



# ORGANISATION, KOMPETENS & SAMVERKAN

- tre centrala delar för IFO i små kommuner

Inklusive  
**NORDISK  
ÖVERSIKT**

Våra grannländers  
organisering av  
socialtjänsten





©2024 FoU Socialtjänst, Region Västerbotten  
Utgivare: FoU Socialtjänst, Region Västerbotten  
Författare: Annika Nordström  
Formgivning: Anja Sundberg, FRI reklambyrå  
Tryckeri: TryckeriCity, Umeå

Rapporten finns att ladda ner på: [www.fousocialtjanst.se](http://www.fousocialtjanst.se)

FoU-rapport 2024:2  
ISBN: 978-91-531-1821-3

# ORGANISATION, KOMPETENS & SAMVERKAN

- tre centrala delar för IFO i små kommuner

INKLUSIVE

## NORDISK ÖVERSIKT

Våra grannländers  
organisering av socialtjänsten

ANNIKA NORDSTRÖM



# Förord

Denna rapport är baserad på det Fortefinansierade projektet ”IFO över gränser – samverkan för en kunskapsstyrd och kompetent socialtjänst i glesbygd till nytta för klienten” (2021–2023). Åtta befolkningsmässigt små kommuner i Västerbottens inland har ingått i projektet och ambitionen har varit att utforska, analysera och skapa fördjupad kunskap om de små kommunernas utmaningar, möjligheter, villkor och strategier att bedriva en socialtjänst med god kvalitet inom individ- och familjeomsorg (IFO). Fokus har legat på samverkan och samarbete över kommungränser, organisationsformer, styrning och ledning samt kunskaps- och kompetensutveckling.

De utmaningar som socialtjänsten och hela välfärdsområdet står inför i befolkningsmässigt små kommuner i Sverige är likartade de som återfinns i de nordiska grannländerna Finland, Norge och Danmark. Hur man organisatoriskt har valt att hantera situationen skiljer sig dock åt mellan länderna, vilket i denna rapport beskrivs i en nordisk översikt i syfte att tillföra alternativa perspektiv.

FoU Socialtjänst vid Region Västerbotten har stått för projektledning och praktiktäna forsknings- och utvecklingsarbete. I projektgruppen har det ingått representanter för Institutionen för Epidemiologi och global hälsa, respektive Socialt arbete vid Umeå universitet, samt medarbetare från de åtta inlands-kommunerna.

För rapportens innehåll ansvarar forskningsledare Annika Nordström, FoU Socialtjänst, Region Västerbotten, i samarbete med forskningsledare Elisabet Höög, FoU Socialtjänst och Jan Hjelte, lektor vid Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

September 2024

Annika Nordström  
Socionom/Med dr

# INNEHÅLL

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Inledning</b>  | <b>9</b>  |
| Strategier för att möta kompetensutmaningen                                     |           |
| Få ska hantera mycket   |           |
| Att slå sig samman för ökad kompetens   |           |
| <b>Det praktikinära forskningsprojektet ”IFO över gränser”</b>                  | <b>15</b> |
| <b>Specialiserad eller integrerad organisationsform- eller något däremellan</b> | <b>21</b> |
| Integrerad organisering – för- och nackdelar                                    |           |
| Specialistorganisering – för- och nackdelar                                     |           |
| Organisationsstrukturen i glesbygdens små kommuner                              |           |
| Glesbygdssocionom – en egen specialistkompetens?                                |           |
| Kulturkompetens   |           |
| Specialist på att vara generalist   |           |
| <b>Kunskap och kompetens</b>  | <b>33</b> |
| Nationella kunskapsstöd och regionalt stöd                                      |           |
| Kunskap för IFO i de små kommunerna   |           |
| Kunskapskällor i praktiken  |           |
| Från teoretisk till praktisk kunskap  |           |
| <b>Samverkan, samarbete och samordning över kommungränser</b>                   | <b>41</b> |
| Samverkan inom IFO i små (glesbygds)kommuner                                    |           |
| <b>Behov av struktur för verksamhetsutveckling</b>                              | <b>47</b> |
| Uppföljning för kvalitet  |           |
| Särskilda förutsättningar som chef i glesbygd                                   |           |
| Personalen är den viktigaste resursen   |           |
| Ny socialtjänstlag – ett tillfälle för ett nytag?                               |           |
| Statsbidrag, stimulansmedel och utjämningsbidrag                                |           |
| Gemensam IFO för två små kommuner för ökad kompetens                            |           |
| <b>Digitala kollegan – en samverkansplattform</b>                               | <b>61</b> |
| Innehåll och användning   |           |
| Behovet av att ses för att bygga kollegial samverkan                            |           |
| Digitala Kollegans relevans   |           |
| Externt intresse  |           |
| Erfarenheter och en framtidsspaning   |           |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Familjehemsgruppen – ett exempel på strategisk samverkan</b> | <b>71</b> |
| Bakgrund  |           |
| Ett hjul sätts i rullning                                       |           |
| Samarbetsavtal för familjehemsarbetet                           |           |
| Familjehemsgruppens reflektioner på samverkan                   |           |
| Gemensamma familjehemsenheter som alternativ                    |           |
| <b>Referenser</b>   | <b>81</b> |

## **NORDISK ÖVERSIKT**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Våra grannländers organisering av socialtjänsten</b>                | <b>91</b>  |
| Demografiska förändringar  |            |
| Kommunreformer och andra organisatoriska förändringar                  |            |
| Alternativa arbetsformer   |            |
| <b>FINLAND</b>   | <b>99</b>  |
| Bakgrund   |            |
| Finlands genomgripande reform inom välfärdsområdet                     |            |
| Uppföljning och utvärdering av reformen                                |            |
| Lokala röster från individ- och familjeomsorgen (IFO) i finsk glesbygd |            |
| Digitala system centrala   |            |
| Kompetenshöjning genom specialisering                                  |            |
| Implementering av reformen   |            |
| ÅLAND – ett självstyrande landskap                                     |            |
| <b>NORGE</b>   | <b>111</b> |
| Bakgrund   |            |
| Nav-kontor – en gemensam ingång till stöd                              |            |
| Barnevernet – en statlig verksamhet                                    |            |
| Kvalifiseringsprogrammet KVP som illustration på NAVs verksamhet       |            |
| Röster från Norge  |            |
| <b>DANMARK</b>   | <b>121</b> |
| Bakgrund   |            |
| Danmarks snabba kommunreform   |            |
| Socialtjänsten letar sin plats   |            |
| Sundhetsstrukturkommissionen   |            |
| Lokala röster från Tönder om socialtjänst i dansk landsbygd            |            |
| <b>Likartade utmaningar – skilda lösningar</b>                         | <b>129</b> |
| <b>Referenser</b>  | <b>132</b> |





# Inledning

Hälften av Sveriges 290 kommuner har en befolkning under 16 300 invånare, 72 kommuner har färre än 10 000 och sänker man gränsen till 5 000 invånare så är det fortsatt 16 kommuner i landet som är mindre än så (31 december 2023, SCB.se). Inom välfärdsområdet har de befolkningsmässigt små kommunerna samma lagstadgade skyldigheter, och dess invånare har samma rättigheter och förväntningar på en jämlik och god välfärd som i de större kommunerna. Detta är på många sätt utmanande, särskilt för de kommuner som ligger geografiskt långt från en större stad.

Förutom avstånd till angränsande kommuner finns det många andra faktorer som kan påverka en liten kommuns kapacitet, attraktivitet och förutsättningar. Så även om små kommuner har likartade utmaningar för att klara välfärdsuppdragen är det viktigt att inte likställa dem med varandra enbart baserat på antal invånare.

Den demografiska utvecklingen går mot en äldre befolkning i hela landet, och även om dagens äldre är friskare än tidigare generationer så blir gruppen allt större. Det medför en ökad efterfrågan av vård och stöd och ett ökat behov av personal med adekvat kompetens inom välfärden. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har bedömt att 111 000 personer behöver anställas inom äldreomsorgen fram till 2031 för att täcka behoven. Det inkluderar en ökning av anställda på drygt 30 procent plus att de som beräknas gå i pension ska ersättas. Sammantaget för hela välfärdsområdet inom regioner, kommuner och privata aktörer beräknas behovet av nyanställda uppgå till 410 000 personer till år 2031, allt annat lika (SKR, 2022a). Då ingår förutom äldreomsorg och hälso- och sjukvården även skola. SKRs beräkning av hur många socialsekreterare som behöver nyanställas för samma tid uppgår till 6 700 personer.

I Kommunutredningen (SOU 2020:8) framhävs att kompetensförsörjningsfrågan i ett framtidsperspektiv ”framstår som den mest svårlösta på grund av arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet”.

## Strategier för att möta kompetensutmaningen

En professionell och tillgänglig socialtjänst utgör en viktig del i samhällets välfärd och utan ett fungerande trygghets- och välfärdssystem saknas centrala delar för dess invånares livskvalitet. Tillgång till barnomsorg, hälso- och sjukvård, skola, kultur- och fritidsaktiviteter liksom goda kommunikationer, har betydelse för att attrahera yngre personer och barnfamiljer att bosätta sig i en kommun. Samtidigt ställer en allt äldre befolkning krav på en fungerande kommunal äldreomsorg vilket medför stora behov av kompetent arbetskraft. Detta är en utmaning för de flesta av landets mindre kommuner och särskilt de som inte har pendlingsavstånd till en angränsande större kommun.

För att möta utmaningen att bemanna välfärden i Sverige har SKR tagit fram nio strategier under rubrikerna ”Attraktiv arbetsgivare, Nya lösningar och Hållbart arbetsliv” (SKR, 2022a) och sex fackföreningar (Facken i välfärden) har tillsammans kompletterat dessa med förslag till lösningar strukturerat utifrån ”Ingångar till välfärdsyrken, I yrkena och Utgångar” ([www.akademssr.se](http://www.akademssr.se)). Strategierna handlar bland annat om att stödja medarbetarens utveckling, stärka ledarskapet, rekrytera bredare, använda kompetensen rätt, söka nya samarbeten, utnyttja tekniken och prioritera arbetsmiljöarbetet. Facken betonar utöver detta sådant som att skapa nya vägar in i välfärdsyrket, göra alla välfärdsjobb attraktivare, skapa livslångt lärande samt att låta proffsen vara proffs.

För att ta tillvara befintlig kunskap och att introducera nya alternativa arbetssätt inom välfärdsområdet pågår det olika former av projekt och utvecklingsarbeten. Inte sällan ingår i dessa olika typer av digitala stöd och distanslösningar till nytta både för brukaren och vårdgivaren. Nordiska ministerrådet prioriterade under Sveriges ordförandeskap 2018 som exempel ett projekt benämnt Vård och omsorg på distans -VOPD (2018–2021) ([healthcareatdistance.com](http://healthcareatdistance.com)). I det projektet, som belyser 24 praktiska exempel i de nordiska länderna, kunde positiva resultat av digitala vårdlösningar påvisas, bland annat i kvalitet, effektivitet och tillgång till specialiserad kompetens (Nordens välfärdscenter, 2019; Rødseth et al., 2022).

På en övergripande nivå bedöms det sociala arbetet i kommunerna ligga ”steget efter” i införandet av digitala stöd jämfört med hälso- och sjukvården (Svensson & Larsson, 2017; Rosell, 2019) samtidigt som det pågår ett flertal arbeten för förändrade arbetssätt och effektiviseringar med digitalisering och välfärdsteknik som verktyg. Vid individ- och familjeomsorgen (IFO) är det främst inom ekonomiskt bistånd som handläggningsproces-

sen automatiseras och ca en femtedel av landets kommuner har någon form av automatiserad beslutsfunktion (Socialstyrelsen 2023a). I Socialstyrelsens uppföljning av den digitala utvecklingen konstateras vidare att det finns skillnader i landet där de större kommunerna kommit längre till exempel avseende kvalitetsledning, informationssäkerhet, nyttoanalyser och kompetensutveckling inom e-hälsa och välfärdsteknik.

För att landets kommuner gemensamt med stöd av SKR, ska stimuleras och stöttas i att bedriva strategiskt utvecklingsarbete för ändamålsenlig digitalisering, har SKRs politiska ledning i december 2023 fattat beslut om ett ”Handslag för välfärdsutveckling genom digitalisering” ([Handslag för digitalisering | SKR](#); SKR 2023a). Fyra områden tas upp i Handslaget; Social omsorg, Skola, Gemensamma grundläggande förutsättningar samt Digitaliseringskompetens. För socialtjänstens del handlar det initialt om utvecklandet av effektiva digitala verksamhetsstöd som bland annat vid behov möjliggör fri informationsöverföring mellan kommun, region och statliga myndigheter. I ett första skede är Barn och unga samt ekonomiskt bistånd de delar inom socialtjänsten som pekas ut för SDK (Säker Digital Kommunikation). Visionen för detta utvecklingsarbete formuleras som ”Världens mest innovativa och omtänksamma välfärd – genom smart och tillgänglig digitalisering i hela landet” (SKR 2023a). Regionalt så har detta Handslag förutsättningar att ge positiva spridningseffekter samt stöd och draghjälp för digitaliseringen inom många områden i kommunerna, inte minst inom socialtjänsten.

### **Få ska hantera mycket**

Socialtjänstens Individ- och familjeomsorg (IFO) omfattar ett brett område inom det sociala arbetet. Det handlar huvudsakligen om insatser rörande barn och unga, familjer och vuxna, behov av försörjningsstöd, boende, arbete och sysselsättning och områden som våld i nära relationer, kriminalitet bland unga, missbruk och psykisk ohälsa, förebyggande insatser och samverkan med andra aktörer (Socialstyrelsen 2023b).

Uppdraget är synnerligen omfattande samtidigt som befolkningsmässigt små kommuner har, som en konsekvens av sin litenhet, motsvarande få medarbetare inom IFO. De har även i jämförelse med större kommuner en extra låg bemanning inom socialtjänsten relativt befolkningsstorleken (Kindle, 2016; Lee, 2017). Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har i en rapport om kompetensförsörjning av handläggare inom socialtjänsten beräknat att andelen handläggare i glesbygd är nästan 20 procent lägre per 1000 invånare än i större kommuner (2019:7). Med ett begränsat antal

medarbetare finns också ett begränsat utrymme för specialistfunktioner och enheter. Det innebär att socialarbetarna i huvudsak arbetar som generalister inom integrerade organisationer och att de därmed i princip har att hantera alla förekommande ärenden. Det helhetsperspektiv som detta medför har flera fördelar, inte minst ur ett brukarperspektiv, samtidigt som det kan krävas extra sakkunskap och spetskompetens i så kallade ”sällan-ärenden”.

Kraven som ställs på bredd i kunskap och professionell kompetens är höga både hos socialsekreterare/handläggare och chefer. Ekonomiska resurser, liksom behov och efterfrågan av specifika insatser, påverkar också utbud och tillgänglighet i de små kommunerna. En socialchef menar att:

*”Vi är inte tillräckligt många för att upprätthålla kompetensen inom välfärden. Det är en arbetsbristfråga. Vi kommer att behöva hitta andra lösningar och det gäller alla yrkesområden. Man måste kratta manegen för de problem som kommer att finnas framöver”.*

### **Att slå sig samman för ökad kompetens**

För att förstärka kommunernas möjligheter att leva upp till lagars och medborgares krav har de nordiska grannländerna i relativ närtid genomfört omfattande kommunsammanslagningar. Riktmärket har då varit ett invånarantal på 20 000 för att kunna utgöra en ”robust kommun”. Även om det fortfarande finns små kommuner i dessa länder så ger denna bedömning en fingervisning om vilken storlek som bedömts behövas för att en kommun ska kunna hantera sitt välfärdsuppdrag.

Kommunsammanslagningar i Sverige, för att stärka drifts-, utvecklings- och politisk styrningskapacitet, har nyligen varit föremål för en statlig utredning som emellertid landade i att det inte är ett aktuellt alternativ (SOU 2024:6). Det bedöms inte finnas någon politisk vilja i berörda små kommuner då nackdelarna av sammanslagning anses överstiga fördelarna och att det är tveksamt om det skulle leda till ett minskat behov av arbetskraft. Däremot betonas i utredningen att det bör finnas beredskap för kommande sammanslagningar. Den tidigare Kommunutredningen (SOU 2020:8) med fokus på välfärdsuppdraget, landade i samma slutsats och även i den menade utredaren att det kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur i ett framtidsperspektiv. En försvärande faktor för sammanslagningar av kommuner i glesbygd är dock de stora geografiska områdena som de omfattar, vilket kan medföra problem ur demokratisyn-

punkt (SNS Konjunkturråd, 2019). Därutöver kan avstånden också leda till praktiska problem för kommunernas invånare ur ett tillgänglighetsperspektiv.

Många kommuner i landet, även de minsta, sätter ett ökat invånarantal som ett långsiktigt politiskt mål och framtidsbild, men det kan enligt statsvetare vara kontraproduktivt. Även om samhällsplanerare och politiker i det kortsiktiga perspektivet förhåller sig till aktuell situation så menar forskare att det också bör återspeglas i långsiktiga strategier. Att som liten kommun med negativ befolkningstillväxt utveckla en långsiktig och strategisk lokal anpassningspolitik som tar hänsyn till samhällsutvecklingen, demografin och de ekonomiska förutsättningarna skulle då vara ett mer gångbart alternativ (Syssner, 2014; Syssner & Siebert, 2020; Carson et al., 2023).

Samverkan över aktörs-, kommun- och möjligen även länsgränser kan då vara ett sätt för att upprätthålla välfärden och annan kommunal verksamhet, och med det också utgöra ett alternativ till eventuell kommunsammanslagning. Inom kommunernas IFO skulle strategisk avtalssamverkan över kommungränser kunna stärka den samlade kapaciteten både personellt, kunskapsmässigt och resursmässigt. Det är emellertid ett verktyg som, i de kommuner som ingår i projektet, skulle kunna användas i betydligt större utsträckning.





# Det praktiknära forskningsprojektet ”IFO över gränser”

Denna rapport baseras på det Fortefinansierade praktiknära projektet IFO över gränser – samverkan för en kunskapsstyrd och kompetent socialtjänst i glesbygd. Ambitionen i projektet har varit att utforska, analysera och skapa fördjupad kunskap om de befolkningsmässigt små kommunernas utmaningar, villkor och strategier att bedriva en socialtjänst med god kvalitet inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) i en glesbygdscontext.

## CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR

- Vilken betydelse har socialtjänstens organisering inom IFO för arbetet i små (glesbygds)kommuner?
- Hur påverkas kunskap och kompetens inom socialtjänstens IFO av kommunens litenhet, och vad kan göras för att säkra kvaliteten?
- Vilka hinder och möjligheter kan ses avseende strategisk samverkan och samarbete över kommungränser inom socialtjänstens IFO i glesbygd?

Projektet, med FoU Socialtjänst (tidigare FoU Välfärd), Region Västerbotten som initiativtagare och projektledning, bygger på ett långvarigt engagemang och tidigare FoU-projekt i de åtta medverkande inlandskommunerna i Västerbotten. Med stöd från Vinnova 2017–2019 låg fokus på innovationskraften i kommunernas socialtjänst, och hur den bäst kan tas tillvara (Nordström et al., 2020). Centrala utvecklingsområden för framtidens IFO utkristalliserades då till frågor rörande bemanning och adekvat kompetens, samverkan mellan socialtjänster och externa aktörer, samt förhoppningar om digitala verktyg som stöd till alternativa arbetssätt

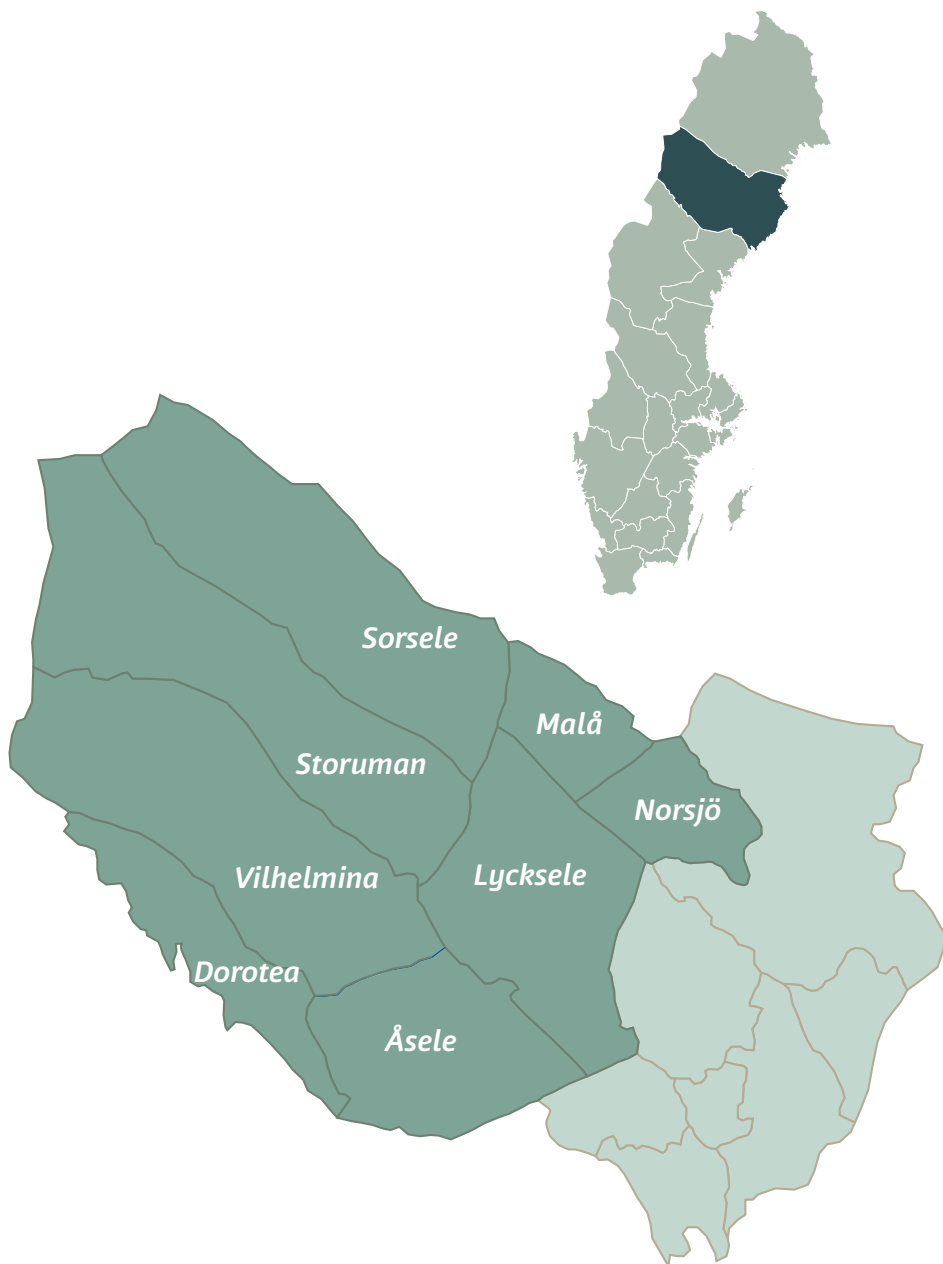


(Hjelte et al., 2023). Dessa delar utgjorde därefter basen för vidare projekt- och utvecklingsarbete med stöd av Forte i två omgångar. Dels med ett planeringsbidrag 2020 då en tanke och ett initiativ om att skapa en "Digital kollega" togs ett steg vidare, dels aktuellt projekt (2021-2023) då fokus har legat på organisationsformer, kunskaps- och kompetensutveckling, styrstrukturer samt samverkan och samarbete över kommungränser.

Chefer och medarbetare inom Individ- och familjeomsorgen i Västerbottens läns åtta inlandskommuner har aktivt medverkat i projektet. Dessa kommuner är sorterade efter befolkningstal, Lycksele, Vilhelmina, Storuman, Åsele, Norsjö, Malå, Sorsele och Dorotea kommuner, vilka tillsammans, med undantag av Norsjö, utgör landskapsdelen södra Lappland. Fyra av dessa har ett invånarantal under 3000 och sammanlagt hade de åtta kommunerna 38 455 invånare den 31 dec 2023 boende på en yta av knappt 42 000 km<sup>2</sup> (ca 1 inv/km<sup>2</sup>) (SCB.se). Mättet med antal personer per km<sup>2</sup> är emellertid trubbigt då majoriteten av invånarna bor i kommunernas tätorter. För att ändå få ett perspektiv så kan en jämförelse göras med Schweiz som har strax under 9 miljoner invånare boende på en yta som är ca 700 km<sup>2</sup> mindre. Det finns med andra ord en omfattande glesbygd i Västerbottens inland, och i rapporten refereras till "glesbygdskommuner" även om dessa i 2023 års kommungruppsindelning definieras som landsbygdskommuner (SKR, 2022b). Tillväxtverket gör en extra distinktion där alla utom Lycksele definieras som "mycket glesa landsbygdskommuner".

I Tillväxtverkets rapport (2022) framkommer också att det är i dessa minsta och mest avlägset belägna kommuner i Sveriges glesbygd som befolkningsutvecklingen med en minskad och allt äldre befolkning beskrivs som särskilt problematisk. Att det skett en utflyttning av personer i arbetsför ålder som inte vägs upp av inflyttning eller tillkomst av nya kommuninvånare, återspeglas i att samtliga åtta kommuner i aktuellt projekt har haft en successiv minskning av sina invånarantal från 70-talet. Samtidigt har medelåldern höjts med i snitt 3,9 år sedan 1998, att jämföra med åldersökningen nationellt under samma tid på 1,7 år ([www.ekonomifakta.se](http://www.ekonomifakta.se)).

Stora avstånd både inom och mellan kommunerna, en allt äldre befolkning, begränsad ekonomi och svårigheter att rekrytera personal med adekvat kompetens är några av de utmaningar som socialtjänsten står inför. Inte minst är äldreomsorgen ansträngd. Detta projekt har emellertid valt att fokusera på individ- och familjeomsorgen och dess särskilda förutsättningar och möjliga vägar framåt.



I linje med FoUs kärnuppdrag om att kombinera forskning och utveckling samt att särskilt stötta länets mindre kommuner, utformades ett praktknära projekt med aktivt deltagande av chefer och medarbetare från kommunerna i styr- och arbetsgrupper i en aktionsforskningsansats. Ett skäl för denna ansats är antagandet att forskningen kan bidra till verksamheters problemlösning i en interaktiv process, i synnerhet i mindre organisatoriska sammanhang där forskare känner praktiken väl (Denscombe, 2021). Konkret innebär det att samtidigt som ett utvecklingsarbete pågår så sker en datainsamling, där preliminära analyser och återkoppling in i interventionen görs för att följa och bidra i både process och resultat (Hansson et al., 2017). Detta har fortlöpande genomförts tillsammans med berörda chefer och medarbetare i kommunerna, och på det sättet utvecklades projektet med den lokala nivån som medskapande aktör samtidigt som denna förankring på verksamhetsnivå stärkt förutsättningarna för hållbara resultat även efter projektets avslut.

En forskningsledare från FoU Socialtjänst, Region Västerbotten har lett projektet och projektledningen utgjordes i övrigt av chefsrepresentanter från två av de deltagande kommunernas socialtjänst, från Institutionen vid Socialt arbete respektive Epidemiologi och global hälsa vid Umeå universitet, från regionens Digitaliseringsenhet samt forsknings- och utvecklingsledare vid FoU Socialtjänst, Region Västerbotten.

Inom ramen för projektet har ett större antal aktiviteter i form av workshops, konferenser och möten arrangerats då olika former av data både har insamlats och återförts. Vidare har data genererats genom enkäter, offentliga utredningar och andra dokument. Semistrukturerade intervjuer med de centrala frågeställningarna i fokus genomfördes dels enskilt med de åtta projektkommunernas socialchefer, dels i fokusgrupper med de åtta kommunernas socialsekreterare samt vid en workshop som hölls med IFO-cheferna. Insamlade data har genomgående sammanställts och analyserats med konventionell innehållsanalys, vilket innebär att koder och kategorier har tagit sin utgångspunkt i det empiriska materialet (Hsieh & Shannon, 2005; Graneheim et al., 2017).

Parallellt, i nära samarbete med kommunernas IFO, har webbplattformen "Digitala kollegan" för kunskapsöverföring och samverkan över kommungränserna, utvecklats ytterligare och etablerats. Detta arbete har på nära håll följts av forskare. Utvecklingen och utformningen av Digitala kollegan beskrivs i särskilt avsnitt i denna rapport och och analyseras även med en teoretisk ansats i artikelform (Hjelte et al., 2024).

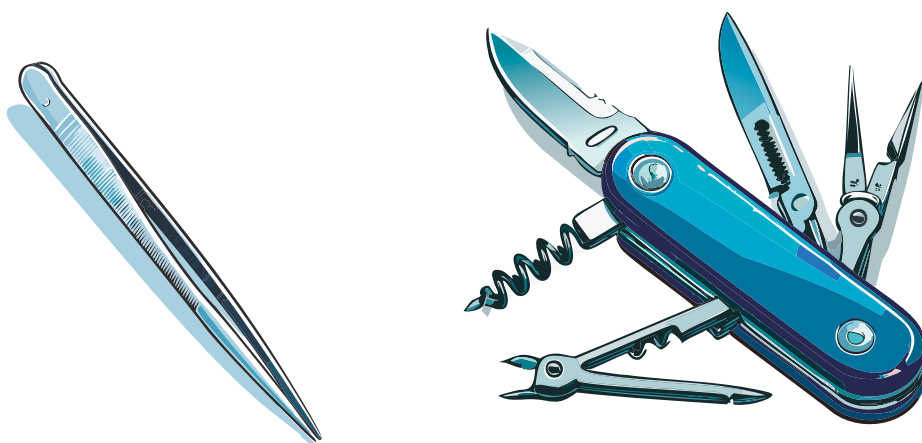
För den nordiska översikten har ambitionen varit att vidga perspektiven och öka referensramarna genom att ge en bild av hur de nordiska grannländerna, Finland, Norge och Danmark, har organiserat det sociala arbetet motsvarande vårt IFO, med fokus på små kommuner. Förutom att officiella dokument, forskningsrapporter, kommuners webbsidor och utredningar av olika slag har studerats, så har samtal och intervjuer ägt rum med strategiskt placerade tjänstemän inom varje lands statsförvaltning, samt lokala företrädare för de mindre kommunerna Pello i finska Lappland, Tönder i Danmark samt Molde och Smöla i Norge. Översikten återfinns i ett fristående kapitel i denna rapport och finns även att ta del av som egen separat rapport (Nordström, 2024).





# Specialiserad eller integrerad organisationsform – eller något däremellan

Hur socialtjänsten är organiserad har på flera sätt betydelse för den service och det stöd som erbjuds. De två organisationsformer som återfinns ”i ytterkanterna” är den specialiserade och den integrerade organisationen. Socialarbetare i en specialiserad organisationsmodell kan metaforiskt sägas arbeta med pincett medan den som arbetar i en integrerad organisation har en mångfunktionell schweizisk fickkniv som sitt verktyg.



Det finns ett flertal sätt att beskriva specialiserade och integrerade organisationsformer på. Det kan göras baserat på arbetssätt, till exempel handläggare som arbetar specialiserat utifrån en viss metod eller område, eller baserat på klientens problem (problembaserad specialisering), eller utifrån funktion (funktionsbaserad specialisering). Den sistnämnda kan i sin tur delas upp i olika funktioner som mottagning, utredning och behandling, alternativt myndighetsutövning och utförarverksamhet (Bergmark &

Lundström, 2005; Blom et al., 2004). En integrerad organisation har i sin extremaste form inga uppdelningar alls, vare sig utifrån klientens problem eller funktioner utan i denna råder ett holistiskt synsätt och struktur på det sociala arbetet där ”alla jobbar med allt” (Socialstyrelsen, 2018).

Baserat på en litteraturkartläggning formulerade Lundgren et al (2009) nedanstående fem typiska exempel på organisering.

1. En integrerad socialtjänstorganisation (generalistprincip och indelad efter geografiska områden)
2. En organisation med personbunden specialisering (generalistprincip men socialsekreterare med vissa typer av specifika uppgifter)
3. En organisation med problembaserad specialisering (uppdelad på enheter matchade för olika typer av sociala problem hos klienter)
4. En organisation med funktionsbaserad organisering (åtskillnad mellan exempelvis mottagning, utredning och insats)
5. En multispecialiserad organisation (indelad efter problemtyp och efter funktion)

Socialtjänstens organisationsstruktur och dess konsekvenser kan studeras både utifrån ett horisontellt eller ett vertikalt perspektiv (Axelsson & Bihari Axelsson, 2006; Grell et al., 2013). Det horisontella perspektivet tar fasta på fördelningen av arbetsuppgifter inom socialtjänsten medan det vertikala tar fasta på beslutsfattande och delegering inom verksamheterna. Studier har som exempel visat att det i en specialiserad organisationsstruktur i högre utsträckning återfinns en byråkrati med regel- och detaljstyrning och betoning på IFO's myndighetsroll medan det i en integrerad organisation finns ett större mått av delegering och utrymme för yrkesprofessionalism (Morén et al., 2010; Perlinski et al., 2011; Liljegren, 2012; Socialstyrelsen, 2018). Detta har på olika sätt betydelse för ledning och styrning och påverkar relationer och samverkan mellan de professionella och organisationen i stort. I Socialstyrelsens kunskapssammanställning (2018) beskrivs skillnaderna mellan den specialiserade och den integrerade organisationen som

att ett top-down perspektiv betonas i det förstnämnda, medan betoningen i stället ligger på ett bottom-up perspektiv i det integrerade.

Helt renodlade organisationsstrukturer är emellertid ovanliga. I praktiken påverkar olika formella och informella faktorer organisationsstrukturerna, som grad av samverkan och koordinering av insatser. Särskilt i mindre kommuner återfinns olika varianter av organisering där man ”lagar efter läge” och hanterar uppkomna situationer på det sätt som det fungerar bäst utifrån aktuell situation, inte minst utifrån handläggares antal, kompetens och erfarenheter. Det ligger också i linje med slutsatsen som Socialstyrelsen tar upp i sin kunskapssammanställning baserad på forskning, om att ”olika arbetsuppgifter bör organiseras på olikartade sätt för att kunna möta variationen i klienters behov” (2018).

Blandade former av strukturer är således vanliga. Över tid kan man dock konstatera att socialtjänstens individ- och familjeomsorg i Sverige generellt utvecklats mot alltmer specialiserade organisationsformer (Socialstyrelsen, 2018), trots att det inte är vetenskapligt belagt att det är det bästa sättet att organisera IFO på (Lundgren et al., 2009; Blom et al., 2011; Grell et al., 2013). Utvecklingen kan härledas redan från 1970-talet då en ny socialtjänstlag utarbetades med utgångspunkt i en helhetssyn på klientens livssituation och där socialarbetarna förväntades vara generalister (SOU 1974:39). Socialsekreterarens fokus var att företräda klienten gentemot olika aktörer i samhället för att skapa de bästa förutsättningarna för ett gott liv. På slutet av 80-talet gick diskussionen sedermera mot att förordna specialisering av IFOs område, huvudsakligen baserat på ett utförarperspektiv (Bergmark & Lundström, 2005). I socialtjänstutredningen från 1999 (SOU 1999:97) underströks betydelsen av ett helhetsperspektiv samtidigt som man menade att stödet till klienten kunde vinna på att IFO organiserade sig i olika funktioner (Lundgren et al., 2009; Morén et al., 2010). Det var också vad som skedde. I en forskningsstudie från 2008 bedömdes 93 procent av landets IFO-verksamheter inom socialtjänsten på ett eller annat sätt vara specialiserade. De med integrerad organisation var huvudsakligen glesbygdskommuner (Lundgren et al., 2009). I en intervjustudie med mellanchefer från 100 slumpmässigt valda mellanstora kommuner mellan 13 000–65 000 invånare, fann författarna att drivkraften och skälen för en utveckling mot specialiserad organisering inte i första hand utgick från klientens behov och rättigheter utan återfanns snarare i politiska och professionellas mål för verksamheten (Bergmark & Lundström, 2007). Att specialisering var att föredra betraktas då i dessa sammanhang som en underförstådd ”sanning”.



Med klienternas behov som utgångspunkt menar Blom et al., (2011) att en specialistorganisation inom socialtjänsten tenderar att minska det professionella handlingsutrymmet och att utrymme för ”spontanorganisering” till exempel i tillfälligt skapade teams, bättre skulle kunna matcha klienters behov av insatser. Något som torde vara lättare i en integrerad organisation.

### **Integrerad organisering – för- och nackdelar**

Förutom att organisationsstrukturen har betydelse för klientarbetets utformning finns också ett antal faktorer på individnivå som har betydelse för interaktionen mellan socialarbetare och klient (Perlinski et al., 2013; Grell, 2016; Grell et al., 2021). I en narrativ översikt av 25 års socialtjänstforskning har Grell och medarbetare identifierat och analyserat ett 50-tal internationella publikationer med fokus på hur den organisatoriska strukturen påverkar klientarbetet (2021). De fann bland annat att i de fall som klientmötet präglas av ett holistiskt perspektiv har studier visat på bättre klientkontakt, högre tillit, delaktighet och en större nöjdhet och förståelse för socialtjänsten ur klientens perspektiv (Blom et al., 2009; Marttila et al., 2012; Perlinski et al., 2012). Särskilt viktigt bedöms helhetssynen vara för unga och unga vuxna klienter då klienten inte behöver träffa flera handläggare (Ungar et al., 2012). Med ett integrerat arbetssätt med färre nivåer och enheter fås också snabbare/enklare beslutsvägar och minskad risk att klientens behov faller mellan stolarna.

På samma sätt som en bärande relation mellan en socialsekreterare och klient kan skapa en grund för bästa tillgängliga insats och stöd, så ställer det höga krav på ett professionellt förhållningssätt. Individfaktorer som egenskaper, värderingar, attityder och ideologier, både hos handläggare och klient, påverkar både relationer och arbetssätt (Grell et al., 2016; Perlinski, 2013; Ioakimidis & Sookraj, 2021). Detta samtidigt som organisationsstrukturen påverkar en socialsekreterares handlingsutrymme och mandat, både i relation till ledningsnivån och klienten, där delegationen inför beslut av insatser generellt är större i en integrerad organisation (Morén et al., 2010).

Annat som kan ses som mindre bra med ett integrerat arbetssätt är att det närmast är omöjligt för någon att kunna hantera ”allt” och specialistkompetensen som kan krävas i specifika ärenden är svår att upprätthålla i en integrerad verksamhet (Biehal, 2005; Engstrom & Okamura, 2007). Det kan också vara svårt att inneha både utredar- och behandlarrollen, bland annat rörande ekonomiskt bistånd (Marttila et al., 2012). I en FoU-rap-

port från 90-talet fann Sundell och Humlesjö (1996) att utredningar rörande barn- och unga tog längre tid i en integrerad verksamhet och de var inte lika precisa i sina bedömningar, och i en senare studie uppmärksammas att föräldraperspektivet betonas på bekostnad av barnperspektivet i utredningarna i denna organisationsform (Östberg, 2014). I en analys av 260 anmälningar rörande barn vid sex kontor med olika organisering kunde det samtidigt konstateras att anmälningar/ansökningar i högre grad ledde till utredning vid de integrerade IFO-verksamheterna, även med hänsyn taget till anledning för anmälan. Skillnaden i andelen där en utredning ledde till en insats/åtgärd var ännu större (Östberg, 2010).

### **Specialistorganisering – för- och nackdelar**

Specialistorganisering å andra sidan medför att socialsekreterarna förväntas ha spetskompetens inom sin enhets sakområde. Den förtrogenhetskunskap och vana som arbete inom ett specifikt område medför har visat sig förenkla och förfina exempelvis bedömningar och utredningar (Astvik & Aronsson, 1999; Skogens, 2007). Barnperspektivet har konstaterats bli tydligare i utredningar (Östberg, 2014) och i ett avhandlingsarbete påvisades att specialistenheter för ekonomiskt bistånd var bättre på att hitta alternativa lösningar för klienten (Minas, 2005). För specifika klientgrupper som spädbarn i missbruksmiljö eller flyktingar i utsatta livssituationer har specialistenheter också varit bättre på att identifiera passande insats (Cohon et al., 2001; Willumsen & Leth, 2018, Engstrom & Okamura, 2007).

Som brister i en specialistorganiserad socialtjänst nämns att sociala problem tenderar att individualiseras och delas upp på olika enheter (Matos & Sousa, 2004; Matthiessen et al., 2017) vilket i sin tur kan leda till ökad administration och svårigheter att stötta klienter/familjer med sammanstatta behov och fragmentiserad problembild (Blom, 2004; Grell et al., 2013, 2016; Ungar et al., 2012). Med specialistenheter kan också attityder och värderingar variera utifrån infallsvinkel på klientens behov, vilket i sin tur kan medföra spänningsfält mellan olika specialistenheter, som mellan ekonomiskt bistånd och missbruksenheter eller mellan utredning och insats. Bemötandet av klienterna påverkas också genom att klienter med behov inom flera områden kan behöva träffa många handläggare, och distansen gentemot klienterna bedöms vara större än vid de integrerade enheterna (Meeuwissee et al., 2011; Grell et al., 2016, 2020; Minas, 2005). Ansvaret för hela klientens situation har också befunnits ha brister i en specialistorganiserad socialtjänst (Perlinski et al., 2010; Socialstyrelsen 2018). Så även om en socialarbetares specialistkompetens, med kunskap om metoder och insatser som matchar ett givet problemområde kan vara

positivt ur ett klientperspektiv, kan stödet samtidigt uppfattas som fragmenterat ur klientens perspektiv (Grell et al., 2016, 2017). För ett förebyggande arbete, och även då det annars behövs breda insatser, bedöms specialiserade enheter ha sämre utgångsläge. Små kommuner med ett integrerat arbetssätt har här i stället fördelar (Murty, 2005).

I Socialstyrelsens kunskapssammanställning rörande betydelse av socialtjänstens organisering har ett antal exempel på skillnader i klientutfall mellan specialiserade och integrerade organisationsformer åskådliggjorts i nedanstående tabell (Socialstyrelsen 2018, s 27).

|   | SPECIALISERAD   | INTEGRERAD  |
|---|---|---|
| <b>Utsorteringsgrad från anmälan, utredning till insats</b> | Högre utsorteringsgrad  | Lägre utsorteringsgrad  |
| <b>Ärendehanteringstid</b>                                  | Snabbare  | Längre  |
| <b>Barnperspektiv</b>                                       | Tydligare barnperspektiv  | Mindre tydligare barnperspektiv (mer fokus på föräldrar)          |
| <b>Klientrelationer</b>                                     | Positivt att möta experter  |   |
|   | Sämre förutsättningar att bygga stödjande klientrelationer (möjligen bra med funktionsspecialisering) | Något bättre förutsättningar att bygga stödjande klientrelationer |
|   | Fragmentarisk klienthantering<br>Brist på delaktighet och ökad känsla av utsatthet                    |   |
| <b>Utredning/mottagning</b>                                 | Bättre anpassad   | Sämre anpassad  |
| <b>Behandling/service</b>                                   | Sämre anpassad  | Bättre anpassad   |
| <b>Komplexa/multipla klientproblem</b>                      | Sämre anpassad  | Bättre anpassad   |
| <b>Komplicerade och avgränsade klientproblem</b>            | Bättre anpassad   | Sämre anpassad  |

## Organisationsstrukturen i glesbygdens små kommuner

I de befolkningsmässigt små glesbygdskommunerna i Västerbottens inland som studerats inom ramen för aktuellt projekt, organiseras IFO-verksamheten huvudsakligen i en delvis integrerad ”organisation med personbunden specialisering”, i enlighet med Lundgrens gruppering (Lundgren et al., 2009).

Ingen av kommunernas IFO kan anses vara fullt ut integrerad i sin utformning. Inte ens en av de minsta av de studerade kommunerna med ca 2 500 invånare. Där kan till och med socialchefen, som även innehar IFO-chefsuppdraget, vid behov handlägga ärenden. De tre socialsekreterarna arbetar alla med ”allt” och de beskriver sig som generalister, samtidigt som det ändå finns en viss liten grad av specialisering. Någon har lite extra kompetens rörande försörjningsstöd, någon har barn och unga och någon har missbruk som sitt extra kompetensområde. Detta har betydelse till exempel vid fördelning av ärenden och riktade utbildningar, men arbetsformen innebär att alla förväntas att ta vilken typ av ärende som helst och den flexibilitet som detta kräver finns i arbetsgruppen.

I vilken grad denna generalistorganisation påverkar kvaliteten i klientarbetet är inte entydigt.

*”Jag kan tycka att vi har en ganska hög kvalitet men sen så är det ju dessa ”sällan-ärenden”. Vi är ju generalister. Vi blir aldrig superkunniga inom ett område. Men vi är ganska duktiga på att ta kontakt med våra kollegor i andra kommuner för att få vägledning och stöd”.*

Med en begränsad personalgrupp finns inte möjlighet att bygga upp särskilda specialistenheter eller ens använda sig av enskilda tjänster som bygger på en särskild spetskompetens, då det samtidigt leder till en ökad sårbarhet. Om en person med sådan specialiststatus avslutar sin tjänst eller av någon orsak blir långvarigt borta från arbetet så leder det till ett påtagligt kompetensbortfall. Antalet ärenden i en liten kommun har också betydelse.

*”I en kommun av vår storlek är det inte rimligt att ha en hög specialiseringsgrad eftersom ärendemängden är för låg”.*

Det innebär att socialsekreterarna i små glesbygdskommuner i hög utsträckning arbetar som generalister med en stor variation av förekomman-

de typer av ärenden. I flertalet kommuner handläggs emellertid ekonomiskt bistånd separat.

*”Det är klart att man ibland kan tänka att det vore roligt att fördjupa sig i ett område men om jag då tänker nästa tanke om att jag bara skulle jobba med typ en av ärenden, som familjerätt, så tror jag att jag skulle längta tillbaka till det här, för det är roligt. Ingen dag är den andra lik och man vet aldrig vad man kommer att göra”.*

Att det ändå finns en utveckling mot specialisering märks redan i de ”halvstora” kommunerna på ca 6000 invånare. I den största av de åtta kommunerna, med ca 12 000 invånare, har socialtjänsten också tagit det ytterligare ett steg vidare och i stor utsträckning specialiserats med särskilda enheter för till exempel missbruk och beroende barn och unga, ekonomiskt bistånd, familjerätt, LSS, och har därmed också ett flertal enhetschefer. Detta har i sin tur ställt andra krav på struktur och samverkan inom och mellan de egna verksamheterna. I intervjuer framkommer att IFO- och enhetscheferna är medvetna om risken för att det skapas spänningsfält mellan enheterna och har därför extra uppmärksamhet på samarbetsklimatet.

### **Glesbygdssocionom – en egen specialistkompetens?**

På en enkätfråga till socialsekreterare och handläggare i glesbygdskommunerna om vad de anser känneteckna en erfaren glesbygdssocionom var flexibilitet den mest framträdande förmågan. Bland andra adjektiv som användes av de svarande för att beskriva egenskaper hos en socialarbetare i glesbygd återfanns; mångsidig, självständig, trygg, kompetent, uppdaterad, stresstålig, tillgänglig, nätverkande, samverkande.

*”Man blir utmanad varje dag. Man tror att man har koll på vad man ska göra men så kommer det in något och då får man planera om.... Det är spännande”.*

Socialsekreterare som intervjuats i de små glesbygdskommunerna, som huvudsakligen arbetar i en integrerad organisering, är nöjda med att arbeta med ett helhetsperspektiv som grund för insatserna. Med bredd i uppdrag och mandat för beslut menar man att det sociala arbetet blir effektivare.

*”Man får inte vara rädd för att hugga i i en liten kommun, för det är så olika ärenden och personligheter och samverkanspartners. Man möter allt. Känner man sig inte bekväm i det kan det bli tufft.”*

Något som följer med att bo och verka i den egna kommunen är att risken för jävsituationer ökar, särskilt i de små kommunerna. I sådana fall ser man till att byta handläggare i den mån det går, alternativt att man vänder sig till annan kommun och i undantagsfall anlitas konsult. Denna bedömning sker i dagsläget från fall till fall.

Att arbeta inom socialtjänstens IFO i en befolkningsmässigt liten kommun i glesbygd kräver utöver den professionella kompetensen också särskild extra kompetens. En sådan är att hantera att vara igenkänd och kanske även konfronteras ute i samhället då man är förälder vid fotbollsplanen, kund på matvaruaffären, gäst på restaurangen eller liknande. Det är svårt att vara anonym i en liten kommun där ”alla känner alla”. I många sammanhang beskrivs detta som socialt trevligt och trygghetskapande. För socialtjänstens del innebär det att man många gånger känner, eller känner till, personer att ta kontakt med då det uppstår behov. Det är också lätt att identifiera och ta kontakt med strategiska personer inom kommunen och även skapa konstruktiva nätverk med olika aktörer.

För offentliganställda som kanske får klä skott för negativa beslut eller som förväntas stå till svars för den politik som bedrivs, kan det dock vara prövande. I intervjuer betonas att *”Man måste vara trygg i sig själv”*. Konsten att vara professionell i en liten kommun var också ett tema i en studie rörande glesbygdens förutsättningar att uppmärksamma barn i riskmiljö, som genomfördes i tre inlandskommuner (Nordström, 2015). I den belystes det positiva i att personer blir sedda, att det finns en stark gemenskap i lokalsamhället och att barn i behov av stöd snabbt kan uppmärksammas. Vidare att lokala resurser är lätta att engagera. På den negativa sidan nämndes de långa avstånden för de som bosatt sig långt från centralorten, om att personkännedomen både kan ge förutfattade meningar och ett motstånd mot att ingripa eller anmäla missförhållanden, och att rykten färdas snabbt.

På fråga inom ramen för aktuellt projekt, om socialsekreterarna måste anpassa sin fritid utifrån sin officiella roll så fanns det skilda erfarenheter. Från de som inte alls hade några negativa erfarenheter till de som känt sig påhoppade på offentliga platser.

*”Vi socialarbetare är så flexibla så detta att bo på samma ställe är ju bara nåt man får hantera”.*

## **Kulturkompetens**

Det finns en övervägande uppfattning om att det är en fördel att ha någon form av ”kulturkompetens” från egen uppväxt i en mindre kommun eller någon annan form av ”känsla för bygden” och dess invånare då man arbetar inom socialtjänsten i dessa kommuner. Den förtrogenhetskunskapen som det medför är värdefull i möten med klienter och i hur man värderar aktuell situation, behov och val av insatser.

*”Det kan vara lite lättare att ”knäcka koden” om man har kulturkompetens”.*

Motsatsen finns också representerad i intervjuerna, liksom någon form av mellanläge.

*”Jag tycker det är en fördel att inte ha rottrådarna i bygden. Man springer inte på folk på ICA som man känner och man har ingen förkunskap i ärendena. Det är skönt då vi jobbar med känsliga och tunga saker”.*

*”Jag tror det är viktigt att det finns både/och. Att de som kommer från ett större ställe har andra sätt att se på saker och ting och att vi andra kan ha förutfattade meningar. Det blir en annan dialog och olika erfarenheter om man blandar” (avser arbetsgruppen)”.*

I aktuella kommuner har man kunnat se att personer som har sina rötter i en liten kommun ofta stannar längre på sina tjänster än de som inte har denna kulturkompetens. Ett sätt för att underlätta rekryteringen till de mindre kommunerna är också att förlägga praktiken under socionombildningen till dessa, vilket sker genom en särskild praktiksamordnare från Socialt arbete, UmU. I samband med urval till anställning tas också hänsyn till personens bakgrund.

*”Vid rekrytering så prioriterar vi den som har en koppling (till bygden), ifall det i övrigt är lika. Man tappar folk som inte rotar sig”.*

## Specialist på att vara generalist

En jämförelse som kan göras är den mellan socionomernas generalistperspektiv i en integrerad organisation och allmänläkarnas uppdrag inom primärvården. En allmänläkare/distriktsläkare har en specialistutbildning i allmänmedicin för sin spetskompetens, och för dem utgör helhetsperspektivet, personkännedom och den samlade kunskapen om möjliga yttre och inre påverkande faktorer för patientens hälsa och mående, en viktig grund i relation till patienten. Förtroghetskunskap och tillit byggs upp genom att man som patient träffar samma läkare oavsett kontaktanledning. När SBU granskade kontinuitet i primärvården, kunde man utifrån två systematiska översikter konstatera att det finns ”ett samband mellan högre relationskontinuitet och minskat behov av akutsjukvård, färre oplanerade sjukhusinläggningar samt lägre risk för förtida död” (SBU, 2022). Fördelarna för sjukstugorna i glesbygd, med vårdplatser i anslutning till en hälsocentral, överväger också nackdelarna utifrån patientkännedom och ett helhetsperspektiv, jämfört med vård vid specialistsjukhusen, särskilt för äldre multisyjuka patienter (Hedman, 2024). Det är i sammanhanget intressant att det, trots denna kunskap om kontinuitet, framförs farhågor att allmänläkarens arbetssätt och breda kompetens kan komma att gå förlorad i den process som pågår mot utökade uppdrag för primärvården, och att primärvården då förväntas fungera som minisjukhus uppbyggt på specialister (Sandström, 2022).

Att vara generalist inom socialtjänsten har inte alls samma ”specialiststatus” som att vara allmänläkare. Tvärtom så betraktas specialisering inom ett särskilt kompetensområde av många ha en högre status och att tillägna sig en spetskompetens kan även vara ett sätt att komma vidare i sin karriär. Medan läkarna kan specialisera sig till allmänläkare genom att välja den inriktningen under utbildningen, så finns inte motsvarande struktur inom socionomutbildningen. En valbar kurs med inriktning på att verka som socionom i glesbygd skulle kanske locka sökanden.

Associerad med Svenska läkarsällskapet, finns även en Glesbygdsmedicinsk förening [www.glesbygdsmedicin.info](http://www.glesbygdsmedicin.info), som förutom att ta tillvara de särskilda behoven av kompetens för läkare i glesbygd också bidrar till kontaktnätverk samt till att anordna konferenser och anpassade utbildningar. En motsvarande förening för socionomer i glesbygdskommuner vore intressant.





# Kunskap och kompetens

I takt med att samhället utvecklas och förändras, och kraven på de sociala myndigheterna ökar har även behovet av spetskompetens och expertis kommit att betonas alltmer (SOU 2008:18; Socialstyrelsen & SKL, 2011). Nya lagar, riktlinjer och rutiner tillkommer, arbetssätt och metoder anpassas och förändras, implementering och användande av nya digitala stöd sker kontinuerligt. Det sociala arbetet förväntas vara kunskapsbaserat, med bästa tillgängliga kunskap som grund både i verksamheten och i möten med kommunens invånare. I utredningen inför en ny socialtjänstlag står att socialtjänstens verksamheter ska bedrivas i enlighet med ”vetenskap och beprövad erfarenhet” för att stärka förutsättningarna för en evidensbaserad praktik (SOU 2020:47). Detta var också något som omfamnades och bemöttes positivt av de nationella betydande remissinstanserna (Socialstyrelsen, 2021; SBU, 2021; SKR, 2021; Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2021; FSS, 2021). Följaktligen står nu i lagrådsremissen att regeringen anser ”att det i socialtjänstlagen bör införas ett krav på att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet” (Lagrådsremiss, 2024, s 243).

En strävan mot en kunskapsbaserad socialtjänst har emellertid varit aktuell under mycket lång tid. Till ett exempel startades redan 1992 Centrum för utvärdering av metoder i socialt arbete (CUS), som senare blev till Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) och som sedermera år 2009 integrerades i Socialstyrelsen. Många initiativ, utredningar och projekt har under åren genomförts och nationella strukturer har etablerats för att uppnå denna målbild.

Begreppet ”kunskapsstyrning” har använts från början av 2000-talet. I utredningen ”Evidensbaserad praktik i socialtjänsten – till nytta för brukaren” (SOU 2008:18) formulerades för första gången att målet med kunskapsstyrningen var att utveckla en evidensbaserad praktik (EBP) och i ett positionspapper från 2012 redovisade SKL sitt positiva ställningstagande för EBP som ”ett ständigt, systematiskt lärande där kunskap från brukaren/patienten, praktiker och från forskningen vägs samman och används” (SKL, 2012). Betydelsen har dock förändrats över tid till att i högre utsträckning betona ”sammanställning och överföring av kunskap”

och i lägre grad inkludera verksamheternas förutsättningar att ta till sig och använda ny kunskap (Garpenby & Carlsson, 2014, Åhlfeldt, 2022). Den nationella kunskapsstyrningen har också problematiserats och kritik har bland annat riktats mot strukturen som man menar bygger på ett medicinskt synsätt och att det samhällsvetenskapliga perspektivet och den komplexitet som socialt arbete omfattar därför inte får utrymme (Jacobsson & Meeuwisse, 2018). Den definition av begreppet kunskapsstyrning som SKR för närvarande använder sig av är att ”utveckla, samordna, sprida och använda bästa möjliga kunskap” ([www.skr.se](http://www.skr.se)).

För en historisk resumé om denna utveckling och en genomgång av olika begrepp, och även den begreppsförvirring som kan råda, hänvisas till FoU Nestors rapport ”Begrepp i rörelse” (Åhlfeldt, 2022).

### **Nationella kunskapsstöd och regionalt stöd**

Inom ramen för denna kunskapsstyrning erbjuder de nationella aktörerna, som Socialstyrelsen, SKR, E-myndigheten med flera, olika former av kunskapsstöd både till den regionala och lokala nivån. En central webbplats i detta sammanhang är Kunskapsguiden ([www.kunskapsguiden.se](http://www.kunskapsguiden.se)). På denna kan chefer, verksamhetsutvecklare, personal och andra användare inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, hitta samlad och kvalitetssäkrad kunskap från flera myndigheter och aktörer, ta del av olika kunskapsstödjande produkter, inklusive digitala utbildningar och webinarier, samt även länkas vidare till Socialstyrelsens riktlinjer, föreskrifter, vägledningar och rekommendationer. På Socialstyrelsens Metodguide ([Metodguide för socialt arbete - Socialstyrelsen](#)) samlas information om aktuella bedömningsmetoder och insatser som används. SKR verkar också som intresseorganisation aktivt tillsammans med kommunerna för att socialtjänsten ska bli jämlik, jämställd och kunskapsbaserad. I den nationella satsningen på kunskapsstyrd socialtjänst ([Nationell kunskapsstyrning, socialtjänst | SKR](#)) har SKR skapat en övergripande struktur som konkret arbetar med kunskapsstöd, uppföljning och analys, verksamhetsutveckling och ledarskap, styrning och samverkan och kartläggning av insatser. De nationella nätverken inom centrala områden, som beroende, barn och unga, digitalisering med flera, är en viktig länk mellan den nationella och regionala/lokala nivån och tillför ökad kunskap, kompetens, stöd och energi i de olika frågorna. NSK-S, nationell samverkansgrupp för kunskapsstyrning i socialtjänsten, verkar bland annat för att kartlägga behov av stöd ([Nationell samverkan, NSK-S | SKR](#)). Och med ledorden ”Rätt stöd, på rätt sätt, i rätt tid” arbetar SKR genom Partnerskapet tillsammans med de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS) och Socialstyrelsen för



behovsanpassad kunskapsutveckling, bättre stöd för implementering och effektivare kunskapsstöd.

På regional nivå återfinns RSS som en aktör i socialtjänstens kunskapsutveckling för en evidensbaserad praktik (Regional samverkan och stödstruktur, RSS | SKR). Som sådan utgör de dels en dialogpart och mottagarstruktur gentemot den nationella nivån, dels förväntas RSS vara ett stöd till den lokala nivån. Det kan omfatta att identifiera behov av kunskaps- och kompetensutveckling, samla och sprida bästa tillgängliga kunskap, stödja systematisk uppföljning och analys, samt systematiskt förbättringsarbete och implementeringsinsatser. Förutsättningarna och utformningen av RSS varierar emellertid i landet, liksom förväntningar och insatser. I en studie konstaterades en otydlighet rörande RSS roll och att det saknas en gemensam förståelse och struktur för uppdrag och flöden mellan de olika nivåerna (Hjelte et al., 2022).

I Västerbotten, liksom i flera andra län, är RSS nära sammankopplad med en FoU-verksamhet, vilket tillför ett mervärde. Det ligger också i linje med den forskning som visat att det är centralt med samverkan mellan forskning, utbildning och socialtjänst för att åstadkomma en stark socialtjänst (Riebschleger et al., 2015). Hur landets 30-talet FoU-enheter, med fokus på det kommunala välfärdsuppdraget, är organiserade och på vilket sätt de arbetar varierar dock stort (Forsberg, 2023).

### **Kunskap för IFO i de små kommunerna**

Samtidigt som kunskapsstyrande nationella organisationer beskriver stora kunskapsluckor inom socialtjänstens område och utbudet av information och forskning är stort, upplever de som utför arbetet att de blir översköjlda och har svårt att sortera bland kunskapsunderlagen (Svensson & Plantin, 2024). Utbudet är omfattande och för de befolkningsmässigt små kommunerna med ett litet antal socialsekreterare är det en särskild utmaning att inom verksamheten bygga upp och upprätthålla adekvat kunskap och kompetens inom hela IFO:s breda område (Hjelte et al., 2023). En försvårande faktor är att modeller och metoder i stor utsträckning utgår från socialt arbete i urbana miljöer med tillgång till specialistenheter (Daley, 2010; Riebschleger et al., 2015). Generalistansatsen, med sitt helhetsperspektiv som utgångspunkt, förefaller naturligt ur ett glesbygdsperspektiv (Green, 2003) men det återspeglas mer sällan i de fortbildningar som erbjuds. Även om detta ”glapp” uppmärksammas alltmer av de nationella aktörerna i Sverige saknas fortfarande i hög grad upplägg och innehåll som relaterar till en glesbygdspaktik (SOU 2018:18). Det är även osäkert

om SKR och Partnerskapets ambitiösa modell ”Lokala behov av kunskap” ([Lokala behov av kunskap | SKR, 2024](#)), som i sju steg syftar till att identifiera kunskapsbehov kan få betydelse i detta sammanhang.

### Kunskapskällor i praktiken

I intervjuer med socialsekreterare i projektets inlandskommuner är det inte Kunskapsguiden, SKR eller Socialstyrelsen som i första hand nämns som kunskapskällor, även om det oftast är där man ändå hamnar då man söker information på nätet. Forskningsrapporter och publicerade artiklar är inte heller något man letar efter spontant. När det handlar om teoretisk kunskap, synsätt och värderingsfrågor, nya metoder och insatsområden, riktlinjer och liknande, förlitar sig handläggarna huvudsakligen på att arbetsledningen tar initiativ och förmedlar den kunskap som krävs. I sammanhanget har även FoU Socialtjänst i länet stor betydelse med sina utvecklingsledare inom prioriterade områden. Detta stöds till en del av resultat från en intervjustudie där FoU-verksamheterna i landet som praktiska aktörer, tillmäts ett större värde för praktikerna än universiteten i kunskapsutveckling och spridning (Svensson & Plantin, 2024).

Då det handlar om handlägningsfrågor i det konkreta klientarbetet är det vanligast att man frågar närmaste chef eller kollegor på egna arbetsplatsen då man är osäker, eller så kan man ringa och fråga någon kollega som man känner till i en annan kommun.

*”Vi kollar först om det är någon som har kunskap i gruppen, eller så ringer man nån i grannkommunen, eller så googlar man, eller så pratar man med chefen”.*

Handläggare inom projektområdet tar gärna direktkontakt med kollegor i den största av de åtta kommunerna, men det gäller inte omvänt. Om den egna kompetensen inte räcker till i den stora inlandskommunen så vänder de sig i sin tur hellre till länets två stora kustkommuner. Andra alternativ för att få stöd i sin handläggning är att ställa en fråga på plattformen Digitala kollegan (se eget avsnitt) och något som också var vanligt var att söka vägledning genom olika Facebook grupper.

*”På Facebook är det ju jättemycket grupper där man skriver och beskriver case och man får stötta varandra inom framför allt lagstiftning, för vi sitter med samma saker allihop”.*  
*”När man kastar ut en fråga i en Facebookgrupp är det*

*hundratals personer som är med där och svarar (...) det blir en tråd där man kan bolla, å ena sidan, å andra sidan. Det är så många där och alla har samma syn på att det ska bli en lika bedömning”.*

I takt med samhällsutvecklingen tillkommer det ständigt nya områden och ny kunskap inom det sociala arbetet, som samtidigt snabbt blir till något av en färskvara. Detta ställer stora krav på socialtjänsten och som generalist förväntas socialsekreteraren dessutom att ha en kompetens med stor bredd. Det kan därför upplevas som stressande att hinna ta till sig uppdaterad kunskap i det informationsflöde som finns av rutiner, metoder, standardiserade bedömningsinstrument, utredningar och aktuell forskning inom det sociala området. Något som underströks i intervjuer var att ”alla kan inte kunna allt”.

*”Man måste hitta balansen och inte vara inne i allt. Så om XX varit på utbildning i nåt och så dyker det upp ett ärende så vet man att man gå till henne och fråga ”Hur var det med det här?”. Vi är ju bara mänskliga...”.*

Från en socialsekreterare som arbetat länge i en liten kommun så fanns emellertid en trygghet i att kompetensen byggs upp med åren utifrån det breda uppdraget.

*”Vi bygger upp en helt otrolig kompetens, och man blir inte uttråkad eftersom man får jobba med så mycket. Här kan man få fem socialsekreterare i en person”.*

Utbudet av kurser och utbildningar från nationella eller andra aktörer är omfattande och för socialsekreterare som arbetar med flera områden inom IFO krävs en medveten prioritering från ledningen. Att ta del av externa utbildningar som innebär resor för deltagaren är kostsamt i både tid och pengar, särskilt från inlandskommunerna med långa avstånd till utbildningsorterna. Så även om kommunerna har olika nivåer och upplägg i sina utbildningsbudgetar och urvalsprinciper är digitala utbildningar ofta att föredra. Ett alternativ som diskuterats inom IFO-chefsgruppen i södra Lappland är att arrangera eller köpa egna gemensamma utbildningar utifrån identifierade kompetensbehov. På så sätt skulle man kunna få ihop tillräckligt många deltagare från de åtta inlandskommunerna, kunna dela på kostnader och också kunna skapa nätverk för de som fördjupat sig i ett specifikt område, en metodik eller metod. Förslag

finns också på gemensamma tema/handledningsdagar någon gång per termin för utvalda områden för lärande, rutiner och diskussioner för samsyn. Trots goda intentioner har detta emellertid inte blivit verklighet ännu men tanken har ändå slagit rot. Länets kommuner erbjuder också återkommande riktade utbildningar, stöd för implementering och systematisk uppföljning genom länets FoU Socialtjänst, ofta i samarbete med SKR. Kompetensutvecklingskonceptet Yrkesresan är en sådan satsning som uppfattas som positiv.

*”Yrkesresan känns fantastisk. Där får man ju en gemensam grund. Det kommer att bli jättebra”.*

### Från teoretisk till praktisk kunskap

Teoretisk kunskap inom socialt arbete måste omsättas i praktiken för att internaliseras till förtroghetskunskap och bli en del i den professionella expertisen, vilket sker i ett samspel mellan de olika delarna (Trevithick, 2008). En ny metod för utredning eller behandlingsinsats måste implementeras liksom att frågeformulär/screeninginstrument måste användas i praktiken för att de ska kunna hanteras på ett naturligt sätt. Detta kan vara ett bekymmer i små kommuner där vissa typer av ärenden är sällan förekommande. När de senare dyker upp, och det kanske har hunnit gå en tid efter en utbildning, infaller inte sällan en osäkerhet som gör att kunskapen inte kommer till användning; *”kompetensen blir inte levande”*.

Vad som kan beskrivas som ”sällan-ärenden” var, enligt svar på en enkätfråga till socialsekreterarna, till exempel LVM-utredningar, adoption, vårdnadsärenden, faderskapsärenden, medling, spelmissbruk och sam-sjuklighet/psykisk ohälsa. Utöver det tillkommer odefinierade knepiga, komplexa och akuta specialfall.

För att inte utbildningar ska vara bortkastade krävs en plan för implementering, en medvetenhet om vilka kunskapsluckor som finns i relation till förekommande ärenden och en tanke om hur spetskompetens kan tas tillvara. Organisationen kan också behöva rustas inför ett nytt arbetsstätt vilket förutsätter en medvetenhet och långsiktighet i kompetensbygget. Ett förslag som förts fram i intervjuer är att om att man ser behov av en särskild spetsutbildning så skulle ett antal medarbetare från några av de små kommunerna kunna ta del av den, och den kunskap som genereras skulle därefter vara tillgänglig för flera/alla kommunerna. Denna form av ”expertråd” kräver en struktur i samverkan över kommungränserna, som är fullt möjlig att skapa.

Bemötandet av brukare i behov av samhällets stöd är synnerligen viktigt och något som varje professionell offentlig förvaltning bör göras medveten om. I mötet med klienten handlar det, förutom en bred och sammansatt kunskap, också till stor del om ett personcentrerat, flexibelt och respektfullt förhållningssätt, i ambition att möta klienten och dennes behov på bästa sätt (Svensson & Plantin, 2023). Att kunna samtala och hantera olika samtalssituationer som kan uppstå i relation till klienter, anhöriga eller andra intressenter, är en kompetens i sig. Även värderingar och attityder påverkar medvetet eller omedvetet vad som sker i möten (Ioakimidis & Sookraj, 2021), liksom yttre och organisatoriska faktorer. För att utveckla och upprätthålla sin professionella kompetens i det sociala arbetets alla delar är det därför önskvärt, för att inte säga nödvändigt, med kontinuerlig handledning.





# Samverkan, samarbete och samordning över kommungränser

Samverkan, Samarbete och Samordning är tre begrepp som hänger samman, men definitioner och avgränsningar kan variera något. I Socialstyrelsens termbank rekommenderas nedanstående definitioner med Samverkan som ett samlingsbegrepp:

- **Samverkan** – övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för ett visst syfte
- **Samarbete** – gemensamt bedrivet arbete som gäller en avgränsad uppgift
- **Samordning** – koordination av resurser och arbetsinsatser för att erhålla högre kvalitet och större effektivitet

Att samverka inom och mellan organisationer kan framstå som självklart, nödvändigt och enkelt men är i verkligheten långt därifrån. Att en webbsökning på ordet samverkan leder till ca 172 000 träffar ger en viss indikation på begreppets ”popularitet” och komplexitet, vilket även är tydligt i den omfattande forskning som bedrivs inom området. Samverkan kan riskera att bli ett begrepp som förs fram som en lösning i sammanhang där organisationer, verksamheter, grupperingar eller motsvarande, som är tänkta att samverka, underförstått förväntas att ha en samsyn rörande behov, innehåll, utformning och mål. Men involverade organisatoriska aktörer liksom politiker, chefer, verksamheter och enskilda professionella kan ha helt olika ingångar. Frågor om värderingar, etik, makt, roller och ansvar måste diskuteras och tillit mellan ingående parter måste finnas för att bottenplattan för samverkan ska kunna skapas. I ambitionen att få till en samverkan finns annars möjligheten att man ”genar i kurvorna” och inte ger tillräckligt med tid till den process som är nödvändig för att uppnå en samverkan som är hållbar över tid. SKR belyser i skriften ”Att hantera komplexa samhällsutmaningar” några av fällorna, ger exempel på samverkan och presenterar även en checklista för att organisera, styra och leda i samverkan (SKR 2020).

Fördjupad samverkan över kommungränser kan ses som en naturlig åtgärd för att stärka kommunernas kapacitet och framhålls som ett sätt att effektivare använda de resurser som finns att tillgå och säkerställa att invånare erhåller bästa möjliga tjänster (SOU 2020:8). Det sker oftast i form av avtalssamverkan i enlighet med Kommunallagen (2017:725) och handlar framför allt om drift inom olika verksamhetsområden där kommuner går samman om tjänster eller avtalar om att annan kommun utför insatser inom till exempel miljöområdet, fastighetservice och sophantering. Gemensamma nämnder för till exempel överförmyndarverksamhet, räddningstjänst liksom handläggning av serveringsärenden och socialjour förekommer också. Samverkan av det slaget ses som positivt, särskilt i små kommuner, men den kan samtidigt försvåra möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande. Kommunerna behöver därför sträva efter att minska de demokratiska nackdelarna som samverkan kan medföra. Olika former av samarbetsarrangemang inom kommunsektorn blir allmänt sett allt vanligare och ses som en strategi att möta välfärdens utmaningar men samtidigt är det forskningsmässigt tämligen sällan som effekter, konsekvenser och utfall av samarbeten mellan kommuner, eller kommunsammanslagningar utvärderas och analyseras. Även om samverkan sällan har visats innebära att kommunerna kan göra besparingar kan de däremot få ut mer av insatta resurser i form av högre kvalitet (SOU 2020:8; Erlingsson et al., 2018, 2021).

Inom den sociala sektorn beskrivs samverkan över kommungränser både som en möjlighet och en nödvändighet för att klara välfärdsuppdraget och möta samhällsutvecklingens utmaningar (SOU 2020:8; SKR, 2023b). Under rubriken ”Mer samverkan är nyckeln till framtidens socialtjänst” betonar sektionschef Åsa Furén-Thulin på SKR’s Socialtjänstblogg i oktober 2022 att:

*”De utmaningar som kommunerna står inför inom välfärdsektorn är många, omfattande och komplexa, och att behoven av alltmer specialiserad kompetens för specifika områden därför ökar”.*

Det pågår bland landets kommuner många former av avtalssamverkan rörande insatser inom socialtjänsten varav några finns beskrivna i SKR:s rapport ”Avtalssamverkan inom socialtjänsten” (2023b). Det handlar bland annat om samverkan rörande HVB-hem, socialjour, kriscentrum, Maria-mottagning och familjerådgivning. Lärdomar och positiva resultat från dessa är beskrivna i tre områden:

- **Effektivare verksamheter** – ”Genom samarbete kan kommuner effektivisera sin verksamhet och dra nytta av varandras resurser och kompetenser. Detta leder till förbättrad kvalitet och rättssäkerheten för invånarna stärks samtidigt som kostnader minskar och effektiviteten ökar, vilket gynnar både kommunerna och invånarna”.
- **Högre kvalitet i verksamheten** – ”Genom förbättrade möjligheter till specialisering inom området då avtals-samverkan möjliggör att kommuner får tillgång till specialistinsatser som den enskild kommunen inte kan erbjuda på egen hand”.
- **Enklare att rekrytera rätt medarbetare** – ”Genom att samarbeta kan två kommuner dela på personalresurser, dra nytta av skalfördelar och hantera variationen i patientflöden. Detta minskar behovet av att köpa dyra tjänster från bemanningsföretag eller konsulter när det är svårt att hitta rätt kompetens, vilket kan leda till betydande kostnadsbesparingar”.

SKR 2023b, s 21–22

### Samverkan inom IFO i små (glesbygds)kommuner

Att de befolkningsmässigt små kommunernas IFO-verksamheter har mycket att vinna på att samverka över kommungränser för att optimera sina resurser är otvetydigt. Samtidigt så sker det inte i den utsträckning som skulle kunna förväntas (SOU 2020:8). En befarad risk kopplad till samverkan, som inte minst framförts från politiskt håll från våra projektkommuner, är att en kommun kan komma att förlora arbetstillfällena och att samverkan som medför centralisering av en verksamhet till en av kommunerna, riskerar att leda till utflyttning i en annan (Västerbottenskuriren, 2017a). En av cheferna säger i projektintervjun på tal om samverkan, som denne betonar att hen inte är emot, men:

*”Oftast innebär all form av samverkan att en kommun ska göra avkall på något till förmån för någon annan. Så länge man är där är det arbetsmarknadspolitik. Då är det ingen kommun som vill förändra”.*

Att i samverkan centralisera vissa specifika delar av IFO:s verksamhet har diskuterats i projektets åtta inlandskommuner och då främst möjlighe-



ten att skapa en gemensam familjerättsenhet, och/eller en LSS-enhet för utredning och framtagande av beslutsunderlag. Till denna typ av ”regional specialisering” skulle kommunerna tillföra medel baserat på befolkningsmängd, på samma sätt som man gör för den gemensamma familjerådgivarverksamheten där några gemensamma tjänster i dagsläget är knutna till Storumans kommun. Sex av kommunerna har även en gemensam överförmyndarnämnd i syfte att upprätthålla kompetens, kvalitet och service och det finns även andra exempel. Men samtidigt som de flesta ser det som positivt att samla och stärka kompetensen genom specialiserade enheter så väger ändå de befarade riskerna över, som att förlora tjänstetrymme i egna kommunen och att man kan komma att få betala för något som man inte utnyttjar. Den ekonomiska aspekten är alltid central och det är den som politiker och chefer främst fokuserar på.

*”Man måste titta på vilken volym av olika ärenden man har och vad man skulle vinna på att samverka”.*

En annan aspekt är att variationen i det sociala arbetet, som generalist inom IFO, skulle gå förlorad om det tillskapas särskilda enheter.

*”Om man säljer ut ärenden så blir det tråkigare jobb. Det är det som är tjusningen – att ha det hela. Ingen blir expert men man är bra på mycket”.*

I glesbygd har de geografiska avstånden mellan kommunerna också stor betydelse. Tillgängligheten för klienterna kan komma att minska, till exempel om man vill samverka om en typ av enhet som förutsätter fysiska möten. Digitalisering och en utökning av e-tjänster framhålls därför i sammanhanget som en önskvärd och naturlig utveckling: *”Det är lågt hängande frukter”.*

För att få till en stabil, ömsesidig, tillitsfull och funktionell samverkan kan även andra hinder dyka upp. Personalomsättningen är ett sådant, särskilt om samverkan inte är formaliserad utan bygger på eldsjälars och personliga kontakter. I Kommunutredningen betonas att samverkan kan både komma att bli alltför personberoende eller vara avhängig av förutsättningar och förändringar i enskilda kommuners ekonomi och politik, och gör i sin analys bedömningen att en mer strategisk samverkan, med tydlig struktur och fasta kommunkonstellationer, kan ”skapa större kontinuitet och bättre förutsättning för tillit mellan de samverkande kommunerna” (SOU 2020:8, sid 29).

Avtalssamverkan förväntas enligt SKR att öka stort inom flera områden och för socialtjänstens del finns ett skriftligt handfast stöd och metodguide (SKR, 2023b). Detta stöd togs tillvara vid utformandet av det formella samverkansavtalet inom IFO mellan två av de åtta kommunerna, en liten och en mellanstor. Avtalet avsåg stöd vid barnvårdsutredningar, jävsituationer, arbetstoppar och liknande men då främst den lilla kommunen avlastade den större, samtidigt som det inte fanns motsvarande hjälp att tillgå då den lilla kommunen senare hade behov av konkret hjälp, så förlängdes inte avtalet. Erfarenheten blev att denna typ av avtal inte kan fungera utan en tydlig ömsesidighet och att det skulle vinna på att omfatta fler än två kommuner.

*”Nog tror jag att det vore bra om vi och åtminstone ett par till kommuner, säg fyra-fem, hade avtal skrivna. Så skulle man kunna höra med flera. Det tror jag skulle underlätta, att man inte bara kunde ringa till en kommun”.*

Familjehemsgruppens arbete är ett fungerande samverkansområde med alla åtta kommuner involverade och med ett avtal som regelbundet följs upp, uppdateras och förlängs (se eget avsnitt). Ett annat område som tycks lämpa sig särskilt väl för samverkan med samtliga kommuner involverade är ”Våld i nära relationer”. Efter en chefsutbildning beslutade IFO-chefsgruppen att skapa ett gemensamt nätverk inom sakområdet för de åtta kommunerna samt även att sätta upp ”våld” som en punkt på varje IFO-chefsmöte för att driva frågan framåt. Det pågår diskussioner om hur kommunernas arbete rörande våld ytterligare kan samorganiseras kring att förebygga och förhindra våld samt stötta våldsutsatta och förövare, utformat efter glesbygdens behov och förutsättningar. Detta exemplifierar ett område som är svårt att hantera för varje enskild liten kommun men där samverkan kan bidra till lösningar.

Annan samverkan som involverar socialtjänsten och externa aktörer pågår parallellt. Den nationella omställningen till Nära vård som involverar samtliga kommuner och regioner har en egen ledning och struktur i sitt arbete för samverkan. Ett annat exempel är HLT-arbetet där förkortningen står för ”Hälsa, Lärande, Trygghet” och där hälso- och sjukvård, förskola/skola, skolhälsovård och socialtjänst i Västerbotten samverkar genom särskilda lokala HLT-team, för att ge samordnat och förebyggande stöd till barn och familjer. Arbetsmetoden har utvecklats i länet med start i Umeå och FoU Socialtjänst har i länet en samordnande funktion i samverkan med regionala processledare.



# Behov av struktur för verksamhetsutveckling

I utredningen ”Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget” framhålls att det inte bara måste finnas en driftskapacitet för den dagliga verksamhetens serviceutbud utan också en ”strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen” (SOU 2020:8, s 27).

För socialtjänsten i små kommuner kan det vara en utmaning, förutom att ligga i linje med nationella förväntningar, också fortlöpande utvecklas utifrån sina egna lokala förutsättningar. Att det inte saknas innovativa idéer till verksamhetsutveckling bland medarbetare i projektkommunerna har dock visat sig ett flertal gånger vid workshops (Nordström et al., 2020). Men att ta dessa idéer och förslag vidare i nästa steg kan svikta då det många gånger saknas en tydlig struktur.

*”Det är bra att ni gräver runt lite i detta (rörande strukturerförf anm) för man får ju tankar och det är ju IFO-cheferna som är de som kan ta detta vidare. Det är ändå dom som står för det övergripande”.*

Genom att tydliggöra en struktur för utvecklingsfrågor skulle de tankar och förslag som finns också kunna tas tillvara.

*”Jag tror att vi har många bra idéer och det finns potential på den här arbetsplatsen men frågan är när man ska kunna sätta sig ner och ta tag i detta”.*

I små kommuner med begränsat antal anställda inom socialtjänstens IFO finns det sällan utrymme för särskilda tjänster som verksamhetsutvecklare eller motsvarande.

*”Vi har pratat om det men det finns inte utrymme för att ha en särskild tjänst. Den biten är ju jätteviktig och jätterolig och hade den tjänsten kommit ut hade jag sökt den direkt – även om den legat i annan kommun”.*



Uppdraget/funktionen läggs i stället på någon med intresse för utvecklingsfrågor alternativt att det ligger, tillsammans med alla andra uppgifter, på IFO-chefens eller socialchefens bord. Det finns dock alltid en risk att man i pressade tider med en späckad kalender inte hinner lyfta blicken för att implementera nya metoder eller arbetssätt, eller ta vara på uppkomna idéer eller leda för kreativa lösningar. När verksamheter "går på knäna" och personalomsättningen är hög så minskar både tiden och ambitionerna för verksamhetsutveckling. Man håller i perioder enbart nosen över ytan.

IFO-cheferna, och till en del även socialcheferna, menar att det är de själva som har ansvaret för socialtjänstens verksamhetsutveckling. Några kommuner har en "förste socialsekreterare" som då också har ett visst ansvar för uppföljning och utveckling, eller så har någon i arbetsgruppen med intresse för utvecklingsfrågor ett uppdrag att bevaka ett specifikt område inom ramen för sin tjänst. Av de mindre kommuner med ett invånarantal under 6 000 är det endast en kommun som har en särskild tjänst som verksamhetsutvecklare inom IFO. Tjänsten inrättades som ett pragmatiskt sätt att hantera en situation då det inte fanns någon sökande till den tomma IFO-chefstjänsten, och huvudsakligen för att avlasta socialchefen, men var så uppskattad att tjänsten fick vara kvar även efter att en IFO-chef anställdes.

I samband med en av de konferenser som aktuellt projekt återkommande arrangerade för chefer och medarbetare inom socialtjänstens IFO, presenterade denne verksamhetsutvecklare sitt arbete och erfarenheter, vilket följdes upp med gruppdiskussioner. Tydlighet var något som efterfrågades. Man menade att det behöver bli uttalat vem som har ansvaret för att jobba med utvecklingsfrågor, att man benämner uppdraget i personens titel, att det finns tid till förfogande och att det inte bara är inbakat i en tjänst. Vidare sågs det allmänt som en fördel om ansvaret för verksamhetsutveckling läggs på någon annan än IFO-chefen, med hänsyn till arbetsbelastningen på chefsnivå. Förutom sakkunskap menade man att en verksamhetsutvecklare "behöver vara driven, intresserad, ha en förmåga att hålla i, men också ha erfarenhet av att arbeta i socialtjänsten". Som en möjlig lösning kom det också förslag på att dela en utvecklingsledartjänst mellan flera kommuner alternativt att organisera utveckling i termer av en grupp/nätverk. Denna utvecklingsgrupp/nätverk skulle då också kunna ansvara för att identifiera kompetensbehov och genomföra gemensamma utbildningar.

Regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS), FoU-enheter och Läns-

styrelsen kan finnas att tillgå för olika former av stöd i utvecklingsarbete, men utan aktiv medverkan och en positiv inställning från berörda chefer/ledning och medarbetare kan ingen bestående förändring ske.

### Uppföljning för kvalitet

I lagrådsremissen inför nya Socialtjänstlagen står att: Arbetet med ett säkerställa en god kvalitet är centralt för socialtjänstens verksamhet. För att god kvalitet ska kunna uppnås måste verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas, följas upp och säkras” (Lagrådsremiss SoL, s 241).

Socialstyrelsen formulerade i sin lägesrapport (2016) fem delar av betydelse för att arbetet inom IFO kan anses ha en god kvalitet. Dessa fem delar var att arbetet kan beskrivas vara Kunskapsbaserat, Säkert, Individanpassat, Jämlikt och Tillgängligt. I senare lägesrapporter lyfter Socialstyrelsen, i likhet med Socialdepartementet i lagrådsremissen, fram att det inte enbart är klientens perspektiv som är av vikt utan att det också bör tas med ett personal-, lednings- och medborgarperspektiv då kvalitet ska bedömas. Här återfinns begreppen om att arbetet ska baseras på ”bästa tillgänglig kunskap” och bygga både på ”vetenskap och beprövad erfarenhet”. Vidare betonas faktorer som rättssäkerhet, den enskildes medinflytande, att vård och service ska vara lättillgänglig och samt att socialtjänsten ska ha ett genomtänkt arbetssätt med fungerande arbetsledning och lämplig sammansättning av ett arbetslag (Socialstyrelsen, 2023; 2024, Lagrådsremiss SoL, 2024).

För att veta i vilken grad som den egna verksamheten ligger i samklang med dessa faktorer och om de insatser som erbjuds har den kvalitet som kan förväntas, krävs rutiner för uppföljning och utvärdering på både individ- och systemnivå. Individbaserad systematisk uppföljning (ISU) kan ge gott underlag både ur ett brukar- och ett verksamhetsperspektiv och resultaten kan bidra till att utveckla ”beprövad erfarenhet”. I de små kommunerna, utan specialisterheter och med få ärenden som kan grupperas, kan emellertid systematisk uppföljning på individnivå för att generera data för verksamhetsutveckling stöta på svårigheter.

*”Det är svårt med uppföljning i en liten kommun för man anser sig ha koll på de ärenden man har. Det kan vara så få som ingår i den grupp som man vill följa upp”.*

Ett sätt för anpassning till dessa särskilda förutsättningar som förts fram, och som till viss del också görs, är att gå samman med andra små kommuner i uppföljning och utvärdering. Genom att lägga samman sina uppföljningsdata skapas på det sättet större underlag för rimligare analyser.

*”Det skulle kunna ”lösas” om man gör en gemensam uppföljning med flera kommuner samtidigt och avidentifierade data. Det är också ett sätt för samverkan.”*

### **Särskilda förutsättningar som chef i glesbygd?**

För socialcheferna i hela länet kom Covidpandemin att innebära ett stort behov av möten varje vecka för att dela information och hjälpas åt att hantera situationen. Då denna period var över har socialcheferna fortsatt med dessa digitala, korta möten varannan vecka, vilket har fallit mycket väl ut och beskrivs i intervjuer som mycket värdefullt. Utöver dessa möten träffas samtliga länets socialchefer också vid ett antal heldagsmöten. Inlandets socialchefer har dessutom egna möten då de ses för information och diskussion.

För IFO-cheferna hade pandemin inte samma effekt på mötesfrekvensen, men under de senaste åren har gruppen successivt kommit att träffas oftare och samverka allt mer i gemensamma frågor, ta del av gemensam information, diskutera utvecklingsområden och stötta varandra. Från möten ett par gånger per termin prövar man nu digitala möten varannan vecka i en positiv och framåtsyftande anda plus att de träffas för egna heldagsmöten ca sex gånger per år.

I en workshop med fokus på IFO-chefernas situation i vardagsarbetet, med referens till glesbygdskontexten, var det emellertid mest svårigheter och utmaningar med chefsuppdraget som kom att diskuteras. En sådan utmaning handlade om anställning och rekrytering. Personalomsättningen på chefsnivå har av och till varit stor och ibland har det inte ens funnits någon sökande med adekvat kompetens. Det har medfört att man tagit till pragmatiska lösningar med tillfälliga kombinationer av tjänster eller tjänsteköp utifrån. Att rekrytera chefer från egna led har också förekommit ett flertal gånger. Det kan vara positivt utifrån den värdefulla lokala kompetensen men det medför samtidigt en påtaglig rollförskjutning. Att leda den arbetsgrupp som man tidigare varit en del av och i den miljön skapa sig en ny position med mer besluts- och maktbefogenheter, är inte enkelt och kan även upplevas som ensamt. Det kan ta tid att bygga

upp förtroende och tillit och finns inte det så är det svårt att driva frågor framåt. Stöd och introduktion från kollegor inom IFO-chefsgruppen och handledning är viktiga i sammanhanget.

*”Ja, jag klev ju upp från egna led och det var jätte-jättetufft”.*

Sitt arbete beskriver IFO-cheferna i de små kommunerna samstämmigt som väldigt splittrat och att ”vardagsproblemen” tar tid och energi, oftast på bekostnad av det utvecklingsarbete som man önskar kunna bedriva. Detta upplevs som frustrerande. Genom att socialkontoren i de mindre kommunerna är små, med ett begränsat antal anställda, är IFO-chefen oftast lätt tillgänglig för medarbetarna. Ett lokalt närvarande ledarskap har många fördelar där den korta sträckan från frågeställning och beslut av insats är en av dem. Förutsatt att det finns ett förtroende och en tillit mellan chef och medarbetare skapas också en trygg och kreativ arbetsmiljö. På fråga om vilka egenskaper som en IFO-chef i glesbygdskommun behöver ha svarar gruppen: god simultanförmåga, stresstålighet, flexibilitet, en grundtrygghet och att vara lösningsfokuserad.

*”Man måste ha koll på jättemycket för att kunna vara den chef man vill vara. Det är nästan ett omöjligt uppdrag”.*

*”Ansvarsområden tillkommer hela tiden, det kör bara på och uppdraget blir spretigare och spretigare. Att mitt i allt det jobba med verksamhetsutveckling skulle jag säga är svårt. Jag ser nog mera socialchefen som mer övergripande som kan få syn på sånt. Jag jobbar ganska nära mina medarbetare och man är ju som mitt emellan”.*

Utan strategier, verksamhetsutvecklare eller enhetschefer riskerar ”allt” att hamna på IFO- eller socialchefens bord. Från nationell nivå kan det komma enkäter, önskemål om statistiska uppgifter och uppföljningsdata och samma kan även komma från regional nivå. Förutom att det tillkommer nya ansvarsområden kommer krav på ställningstagande och agerande både ”uppifrån” och från medarbetare, samverkansaktörer, kommuninvånare. Detta leder inte sällan till extra belastning och stress. Det kan också vara att man har överlappande uppdrag, som att man både ingår i ett projekts arbets- och dess styrgrupp. Eller att man finns med som representant för kommunens socialtjänst i ett flertal grupperingar, både på lokal eller regional nivå. Där större kommuner har mellanchefer och specialister att delegera till blir det lätt att IFO-chefen själv medverkar i

grupperingar med olika aktörer, samtidigt som man kan sakna spetskompetensen.

*”Sitter man i väldigt många grupper och har väldigt många uppdrag så missar man också en hel del. För då ska man hålla sig à jour i alla möjliga frågor. Man ska ha koll på än det ena och det andra... Det blir lätt att man blir lite blind”.*

*”Ni måste bara förstå hur hårt man måste prioritera och då också prioritera bort, och verksamheten går alltid först. Funkar inte IFO så får man höra det”.*

Engagemanget i IFO-chefsgruppen vid vår workshop var stort och det var många utmaningar som lyftes fram som energikrävande, men här fanns också en arbetsglädje.

*”Då vi pratar om problem så får vi aldrig glömma bort att se den andra sidan – för jag har faktiskt världens roligaste jobb. Man får aldrig glömma bort det”.*

En positiv stämning kan man även hitta mellan olika chefsled, vilket även har betydelse för socialtjänstens status i kommunen.

*”Att ha en kommunchef som brinner för socialtjänstens frågor är fantastiskt”.*

## **Personalen är den viktigaste resursen**

”Inhyrda socionomer kostar miljontals kronor” löd en rubrik i Västerbotenskuriren den 18 september 2017. Flera av länets mindre kommuner hade redan då i perioder varit tvungna att använda sig av bemanningsföretag för att täcka personalbehovet. Lokalt infördes både kortare arbetsvecka och kompetenstrappa kopplad till en stabil löneutveckling för att locka sökande, men personalrekryteringen är alltjämt en utmaning. Det är inte heller bara inom välfärdsområdet som det finns stora behov av arbetskraft utan konkurrensen på arbetsmarknaden är hög. Inte minst är personalrekryteringen en utmaning i norra Sverige där det pågår stora företagsetableringar inom ramen för ”den gröna omställningen”.

I Visions Socialchefsrapport (2023), med siffror baserade på en enkätundersökning till socialchefer i landets samtliga kommuner, konstateras att svårigheterna inom personalförsörjningen ökat kraftigt mellan 2022

och 2023. Andelen som redovisar svåra villkor är störst i kommuner med invånarantal under 20 000, dvs mindre tätorter och landsbygdskommuner, där siffran för 2023 är 83 procent medan motsvarande år 2022 låg på 69 procent. Det kan jämföras med storstadskommuner där motsvarande andel som hade svårigheter med personalförsörjningen låg på 71 procent år 2023 mot 57 procent år 2022. Det är särskilt inom äldre- och barn och unga-området som dessa kommuner har svårigheter att rekrytera och behålla personal med adekvat kompetens.

En hög personalomsättning har en påtagligt negativ inverkan på den samlade kompetensen, särskilt på personalmässigt små arbetsplatser, som IFO i glesbygdskommunerna är. Om en person med spetskunskaper inom ett särskilt område slutar, kan plötsligt hela verksamheten vackla. Samtidigt kan en nyanställd person ha med sig erfarenhet och efterfrågad kompetens som verksamheten då får tillgång till. En integrerad organisation där samtliga medarbetare i den lilla personalgruppen besitter en bred generalistkompetens står generellt sett något stadigare kompetensmässigt. Personalomsättning påverkar också viljan och förmågan att stötta andra IFO-verksamheter.

*”Det krävs en stabil grund för att vara generös mot andra. Så länge som det är omsättning på personal kan man inte vara stöd för andra”.*

Skälen till att sluta och välja att gå vidare till annan arbetsplats kan både vara personliga och/eller organisatoriska och knutna till arbetsmiljön. Lön i relation till arbetstid har definitivt betydelse men betyder inte allt. När SBU besvarade en fråga i sin upplysningstjänst om vad som påverkar viljan att stanna kvar eller att sluta på arbetet för personer inom socialtjänsten, identifierades hög arbetsbelastning och stress som negativa faktorer medan stöd av organisation och arbetskamrater, handledning och mentorskap utkristalliserades som positiva faktorer (SBU 2018). Samma faktorer återfinns i Arbetsmiljöverkets rapport (2018) tillsammans med andra negativa delar som bristande introduktion och otydligt uppdrag.

Rörelse i små personalgrupper tenderar att starta negativa spiraler genom att den förste som går får med sig andra, och samtliga projektkommuner har i perioder haft brist på medarbetare och långvariga vakanser. Den höga personalomsättningen inom glesbygdskommunernas IFO, kombinerat med att det av och till är relativt få sökanden till tjänsterna, bidrar till att nyligt examinerade snabbt kan få fasta tjänster. Att sätta sig in i arbetet

tar tid och kontinuitet i en personalgrupp är central (Tafvelin et al., 2014) men tyvärr flyttar dock många vidare redan efter något år, oftast till en större kommun. Det medför att de avslutar sin tjänst ungefär samtidigt som de kommit in i arbetet och arbetsplatsens rutiner. Den trygghet som stabilitet inom en personalgrupp för med sig, får svårt att slå rot och *”trygghet är viktigt”*. Omsättning av personal, i en del fall i kombination med brist på tydliga rutiner, kan leda till att socialarbetare står ensamma i beslutsfattande och agerar baserat på vad de själva uppfattar vara den bästa insatsen i de enskilda ärendena.

*”Gruppen har inte varit tillräckligt stabil för att vi ska ha kunnat prata ihop oss om kvalitet och rättssäkerhet. Det är något som vi efterfrågar”.*

Samma personalomsättning finns även på chefsnivå vilket är problematiskt. Enligt en av de erfarna socialcheferna i glesbygdskommunerna så tar det ca ett år att lära känna en verksamhet och samtidigt bygga upp en nödvändig tillit mellan ledning, medarbetare samt att få en fungerande relation till den politiska nivån. För de kollegor och medarbetare som finns kvar i personalgruppen då någon slutar, blir det att ta vid och introducera nästa person som anställs. Enligt samma socialchef skulle en samsyn på personalfrågor i glesbygdskommunerna möjligen kunna bygga en önskvärd stabilitet.

Chefer inom IFO är samstämmiga i att *”personalärenden tar jättemycket tid”*. Förutom att rekrytera personer med adekvat kompetens finns det, som tidigare nämnts, även utmaningar i att få personer att stanna kvar. En god arbetsmiljö i alla dess delar bidrar starkt till en attraktiv arbetsplats. Andra faktorer av betydelse för att trivas i en kommun är till exempel utbud av kultur, fritidsaktiviteter, skola och annan samhällsservice, liksom om eventuell medföljande partner kan hitta en arbetsplats som matchar dennes kompetens.

Det är inte bara inom socialtjänsten som glesbygdskommuner har svårigheter att rekrytera och behålla personal, utan det berör hela välfärdssektorn, tillsammans med annan offentlig verksamhet. I inlandskommunerna nämns till exempel omsättningen av personal inom skolan som ett problem för samverkan. Personal till välfärden är även en utmaning globalt. I en systematisk översikt utkristalliseras olika strategier för att förbättra personalsituationen varav några fokuserar på att förstärka befintliga strukturer medan andra siktar på förändrade arbetssätt främst genom användande

av ny teknik (Carson et al., 2024). I de nordiska grannländerna Norge och Finland har ekonomiska incitament använts för att locka arbetskraft, som avskrivning av studieskulder och skattelättnader för företag (Nyström, 2021). Flera av projektkommunerna testade också under en period att erbjuda socialsekreterare kortare arbetstid för heltidslön, men endast en kommun har behållit detta erbjudande då utfallet av politiker inte bedömdes motsvara kostnaden.

### **Ny socialtjänstlag – ett tillfälle för ett nytag**

Något som påverkar socialtjänsten i hela landet är den nya socialtjänstlagen som medför en omställning till en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. Lagrådsremissen ”En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter” överlämnades i juli 2024 från Socialdepartementet till Lagrådet för proposition och beslut i riksdagen och lagen förväntas träda i kraft under 2025 (Lagrådsremiss, 2024).

Införandet av den nya socialtjänstlagen kan bli ett gyllene tillfälle då verksamheter kan komma att ses över och socialtjänstens roll i den lokala samhällsplaneringen aktualiseras. För att möta och planera inför kommande lagändring kommer det, i samarbete med FoU Socialtjänst och med stöd av SKR och Socialstyrelsen, påbörjas ett arbete i de aktuella glesbygdskommunerna, för att kartlägga hur man arbetar idag inom IFO, vilka insatser som erbjuds liksom vilken kompetens som finns och som saknas. Denna kartläggning kommer troligen att följas av flera motsvarande.

Denna förändring, som även omfattar insatser utan föregående behovsprövning, kommer att påverka både organisering, arbetssätt och metoder. Utvecklingen av digitala verktyg sker parallellt, vilket också behöver adresseras (Steiner, 2020). Socialtjänsten ska enligt lagförslaget bedrivas i överensstämmelse med ”vetenskap och beprövad erfarenhet”, begrepp som har gett upphov till en del frågetecken om vad som egentligen avses och hur, och på vilka sätt det kommer att påverka socialtjänstens arbete. FoU Nestor har i en rapport gjort en genomgång och problematiserat ett flertal begrepp dels i relation till det konkreta sociala arbetet, dels om deras inverkan på grundläggande perspektiv och värderingar, synen på kvalitet, kunskap och styrning och organisation (Åhlfeldt, 2022). Infallsvinklarna är många och det finns stort värde i att stanna upp och reflektera över dessa begrepp och dess betydelse i den egna verksamheten.



I Lagrådsremissen står att kvaliteten inom socialtjänsten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas, kompletterat med ett uttryckligt krav på uppföljning. Detta ligger i linje med föregående utredning (SOU 2020:47) som betonade behovet av analyser, insamlande av statistik och en djupdykning i hur olika grupper har det i den egna kommunen och vilka behov som kan förutses. De ökade lagbundna kraven tycks förutsätta att det finns utvecklingsledare och/eller strateger som kan arbeta med utökat analys- och planeringsarbete. För de minsta kommunerna som många gånger saknar sådana resurser är detta emellertid en utmaning och här kommer samverkan mellan IFO-chefer över kommungränserna och en medveten struktur för arbetet att utgöra en förutsättning, liksom stöd från den regionala samverkans- och stödstrukturen (RSS).

### **Statsbidrag, stimulansmedel och utjämningsbidrag**

För att stötta kommunerna i införandet och omställningen till den nya socialtjänstlagen har regeringen beslutat om ett statsbidrag på 650 000 kronor till samtliga kommuner för 2024, oavsett kommunens storlek, för läges- och behovsanalyser och planering inför den nya socialtjänstlagen. Betydligt mer statsbidrag är att vänta de kommande åren för omställningsarbetet då fördelningsnyckeln kan komma att vara förändrad.

Att medel fördelas lika för alla kommuner är glädjande för de befolkningsmässigt små kommunerna, som i sammanhang då bidrag fördelas i relation till antal invånare, kan hamna i den situationen att de knappt får några medel alls. Det händer också att små kommuner väljer att avstå att rekquirera eller ansöka om medel om insatsen i form av ansökan, genomförande och återrapportering, ofta inom en begränsad tidsrymd, bedöms ta mer tid och energi än det ger ekonomiskt, även om ett riktat statsbidrag eller stimulansmedel kan ha ett högst lovvärt syfte och mål. Särskilt utmanande blir det i de kommuner där det saknas särskilda verksamhetsutvecklare eller motsvarande. Kraven och kriterierna som kan ställas för att ta del av dessa medel kan också vara svåra att uppfylla, alternativt att problemområdet som medlen är inriktade på inte är aktuellt i den egna kommunen. Att SKR tagit ställning för att statsbidragen bör vara generella i så stor utsträckning som möjligt är i linje med vad många chefer i glesbygdskommunerna önskar.

Samtidigt kan riktade medel innebära att ett lågt prioriterat område uppmärksammas och inte behöver konkurrera med annat och att området därmed kan få en önskvärd knuff framåt. Som ett sådant exempel medverkade både Vilhelmina och Åsele kommuner i utvecklingsarbetet för

Tidiga Samordnade Insatser (TSI), som Socialstyrelsens och Skolverket stöttade både med konkret stöd och ekonomiska medel (2017-2023). Båda kommunerna satsade på att utveckla HLT arbetet (Hälsa, lärande, trygghet) som genom samverkande team arbetar förebyggande med barn och unga. Det stöd, den utbildning och det fokus på denna samverkansform som detta medförde var mycket positivt.

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet med syfte att utjämna de ekonomiska skillnaderna och stärka förmågan att erbjuda en god och likvärdig välfärd, fördelar skattemedel till befolkningsmässigt små kommuner. I utredningen "Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn" (SOU 2024:50) föreslås en ny typ av fördelning där bland annat ett antal kommuner i glesbygd skulle få en högre tilldelning. Tre av de aktuella projektkommunerna skulle tillföras ett högre belopp, på ca 10-12 miljoner, om förslaget går igenom efter remissrundan. Ett sådant tillskott är i en kommun på ca 3000 invånare förstås välkommet och lokalpolitiker som intervjuats av media säger att det är välfärdsområdet som utslutande skulle prioriteras.

## Gemensam IFO för två små kommuner för ökad kompetens

Dorotea och Åsele är två kommuner inom södra Lappland med det kortaste vägvståndet mellan tätorterna, 49 km. Dorotea blev 2023 Sveriges minsta kommun med sina 2339 invånare, och Åsele ligger på femte plats från slutet i befolkningsstatistiken med 2718 invånare (scb.se). Dessa kommuner var under en sexårsperiod under 70-talet sammanslagna innan Dorotea bröt sig ur 1980. Under de påföljande 40 åren till 2020, har båda kommunerna haft en befolkningsminskning på drygt 39 procent, samtidigt som medelåldern i kommunerna ökat till 48,7 år i Dorotea, respektive 47,6 år i Åsele, att jämföra med medelåldern i Sverige på 41,7 år (2022; scb.se).

Det finns upparbetade kontakter mellan kommunernas socialtjänst, inte minst på socialchefsnivå, där de haft stort stöd av varandra. Båda kommunerna har av och till haft att hantera hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera medarbetare till IFO, vilket medfört behov att ta in konsulter. Men konsultbemanning kostar ca tre gånger så mycket som en anställd socialsekreterare vilket är kännbart i en begränsad budget, och det beskrivs dessutom som negativt både för kvalitet och arbetsmiljö.

Tanken att utöka samarbetet och få till stånd en strategisk samverkan på organisatorisk nivå inom IFO har successivt växt fram och konkretiserats till ett övergripande och långsiktigt mål om att slå samman de båda kommunernas IFO-enheter. Detta för att minska sårbarheten, säkra och stärka kompetensen, möjliggöra specialområden och dämpa generalisering, förbättra arbetsmiljön, minska behovet av konsulttjänster och bli en attraktiv arbetsgivare.

I en presentation för de båda kommunernas politiker våren 2024, formulerades argumenten för detta av den arbetsgrupp som skapats för att driva utvecklingsarbetet som:

- Socialtjänstens uppdrag är att utgöra samhällets yttersta skyddsnet för de som behöver stöd och hjälp i sin vardag. Insatserna är många gånger livsavgörande och omöjliga för den enskilde att klara sig utan både när det barn som far illa i sitt hem, missbruk, socialpsykiatri, äldre eller personer med funktionsvariationer som behöver stöd enligt LSS. Detta viktiga uppdrag måste säkerställas oavsett utmaningar med ekonomi och personalförsörjning; verksamheten måste fungera och för att det ska vara möjligt måste vi våga tänka i nya banor.

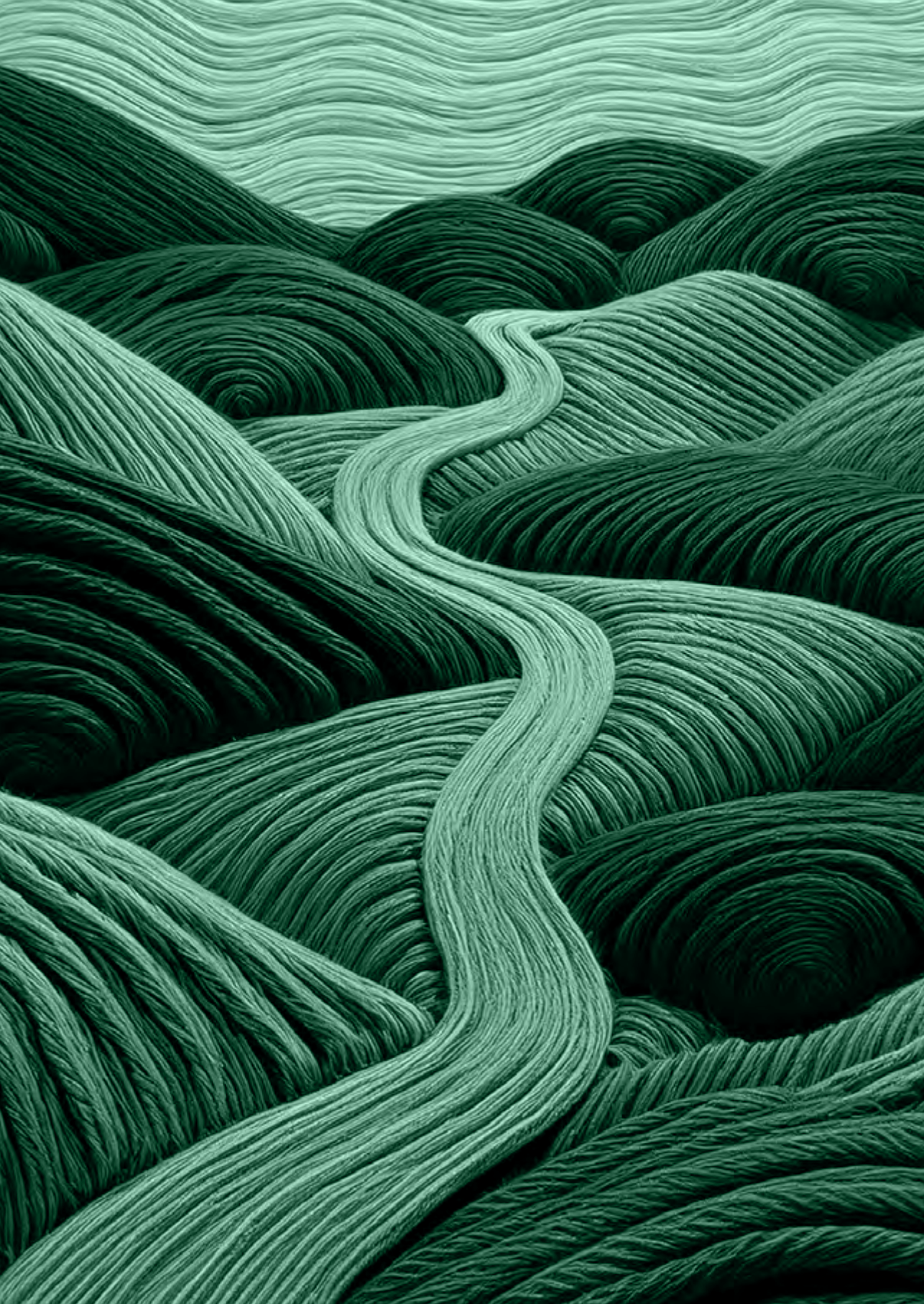
Nuläget beskrivs i samma presentation enligt nedan:

- Sammanfattningsvis har vi var för sig små organisationer med krav på bred kompetens hos medarbetarna. Jobbet blir svårt. En stor andel av medarbetarna närmar sig pensionsålder och samtidigt ser vi svårigheter att kunna rekrytera. Den lilla organisationen blir mer sårbar då en medarbetares frånvaro ökar kraven på kvarvarande medarbetares arbetsinsats. Det gör att arbetssituationen ganska snabbt kan bli ohälsosam men att åtgärderna kan dröja. Det kostar befintliga medarbetares hälsa och dyra konsulter. Samtidigt ökar kraven med bland annat ny lagstiftning och ytterligare arbetsuppgifter och ansvar tillkommer till verksamheten.

Kommunledningarna i Dorotea och Åsele är båda positiva till förslaget och har tillsammans tecknat en avsiktsförklaring om samarbete mellan Individ och familjeomsorgen i respektive kommun som omfattar organisationsstruktur, kvalitetsledning och kompetensförsörjning men det återstår ett flertal beslut och förhandlingar innan en sammanslagning av verksamheterna kan bli verklighet. En konkret stötesten är att Dorotea, som den enda av inlandskommunerna, har kvar den arbetstidsförkortning till 32-timmarsvecka som tidigare infördes i flera av inlandets kommuner för att locka sökanden till IFO. Övriga kommuner har återgått till 40 timmar, inklusive Åsele kommun. Hur detta ska få en lösas är föremål för diskussion.

De delmål som satts upp är att under 2024 inleda konkret samarbete i en eller ett par delar av verksamheten. Därefter testa, utvärdera, revidera och testa mera vid behov. Den organisationsförändring inom IFO som genomförts i Mellerud och Bengtsfors kommuner 2023 har inspirerat, och arbetet i Västerbotten kommer att med stort intresse följas av FoU Socialtjänst.





# Digitala kollegan – en samverkansplattform

Att som socialtjänstens IFO upprätthålla den individuella och organisatoriska kompetens som krävs för att arbeta kunskapsbaserat och rättssäkert i enlighet med lagar och föreskrifter, är en utmaning i befolkningsmässigt små kommuner med ansträngd ekonomi, små arbetsgrupper och sviktande bemanning. För de enskilda medarbetarna kan osäkerhet i handläggning, rutiner, metoder och insatser skapa en negativ stress.

En tillgänglig, kunnig och stödjande chefsnivå, handledning och kollegialt stöd är alla faktorer som har betydelse för att känna trygghet i arbetet. Att gå till sin kollega i rummet intill är för de flesta självklart när man funderar över något, vill ha stöd inför ett möte, utbyta tankar rörande val av insats, vill diskutera tolkningen av en lagtext, söker spetskompetens i ett ärende eller liknande. Kunskapen hos de enskilda kollegorna kan variera och i en större arbetsgrupp vet man oftast vem man ska gå till. I en liten arbetsgrupp med få kollegor, som är glesbygdskommunernas verklighet, kan det däremot vara svårt att kunna täcka detta behov av kollegialt stöd. I den andan föddes tanken på en ”digital kollega” för att skapa en kollegial samhörighet med andra praktiker i de åtta inlandskommunernas IFO. Ett nyckelcitrat som präglat arbetet har varit att *”ingen ska behöva känna sig ensam”*.

En flerårig process mot denna digitala kollega inleddes redan i ett tidigare projekt med fokus på hur innovationsförmågan i glesbygdens IFO skulle kunna tas tillvara (Nordström et al., 2020). Det gemensamma arbetet med att i workshops och genom enkäter kartlägga behov och förväntningar rörande samverkan mellan IFO-verksamheter och möjliga samarbeten för kompetensutveckling för IFOs medarbetare, lade grunden för utvecklingsarbetet av en digital plattform. Inledningsvis handlade syfte och mål om att skapa en gemensam digital plattform med möjlighet till att kunna samköra utbildningar och bidra till kompetensutbyte mellan kommunerna. Under processens gång omformulerades visionen till att både bli bredare och samtidigt mer konkret till stöd för enskilda medarbetare inom IFO. Då skapades också namnet ”Digitala Kollegan”, som snabbt blev ett etablerat begrepp. En arbetsgrupp med en representant från varje kommun och med mandat från sin IFO-chef, samt utvecklingsledare från länets

FoU Socialtjänst tillskapades. Gruppen har varit central i arbetet och är alltså mycket aktiv.

Digitala Kollegan är således en webbplats som succesivt byggts och utvecklats i kontinuerlig dialog mellan användare, arbetsgruppen, FoU Socialtjänst och en webbyrå. Behov och användbarhet har varit ledstjärnor i framtagning och fortsatt utveckling av både design och innehåll. I praktiken har det inneburit att plattformen gått från den initiala och mer traditionella utformningen med många bilder, rubriker och visuellt språk, till en tämligen avskalad och effektiv yta. Själva webbplatsen har byggts med en vanligt förekommande mjukvara, och är genom särskild inloggning endast tillgänglig för chefer och medarbetare vid de åtta IFO-verksamheterna och FoU Socialtjänst. År 2024 finns ca 150 användare och det innebär att i stort sett alla som är potentiella användare av Digitala Kollegan också finns som registrerade användare.

### **Innehåll och användning**

Idéerna kring vad Digitala Kollegan skulle omfatta och hur den skulle användas har utvecklats över tid. Initiala ambitioner om att omfatta både grundläggande information och kunskap om socialtjänstens sakområden, såväl som erbjudanden om utbildningar och länksamlingar för digitala resurser på nationell nivå testades och omprövades för att landa i att möta behov av erfarenhetsutbyte och delad kollegial kompetens. Något som också förändrats över tid är själva utformningen av plattformen, där design och visuellt lockande utformning inte alls tilltalade användarna som i stället efterfrågade en ren och effektivt utformad plattform utan större krusiduller. Båda dessa spår av utveckling formades genom arbetsgruppens arbete men också genom testkörningar, diskussioner i samband med presentation av Digitala Kollegan vid möten och konferenser och lokala avstämningar.

Digitala Kollegan är i mångt och mycket utformad som en hemsida med sökfunktion och har ett etikett-system där inlägg markeras med sakområdesetiketter för att underlätta sökandet efter visst innehåll. Det är också möjligt för användarna att prenumerera på inlägg, frågor och information utifrån samma etiketter. När något publicerats får prenumeranten en mejlavisering. Detta är en funktion som uppskattats av de flesta och som bidrar till aktiviteten på Digitala Kollegan.

Digitala Kollegans mest nyttjade funktion är "Frågor" där vem som kan ställa och svara på varandras frågor. Ämnesområdena handlar om allt från önskan om direkt information till sökande efter andras erfarenheter





och råd i knepiga ärenden. För att försäkra sig om att specifika frågor inte kan härledas till enskilda klienter och brukare finns möjligheten att både fråga och svara anonymt då risken för igenkänning av personer ökar med kommunens litenhet. Vissa IFO-verksamheter tar upp Digitala Kollegans frågelåda på sina arbetsplatsträffar där man gemensamt går igenom vilka frågor som ställts och ser om man kan bidra till svar eller fortsatta funderingar. Kollegor uppmuntrar också varandra att gå till Digitala Kollegan med sina frågor när man inte själv kan besvara eller lösa dem.

*"Ja vi säger, ställ frågan i DK och se vad vi får. På så vis är det jättebra att man kan få svar där på hur andra kommuner i inlandet gör, för det... nog kan man hitta övergripande hur man kan jobba och så vidare, men i praktiken då vi sitter med få resurser, det är långt till alla insatser och allt möjligt, så är det inte så enkelt. Det är inte som alla andra har det och det är så skönt att få svar".*

När Digitala Kollegan tagits upp vid gemensamma avstämningar har diskussionen bland annat handlat om kvaliteten i svar och reflektioner och den utmaning som uppstår när man själv kanske inte håller med om ett svar eller har ytterligare input att bidra med. Det kan kännas svårt att utmana ett givet svar, och då avstår man kanske hellre, eller tar personlig kontakt med frågeställaren om denna är namngiven. I särskilt känsliga ärenden nämns också strategin att bara efterfråga erfarenhet kring något specifikt ärendeområde och att själva det kollegiala utbytet kan ske i direktkontakt och inte via själva plattformen.

Annat som diskuterats i samband med det direkta kollegiala utbytet till exempel via frågor och svar-funktionen är den försiktighet som finns hos ett flertal användare att framställa sig som expert eller extra kunnig i något ämne. En tidig tanke om att särskilt erfarna socialsekreterare skulle benämnas "experter" var inte alls gångbar. För den som känner sig osäker på något men inte vill framstå som "dum" finns en möjlighet att vara anonym, men det riskerar samtidigt att fungera kontraproduktivt på en arena som har som syfte att skapa kollegial samverkan. Det är fullt möjligt att vara passiv användare av Digitala Kollegan och förhoppningsvis växer modet att så småningom kliva in i en mer aktiv roll som användare. Överlag så är bedömningen att det hela tiden krävs ett aktivt arbete av representanterna i arbetsgruppen alternativt IFO-chefen i respektive kommun, att uppmuntra till användning av Digitala Kollegan och se dess möjligheter. Därutöver måste dialogen ständigt föras kring utmaningar

och möjligheter så att plattformen är relevant för sina användare.

*”Dom som varit med från början, dom är ju med på tänket. Och alltså, man har ju som växt in i det och att få med nya kollegor det tycker jag ändå är en utmaning – att få med dom i samma tanke. Men det är ju just det där att hela tiden ändå ha det levande, som på socialsekreterarträffarna. Och man hänvisar till det hela tiden /.../ ”jamen har du kollat där?” Det tror jag man måste göra, man måste pusha varandra och påminna”.*

Andra funktioner på Digitala Kollegan är Mötesnoteringar, Dokument, Kalendarium och Medarbetare. Mötesnoteringar omfattar bland annat anteckningar från de Digitala Mötesplatserna och arbetsgruppens möten. Även mötesanteckningar från IFO-chefsnätverket för Västerbotens inland är föreslagna att läggas på Digitala Kollegan. Under rubriken Dokument är tanken att olika kommuners riktlinjer, rutiner och handlingsplaner av olika slag kan samlas och delas. Här finns potential för ett samverkansarbete men det har ännu inte riktigt tagit fart. I Kalendariet publiceras gemensamma aktiviteter som Digitala Mötesplatser, möten, utbildningar och konferenser. Under Medarbetare återfinns alla användare där var och en har möjlighet att publicera ett foto och skriva in kontaktuppgifter, yrkesroll och vad man är särskilt intresserad av och kunnig i. Alla användare kan förutom att delta i interaktionen, även publicera material eller poster i kalendariet. Vissa användare som arbetsgruppen och ansvariga på FoU Socialtjänst kan också arbeta med Digitala Kollegan från ”baksidan” och göra mer omfattande arbete på plattformen. När det gäller ombyggnad eller tillägg av funktioner används en webbyrå.

### **Behovet av att ses för att bygga kollegial samverkan**

Digitala Kollegan som kommunikationsyta har fördelen av att vara helt oberoende av tid, rum och avstånd. Men för att skapa kollegial samverkan och stärka dess betydelse blev det ganska tidigt tydligt att den relation som skapas i ett skriftligt forum behövde kompletteras med möten för direkt dialog där möjlighet finns för fördjupning, följdfrågor och kontaktskapande. Det ledde till en test av digitala Teamsmöten, utifrån olika teman och områden relevanta för IFO. Inbjudan skickades ut via Digitala Kollegan men också via möteskallelse på mejl från arbetsgruppens representanter, och vem som ville kunde ansluta till ett sådant möte via en öppen Teamslänk utan föransökan. Allt eftersom utvecklades, det som nu kallas ”Digitala Mötesplatsen” till att vara regelbundna veckovisa mor-

gonmöten på 45 minuter med i förväg annonserade teman öppna för alla användare. Det kan som exempel handla om barn och unga, om beroende, om våldsfrågor, om någon särskild metod eller om systematisk uppföljning. Deltagandet har varierat och utifrån önskemål om att stimulera till att samtliga kommuners IFO skulle delta för att dialogen skulle bli rikare och utbytet större, föreslog arbetsgruppen att varje kommun skulle välja representanter till de olika tematiskt profilerade Digitala Mötesplatserna. Detta har nu prövats under en tid och fallit väl ut, med fler kommuners IFO representerade vid dessa möten.

*”Det är lättare att gå in i mötet och diskutera i stället för att skriva”.*

För de allra minsta kommunernas del är det dock inte möjligt att delta vid alla tillfällen, men så långt som möjligt deltar nu minst en från varje IFO vid varje Digital Mötesplats. Fortfarande är vem som helst välkommen att delta, men de utsedda representanterna tar ett särskilt ansvar i mötena. Vid de Digitala mötesplatserna deltar också någon utvecklings- eller forskningsledare från FoU Socialtjänst med rollen av att vara värd för Mötesplatsen. Så långt som möjligt deltar FoU-medarbetarna i de Mötesplatser där de äger särskilt ansvar och kunskap.

Kännedom om och möjligheten att byta erfarenheter och reflektioner med kollegor med liknande arbetsuppgifter, förutsättningar och utmaningar har ökat väsentligt genom Digitala Mötesplatserna. Att få ett ansikte och en röst på personer man kanske enbart mött skriftligt på Digitala Kollegan, har gett ett mervärde. Även om de geografiska avstånden kvarstår kommer man ändå närmare varandra via skärmen. Därutöver har möjligheten funnits att ses fysiskt vid de konferenser som erbjudits via de olika forskningsprojekt där Digitala Kollegan växt fram. Nu ligger en ny satsning och test i pipeline, nämligen att mötas till ”Digitala Kollegan Live” – ett fysiskt möte lunch till lunch där fokus i huvudsak kommer att ligga på att utbyta erfarenheter och gå ett steg vidare i bygget av kollegial samverkan. Med vetskap om att relationer är viktiga för samverkan finns förhoppningen om att sådana möten kommer att ge ett flertal positiva spin off-effekter.

## Digitala kollegans relevans

I projektet har vi tittat närmare på vad som egentligen gör Digitala Kollegan relevant både i relation till användarna och till andra digitala ytor riktade till IFO (Hjelte et al., 2024). Digitala Kollegan gör inte anspråk på att vara informationskälla för grundläggande sakkunskap eller arbetssätt, inte heller är den en informationskanal i någon större utsträckning. Det användarna uttrycker och det forskningen bekräftar är den praktisknära relevansen där nyanserna får utrymme utifrån att de användare som för dialog, utbyter erfarenheter och ger varandra råd, äger samma förståelse för de specifika villkor och förutsättningar som råder för att arbeta inom IFO i glesbygd (Hjelte et al., 2024). Detta är också anledningen till att det återkommande slagits fast att det inte är relevant eller önskvärt att bjuda in verksamheter från större kommuner, trots att det där finns större utrymme för specialistkompetens. Detta handlar inte om att man inte söker tillgång till denna kompetens men att utöka den Digitala kollegan med fler kommuner skulle riskera den särskilda samhörighet och förståelse som uppstår då man känner villkoren för varandras arbete och resurser. Man säger också att man med självklarhet vänder sig till andra nationella och digitala kunskapskällor för information och spetskunskap men det ersätter inte den kollegiala samverkan och tolkningsmöjlighet som ligger inom Digitala Kollegan och dess andra näraliggande forum.

*”Jag tycker att det är jätteskönt att veta att vi som sitter här vet hur det är att jobba i glesbygd och hur det är. Som du var inne på. Vi har inga insatser... Jag kan inte ringa till nåt Barnahus, liksom”.*

## Externt intresse

Digitala Kollegans framväxt, funktion och karaktär har presenterats i flera olika sammanhang, allt från nationella nätverk, möte med Socialdepartementet, vid nationella och internationella konferenser och vid lokala träffar med andra verksamhetsföreträdare. Digitala Kollegan väcker intresse, kanske just för sin enkelhet och för att den erbjuder ett kontinuerligt och ständigt dagsaktuellt dialogforum. Här är det inte digitaliseringen i sig som står i förgrunden, utan användbarheten av ett digitalt verktyg för att överbrygga geografiska avstånd och utmaningen i att vara både generalist och specialist med stort ansvar och få kollegor. Kanske är det själva sökandet efter forum där dialog och reflektion får utrymme som är det bärande i Digitala Kollegan, och där de yttre utmaningarna är stora blir digitala lösningar möjliggörande.

## Erfarenheter och en framtidsspaning

Utvecklingen av den Digitala kollegan har övergripande syftat till att skapa kollegial samverkan och upplevelse av närhet med andra kollegor trots långa avstånd och resursmässiga utmaningar. Ökad kunskap och kompetens och inte minst en trygghet av att inte vara ensam i sin professionella yrkesutövning ses som positiva effekter. Behov och utvärderingar har i första hand fått styra innehåll och utformning, i motsats till lockelsen att enbart fångas av själva digitaliseringens tekniska möjligheter.

Digitala kollegan är relevant som arbetsredskap så länge den används och dialogen är levande kring användning och innehåll. Den brett sammansatta arbetsgruppen, aktivt stöd från forsknings- och utvecklingsledare från FoU Socialtjänst och tillgång till projektmedel från Forte, har alla varit nödvändiga delar för uppstarten. Det är även uppenbart att långsiktig hållbarhet kräver lokalt engagemang och mandat.

Det är inte säkert att en perfekt utvecklad Digital kollega är det givna slutmålet. Kanske det är starkare samverkan och andra typer av möten och samarbeten som kommer att bära den kollegiala gemenskapen och tryggheten framöver. Tillit och kollegialt förtroende byggs långsamt, och i det här sammanhanget ännu långsammare då kommunikationen huvudsakligen är skriftlig och man ses relativt korta stunder i det digitala rummet (Hjelte et al., 2024).

Om denna digitala plattformslösning generellt kan fungera i andra kontext är något som behöver testas och utvärderas. Det kan vara värt att pröva för vilket sammanhang eller verksamhet som helst som av olika anledningar saknar kollegial samverkan och kollegiala möten, utifrån fysiskt avstånd eller arbetsplatskultur och förhållningssätt på egna arbetsplatsen.









# Familjehemsgruppen – ett exempel på strategisk samverkan

Många positiva omdömen har fällts om Familjehemsgruppens arbete inom Region 8, (kommunerna Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Malå, Dorotea, Norsjö, Åsele och Lycksele), både av chefer, medarbetare och de personer som är utsedda att ingå. Gruppens och kommunernas arbete för att förstärka familjehemsarbetet har pågått och utvecklats under ett antal år och det senaste samarbetsavtalet sträcker sig fram till september 2025. Med en förväntan om att erfarenheterna av denna samverkansstruktur och konkreta samarbete över kommungränser skulle kunna bidra positivt för annan kommunöverskridande samverkan, genomfördes i april 2022 en workshop med sex av de åtta kommunernas familjegruppsrepresentanter samt forsknings- och utvecklingsledare från FoU Socialtjänst.

Andra informationskällor för ökad och samlad kunskap baserat på familjehemsarbetet har varit intervjuer med IFO-chefer och verksamhetsutvecklare, genomgång av länets avtal, samt utvärderingar från motsvarande arbete i Jönköping och Västernorrland.

## **Bakgrund**

Att som liten kommun med begränsade resurser kunna hålla en hög kompetensnivå vid barnavårdsutredningar och placeringar, rekrytering av familjehem, handledning och utbildning för dessa hem, samt att stötta barn och unga på bästa sätt, är utmanande på många plan. Att hitta ett passande familjehem i en liten kommun, med få tillgängliga hem, är av naturliga skäl svårt. I en befolkningsmässigt liten kommun ökar också risken för jävssituationer. Lösningen blev i många fall att både utredningar, placering och stöd till familjehemmen lades ut på externa aktörer till en hög kostnad.

Den gemensamma ansatsen att samarbeta över kommungränser inom familjehemsområdet byggde främst på ekonomiska incitament, då kostnaderna för placeringar i konsultstödda familjehem var en stor utgiftspost. Cheferna inom IFO, som regelbundet träffas i en egen samverkansgrupp, uppmärksammade detta och samtidigt som de ville minska utgifterna fanns en ambition att öka kvaliteten i arbetet i den egna organisationen.

Man såg här flera samordningsvinster i att stärka den gemensamma kompetensen inom området. Konkret förväntades även att arbetet över kommungränserna skulle leda till ökat antal kommunstödda familjehem, samverkan i utbildnings- och handledningsfrågor samt att handläggare skulle få stöd av varandra i utredningsförfarandet.

### **Ett hjul sätts i rullning**

I maj 2015 fick en familjehemssekreterare från den största av de åtta kommunerna i uppdrag att samla representanter från övriga kommuner, att sätta samman ett riktat utbildningspaket för befintliga kommunala familjehem och att påbörja arbetet för en strukturerad samverkan över kommungränser. I detta initiala skede ville man samla särskilt engagerade handläggare eftersom dessa "eldsjälar" bedömdes vara en förutsättning för att få till stånd den kraftansamling som var nödvändig för ett positivt utvecklingsarbete. Som en första gemensam aktivitet arrangerades en "familjehemsdag" i november samma år, där kommunernas egna familjehem fick träffas och gemensamt ta del av en utbildning.

I stället för att varje kommun engagerade egna kommunstödda familjehem, så lades alla kommuners hem i en gemensam familjehemsbank för de åtta kommunerna. Det medförde i praktiken att man inte längre behövde konkurrera om familjehem vid rekrytering, att möjligheterna för matchning av barnet/ungdomen med det bäst lämpade familjehemmet ökade, liksom lokal- och personkännedomen. Det infördes också en service för hemmen att kunna kontakta familjehemssekreterare när som helst på dygnet, vilket gav en trygghet men som i praktiken visade sig bli ytterst sparsamt använt. Sedermera infördes en gemensam beredskapstelefonservice.

### **Samarbetsavtal för familjehemsarbetet**

För att konsolidera en gemensam plattform för de åtta kommunerna togs i oktober 2017 ett beslut om gemensamma riktlinjer inklusive nivåer på arvode till familjehemmen. Detta utgjorde grunden till det samarbetsavtal som senare utarbetades och undertecknades av kommunernas nämnder 2019 och efter vissa justeringar formulerades nuvarande avtal gällande från augusti 2022 – sista augusti 2025.

Avtalet var och är viktigt. Det skapades en gemensam tydlig struktur med ett årshjul. Genom en årsavgift per kommun, baserad på befolkningstal, fick familjehemsgruppen tillgång till en påse pengar som främst gick till att kunna genomföra gemensamma aktiviteter som utbildning, handledning och årlig nätverksträff för familjehemmen, en djurparksdag i Lyck-

sele djurpark för alla familjehemsföräldrar tillsammans med placerade barn/unga, samt att finansiera möten för familjehemsgruppen.

Avtalet reglerar även ansvarsfördelningen mellan familjehemsgruppen/familjeenheten och placeringskommunen. I det senaste avtalet har medel för ett tjänsteutrymme på 1,5 tjänst sparats in. Tidigare fördelades dessa medel ut till kommunerna för att täcka den tid som representanten i familjehemsgruppen avsätter, men de bekostade även tid för en särskild samordnare för familjehemsarbetet. Denna samordning har nu i stället lagts som ett gemensamt ansvar för hela familjehemsgruppen, med stöd av en referensgrupp på tre chefer. Frågor av principiell karaktär, som utformande av avtal till jourhem, hanteras av IFO-chefsgruppen.

### **Familjehemsgruppens reflektioner på samverkan**

De åtta representanterna i familjehemsgruppen, en per kommun, träffas regelbundet, helst fysiskt men även digitalt. Dessa möten beskrivs som viktiga och bidrar stort till energi och engagemang för deltagarna, även om de ibland upplevs ta (för mycket) tid från annat arbete, vilket blir särskilt tydligt i de minsta kommunerna. Inom ramen för aktuellt projekt arrangerades en workshop med denna familjehemsgrupp för att fånga deras tankar och erfarenheter. Ett syfte var att identifiera vad man uppfattar som bra och mindre bra med denna samverkansform men framför allt diskuterade och reflekterade gruppen gemensamt över familjehemsgruppens betydelse och utmaningar. I en brainstorm användes post-it lappar i vilket resulterade i 79 lappar totalt. Det som framkom via dessa lappar och i diskussionen presenteras nedan utifrån de sex teman som utkristalliserades; **Innehåll, Kvalitet, Trygghet, Förutsättningar, Ekonomiska aspekter och Utmaningar.**

#### **Innehåll**

Vid mötena diskuteras och utformas gemensamma dokument och riktlinjer, lokala rutiner och mallar delas mellan varandra och upplägg och planering diskuteras för ett gemensamt utbildningsmaterial med Socialstyrelsens ”Ett hem att växa i” som bas. Det ges även utrymme för att dela erfarenheter, att vägleda varandra, och för att diskutera värderingsfrågor och synsätt. Att ha en gemensam värdegrund i frågor som rör en så ingripande del i det sociala arbetet, betonas vara en viktig plattform för samverkan.

#### **Kvalitet**

En gemensam ambition för familjehemsgruppen är att kunna erbjuda barn, unga och familjehem det ”bästa stödet och den bästa hjälpen”.



Gruppen menar att kvaliteten höjts både i utredningar och i matchning till passande familjehem som en effekt av samverkan över kommungränser med en gemensam familjehemsbank. I de små glesbygdskommunerna gör varje socialsekreterare jämförelsevis relativt få familjehemsutredningar vilket gör att kompetens inte kan byggas upp på samma sätt som vid specialiserade enheter i större kommuner. Det är endast i tre av de åtta kommunerna som det antingen finns en särskild enhet, alternativt att särskilda handläggare är utsedda.

Den egna kompetensen har förstärkts genom att deltagarna i familjehemsgruppen, genom det ekonomiska stödet, fått utbilda sig i att genomföra djupintervjuer och uppföljning av familjehemmen enligt Kälvestensmodellen [www.kalvesten.com](http://www.kalvesten.com). De får även fortlöpande handledning vilket i sig är en kvalitetssäkring.

Kvaliteten på de egna familjehemmen har ökat i linje med att det stöd och utbildning som ges till de gemensamma familjehemmen upplevs som bättre än tidigare, och familjehemsgruppen menar att detta stöd väl matchar det stöd som ges till de konsultstödda hemmen. Den feedback som getts från familjehemmen är positiv. Geografisk närhet och lokalkännedom är viktiga faktorer, vilka också nämns ha betydelse då en utredning görs av ett potentiellt kommunalt familjehem. Det ger också en positiv känsla av att "familjehemmen är våra". Samtliga åtta kommuner är anslutna till Socialstyrelsens Familjehem Sverige [www.familjehemsverige.se](http://www.familjehemsverige.se), något som de menar är ett positivt stöd både för dem själva och familjehemmen.

### Trygghet

I de små kommunerna är handläggarna huvudsakligen generalister som arbetar med alla förekommande ärenden, förutom den ekonomiska biståndsprövningen som oftast har en särställning. Genom familjehemsgruppen upplever deltagarna att de får tillgång till fler kollegor och att den prestigelösa stämningen ger en trygghet att ta upp även "dumma frågor" och "erkänna brister", gör det sammantaget både tryggare och roligare att arbeta. Gemenskapen i gruppen "spiller över" även till andra typer av ärenden där handläggning och insatser kan komma att diskuteras.

Att ha egna familjehem som man som socialsekreterare känner till och där placerade barn/ungdomar fortsatt kan vistas i närområdet, ger trygghet både för barn, familjehem och handläggare vilket förutsätts för hållbara placeringar. Den konkurrens om familjehem som tidigare kunde

finnas är borta och tillgången till gemensamma jourhem ger också trygghet i arbetet.

### **Förutsättningar**

För att få till en samverkan likt denna menar deltagarna att det bör finnas tid avsatt från ledningen, och de skulle helst se att det var tydligt även i en tjänstebeskrivning. Vidare måste det hos deltagarna finnas ett engagemang inom området, och några menar att det bör vara "eldsjälar" som driver arbetet. Detta är emellertid en uppfattning som inte delas av alla med hänvisning till att det då riskerar att bli alltför personbundet och sårbart om en sådan eldsjäl slutar. Annat som chefers "godkännande", regelbundna träffar, en gemensam budget, avsaknad av konkurrens och att det hela tiden "pågår verkstad", gynnar samverkansarbetet.

### **Utmaningar**

Allt är emellertid inte enkelt. Samtidigt som samverkan i en gruppering likt denna har allt att vinna på kontinuitet så står de små kommunerna tidvis inför stor personalomsättning. När då en person byts ut i familjehemsgruppen så försvinner inte bara den personens roll, kompetens och erfarenhet från gruppen, den som kommer ny behöver också hitta sin roll i gruppen och sätta sig in i arbetet. Den sårbarhet som små kommuner med motsvarande små personalgrupper alltid lever med återspeglas tydligt i en gruppering som bygger på en representant per kommun. Det kan illustreras av att av de sex personer som deltog i den workshop som denna rapport refererar till, hade fyra bytt arbete/arbetsplats ett år senare.

Att ingå i familjehemsgruppen är eftertraktat med det positiva mervärdet som det medför. Det har därför enligt IFO-cheferna förekommit diskussioner och viss avundsjuka, rörande vem som utses att ingå i gruppen från andra handläggare.

Tiden är i sig en utmaning. När man gick från konsultstödda familjehem till egna så medförde det ett merarbete för handläggarna. Både rekrytering och handledning blev till nya/utökade arbetsinsatser och tid är för många en bristvara. Familjehemsgruppen föredrar att ses fysiskt men de åtta kommunerna täcker ett stort geografiskt område och avstånden är stora. Det leder till att möten som inte kan ske digitalt tar mycket tid och det är krävande för en liten kommun med få medarbetare.

Det finns en stor samstämmighet av att mer tid även skulle behövas till att rekrytera och utreda fler familjehem, liksom att i högre utsträckning

kunna informera allmänhet och politiker om verksamheten. Att det tjänsteutrymme som fanns avsatt för en samordningsfunktion är struket i nuvarande avtal ses av familjehemsgruppen som utmanande. Både för att visst utåtriktat arbete kunde läggas på samordnaren och för att ansvarsfördelningen och strukturen riskerar att bli otydligare.

Det faktum att placeringar kan komma stötvis påverkar också arbetet i gruppen. Då det inte finns några pågående ärenden i en kommun kan tiden, som ändå förväntas läggas på den gemensamma familjehemsgruppen, upplevas som ineffektiv och i det läget också prioriteras bort. Det leder i sin tur till att en del av informationsflödet tappas bort. Om det i stället kommer behov av flera familjehem under kort tid så finns det oftast inte tillräckligt med hem för att matcha efterfrågan och då måste konsultstödda hem ändå användas. Det finns också situationer där kommunerna på grund av barnvårdsärendets art och svårighetsgrad använder sig av externa aktörer vid placering då de egna familjehemmen inte kan motsvara aktuell kravprofil, men detta har minskat betydligt.

#### **Ekonomiska aspekter och andra vinster**

Det huvudsakliga incitamentet till en samverkan över kommungränser inom familjehemsområdet var kommunernas alltmer ökande kostnad för konsultstödda familjehem. Även om användandet av konsultstödda familjehem inte har upphört helt, så har kommunerna kunnat se den genomsnittliga kostnaden per placeringsdygn minska över tid. Från 2017 då arbetet påbörjades och användandet av egna familjehem ökade, har andelen placeringar vid de kommunägda hemmen ökat från 55 procent år 2017 till 72 procent år 2020. Detta återspeglas också tydligt i kostnaden som minskat. För de sex kommunerna som hade lämnat uppgifter, handlar det sammanlagt om ca 60–70 placeringar på årsbasis, vilket inkluderar både pågående och nya och oavsett kostnaden på ca 400 000 kronor från kommunerna till familjegruppens arbete är samverkan i denna form lönsam.

Vinster och kostnader med samverkan kan också räknas i andra termer. Deltagarna som deltog i familjehemsgruppens workshop då detta diskuteras, betonade nedanstående punkter (*se nästa sida*).

Det tog lång tid innan denna samverkansstruktur hittade sin nuvarande form, men under hela tiden har det varit ”våldigt mycket verkstad”. IFO-cheferna har varit och är helt centrala för denna gemensamma verksamhetsutveckling, från idé till avtalsutformning och genomförande, och i dagsläget är det ingen som ifrågasätter familjehemsarbetet.



## KOSTNADER

- Kostnad per kommun i enlighet med avtalet
- Tid till möten med gruppen
- Tid till rekrytering och utredning av familjehem
- Tid för skapande och genomförande av utbildningar
- Tid för handledning
- Tid för skapande av gemensam struktur, riktlinjer, mallar etc
- Tid för utvärdering

## VINSTER

- Lägre dygnskostnad på de egna familjehemmen
- Tidsvinster genom snabbare och bättre utredningar
- Tidsvinster genom gemensamma aktiviteter – utbildning, handledning och liknande
- Minskade omkostnader vid placering pga närhet
- Enklare och bättre matchningar
- Ökad kompetens inom området
- Kvalitetssäkring genom person- och lokalkännedom
- Delad bemanning på jourtelefonen
- Relationer som skapas ger mervärde
- Arbetsglädje

FoU Socialtjänst har fortlöpande på uppdrag av IFO-chefsgruppen stöttat familjehemgruppen i uppföljning av arbetet genom insamling och sammanställning av data, både rörande de ekonomiska aspekterna och familjehemmens uppfattning av stöd med mera, samt i uppbyggnaden av familjehemsbanken.

### **Gemensamma familjehemsenheter som alternativ**

Kostnaderna för externa konsulentstödda familjehem är en tung utgiftspost för många kommuner i landet och det finns olika sätt att organisera arbetet för optimerad resursanvändning. Som två exempel har det både i Västernorrland och Jönköpings län tillskapats särskilda enheter inom respektive kommunförbund/region för familjehemsrekrytering, utbildning och stöd åt jourhem och familjehem. En majoritet av kommunerna i respektive län har valt att ingå. Fördelar som beskrivs i enheternas utvärderingar är den samlade spetskompetensen har ökat kvaliteten genom effektiviserad familjehemsrekrytering och utbildning av socialsekreterare och familjehem. Samtidigt skapas ett behov av tydlighet i kommunikationskedjor och gränsdragning mellan kommunens uppdrag och den särskilda enheten för familjehem (Evaldsson, 2019; [www.familjehemgfo.se](http://www.familjehemgfo.se))



## REFERENSER

Astvik, W., & Aronsson, G. (1999). Home care workers as specialists or generalists – quality in work and care, Proceedings/ Work, Stress and Health '99, Organization of Work in a Global Economy, March 11–13, Baltimore, Maryland, USA.

Axelsson, R., & Bihari Axelsson, S. (2006). Integration and collaboration in public health—a conceptual framework. *International Journal of Health Planning & Management*, 21(1), 75–88.

Bergmark, A., & Lundström, T. (2007). Unitarian ideals and professional diversity in social work practice – the case of Sweden. *European Journal of Social Work*, 10(1), 55–72.  
<https://doi.org/10.1080/13691450601143658>

Bergmark, Å., & Lundström, T. (2005). En sak i taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*.12:2-3, 125–148.

Biehal, N. (2005). Working with adolescents at risk of out of home care: The effectiveness of specialist teams. *Children and Youth Services Review*, 27(9), 1045–1059.  
<https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2004.12.031>

Blom, B. (2004). Specialization in social work practice - effects on interventions in the personal social services. *Journal of Social Work*. 4:1, 25–46.

Blom, B., Perlinski, M., & Morén, S. (2009). Organisational structure as barrier or support in the personal social services? “Breaking Down the Barriers”, Staffordshire University, September 10–11.

Blom, B., Morén, S., Perlinski, M. (2011). Hur bör socialtjänstens IFO organiseras? *Socionomen* (4):12–16.

Carson, D. B., Carson, D. A., Lundmark, L., & Hurtig, A.-K. (2023). Resource deserts, village hierarchies and de-growth in sparsely populated areas: the case of Southern Lapland, Sweden. *Fennia - International Journal of Geography*, 200(2), 210–227.  
<https://doi.org/10.11143/fennia.120788>

Carson D B., Johansson A B., Schaumberg M., Hurtig A.-K. (2024). Addressing the workforce crisis in (rural) social care: a scoping review. *Int J Health Plann Mgmt*. 2024;1-18.  
<https://doi.org/10.1002/hpm.3774>

Cohon, J. D., Fritz, D., Brady, M., Cooper, B. A., Needell, B., Smith, K. K. (2001). Specialized foster care for medically complex, drug-exposed, HIV positive infants: The baby moms program. *Children and Youth Services Review*, 23(11), 831–863.  
[https://doi.org/10.1016/S0190-7409\(01\)00163-3](https://doi.org/10.1016/S0190-7409(01)00163-3)

Daley, M. R. (2010). A conceptual model for rural social work. *Contemporary Rural Social Work Journal*, 2(1), 1–7. <https://digitalcommons.murraystate.edu/crsw/vol2/iss1/2>

Denscombe, M. (2021). *The good research guide: for small-scale social research projects* (7th). Open University Press.

Engstrom, D. W., & Okamura, A. (2007). A nation of immigrants: A call for a specialization in immigrant well-being. *Journal of Ethnic and Cultural Diversity in Social Work*, 16(3-4), 103–111. [https://doi.org/10.1300/J051v16n03\\_08](https://doi.org/10.1300/J051v16n03_08)

Erlingsson, G Ó. & Flemgård, J. (2018). Att (om)organisera den politiska basorganisationen, forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanslagningar och mellankommunala samarbeten. Linköpings universitet.

Erlingsson, G Ó., Isaksson, Z., Persson B. (2021). Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget. Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet

Evaldsson C. (2019). Utvärdering av familjehemsresursen. En länsgemensam familjehemsrekrytering. Familjehemsresursen Jönköpings län. [www.kommunalutveckling.nu/familjehemsresursen](http://www.kommunalutveckling.nu/familjehemsresursen)

Forsberg M. (2023). FoU i välfärdssverige Igår – idag – imorgon. [www.fouvalfard.org](http://www.fouvalfard.org)  
FSS (2021). FSS remissvar angående Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Föreningen Sveriges socialchefer.

Graneheim, U H., Lindgren, B M., Lundman, B. (2017). Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. *Nurse Educ Today*. Sep; 56:29-34. doi: 10.1016/j.nedt.2017.06.002.

Grell, P., Ahmadi, N., Blom, B. (2013). Hur inverkar organisationsstrukturen på socialtjänstens klientarbete? En sammanfattning av kunskapsläget. *Socialvetenskaplig tidskrift*; 20(3-4):222-40.

Grell, P., Ahmadi, N., Blom, B. (2016). 'Sometimes it's really complicated!' Clients with complex needs on their encounters with specialised personal social service organisations in Sweden. *Nordic Social Work Research*. 6(3):188-200.

Grell, P., Ahmadi, N., Blom, B. (2017). The balancing act: clients with complex needs describe their handling of specialised personal social services in Sweden. *British Journal of Social Work*; 47(3):611-29.

Grell, P., Blom, B., Ahmadi, N. (2021). Perspectives on organizational structure and social services' work with clients – a narrative review of 25 years research on social services. *European journal of social work* 2021 25(2), 289-302. [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691457.2021.1954891](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691457.2021.1954891)

Hansson J., Höög, E., Nyström, M. E. (2017). Action research for multi-level facilitation of improvement in health and social care: development of a change facilitation approach for a local R&D unit. *Action research*, 15(4), 339-359.

Hedman, M. (2024). The community hospital model in northern Sweden. Avhandling, Umeå universitet ISBN 978-91-8070-286-7

Hjelte, J., Eliasson, B., Höög, E., Westerlund, A. (2022). At the Interplay Between Needs and Expectations: Regional Perspectives on Being an Intermediary Support Structure in Knowledge Governance. *Nordic Journal of Social Research*; Volume 13, nr. 2; 1-15.

Hjelte, J., Höög, E., Nordström, A. (2023). Kunskap och expertis i små glesbygdskommuners socialtjänst – synen på utmaningar och lösningar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol 30 (1) 457-476.

Hjelte, J., Höög, E., Nordström, A. (2024). Digitalt stöd och kunskapsutbyte mellan socialarbetare i glesbygd – ett sätt att överbrygga tid och rum? *Socialvetenskaplig tidskrift* – submitted September 2024.

Hsieh, H F. & Shannon, S E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qual Health Res*. Nov;15(9):1277-88. doi: 10.1177/1049732305276687.

Ioakimidis, V. & Sookraj, D. (2021). Global standards for social work, education and training. *International Social work*, 64(2), 161-174. Doi:10.1177/0020872821989799

Jacobsson, K., & Meeuwisse, A. (2018). 'State governing of knowledge' – constraining social work research and practice. *European Journal of Social Work*, 23(2), 277-289. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1530642>

Kindle, P. A. (2016). Book review: Rural social work: an International perspective. *Contemporary Rural Social Work Journal*, 8(1), 97-99. <https://digitalcommons.murraystate.edu/crsw/vol8/iss1/10>

Kommunallagen (2017:725). Regeringskansliet. Stockholm.

Konjunkturrådets rapport (2019). Mörk, E., Erlingsson, G., Persson L. Kommunernas framtid. SNS förlag. Stockholm.

Lagrådsremiss (2024). En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Regeringen, Socialdepartementet. [En förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst – ny socialtjänstlag \(regeringen.se\)](#)

Lee, M. (2017). Social workers' evidence-based practice use and challenges in rural environments: a systematic review. *Contemporary Rural Social Work Journal*, 9(1), 1–13. <https://digitalcommons.murraystate.edu/crsw/vol9/iss1/14>

Liljegren, A. Pragmatic professionalism: micro-level discourse in social work. *European Journal of Social Work*. 2012; 15(3):295–312.

Lundgren, M., Blom, B., Morén, S., Perlinski, M. (2009). Från integrering till specialisering: om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988–2008. *Socialvetenskaplig tidskrift*. (2):162-83.

Matos, A. R., & Sousa, L. M. (2004). How multiproblem families try to find support in social services. *Journal of Social Work Practice*, 18(1), 65–80. <https://doi.org/10.1080/0265053042000180590>

Matthiessen, A., Zeeberg, B., Haack, M. (2017). Specialisering – et tveægget sværd? En undersøgelse af børn-og ungeafdelinger set fra et sagsbehandler- og et familieperspektiv. *Metropolis skriftserie*.

Meeuwisse, A., Scaramuzzino, R., & Swärd, H. (2011). Everyday realities and visionary ideals among social workers in the Nordic countries: A matter of specialization and work tasks? *Nordic Social Work Research*, 1(1), 5–23.

Minas, R. (2005). *Administrating poverty: Studies of intake organization and social assistance in Sweden* [dissertation]. Stockholm, Stockholm University.

Morén, S., Blom, B., Lundgren, M., Perlinski, M. (2010). Specialisering eller integration? En studie av socialarbetares syn på arbetsvillkor och insatser i tre organisationsformer. *Socialvetenskaplig tidskrift*. 17(2): s 189-209.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2019). Social kompetens: om kompetensförsörjning av handläggare i socialtjänsten. Rapport 2019:7. Myndigheten för vårdanalys. [www.vardanalys.se/rapporter/social-kompetens](http://www.vardanalys.se/rapporter/social-kompetens)

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021). Myndigheten för vård- och omsorgsanalys remissyttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47, S2020/06592). Diariens 4307/2020.

Nordens välfärdscenter (2019). Vård och omsorg på distans 24 praktiska exempel från Norden. [www.nordicwelfare.org](http://www.nordicwelfare.org) ISBN: 978-91-88213-46-4

Nordström, A. (2015). Glesbygdens förutsättningar att uppmärksamma barn i riskmiljö. FoU Välfärd, Region Västerbotten. [FULLTEXTto2.pdf \(diva-portal.org\)](#)

Nordström, A, Höög E, Hjelte J, (2020) Glesbygdens innovationsförmåga inom socialtjänstens IFO - hur tas den bäst tillvara? FoU Välfärd, Region Västerbotten ISBN: 978-91-519-5393-9

Nordström, A. (2024). Organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) i våra nordiska grannländer – en översikt. FoU Socialtjänst, Region Västerbotten. [www.regionvasterbotten.se](http://www.regionvasterbotten.se)



Nyström, K. (2021). Recruitment of scarce competences to rural regions: Policy perspectives. *Rev Reg Res*, 41:211–227 <https://doi.org/10.1007/s10037-021-00155-w>

Perlinski, M., Blom, B., Morén, S., Lundgren, M. (2011). The dialectics between specialization and integration: politicians' and managers' views on forms of organization in the Swedish social services. *Administration in Social Work*; 35(1):60–87.

Perlinski, M., Blom, B., Morén, S. (2012). Different worlds within Swedish personal social services: social worker's views on conditions for client work in different organisational models. *Social Work & Society* ;10(2):1–18.

Perlinski, M., Blom, B., Morén, S. (2013). Getting a sense of the client: Working methods in the personal social services in Sweden. *Journal of Social Work*; 13(5):508–32.

Riebschleger, J., Norris, D., Pierce, B., Pond, D. L., Cummings, C. (2015). Preparing social work students for rural child welfare practice: emerging curriculum competencies. *Journal of Social Work Education*, 5 (suppl, 2), 209–224. Doi:10.1080/10437797.2015.1072422

Rosell, S. (2019). Kommunernas välfärdsuppdrag hotat. *Socionomen*; Vol 2: 8–11.

Sandström, Y. (2022) Låt allmänläkare vara allmänläkare. *Läkartidningen 17–18/2022*. [Lakartidningen.se](http://Lakartidningen.se) 2022-04-26

SBU (2018). Vad påverkar viljan att stanna kvar eller att sluta på arbetet för personer inom socialtjänsten? Svar från SBU's upplysningstjänst. Stockholm.

SBU (2021). Remissvar för "Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag". GD-beslut 2/2021, Dnr SBU 2020/777. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

SBU (2022). Kontinuitet i vården. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. [www.sbu.se/ut202219](http://www.sbu.se/ut202219)

SCB (2024). Befolkningsstatistik [Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2023 och befolkningsförändringar 2023 (scb.se)]

Skogens, L. (2007). Hur bemöts manliga socialbidragstagare med alkoholproblem? [dissertation]. Stockholm University, Stockholm.

SKL (2012). Evidensbaserad praktik i socialtjänst och hälso- och sjukvård. Positionspapper. [www.skr.se](http://www.skr.se)

SKR (2020). Att hantera komplexa utmaningar. Organisera, styra och leda i samverkan. [www.skr.se](http://www.skr.se)

SKR (2021). Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Remissvar. Ärendnr: 20/01336. Sveriges kommuner och regioner. [www.skr.se](http://www.skr.se)

SKR (2022a) Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen. [www.skr.se](http://www.skr.se)

SKR (2022b) Kommungruppsindelning. [www.skr.se](http://www.skr.se)

SKR (2023a) Välfärdsutveckling genom digitalisering – Kommungemensam handlingsplan. [www.skr.se](http://www.skr.se)

SKR (2023b) Avtalsamverkan inom socialtjänsten. [www.skr.se](http://www.skr.se)

Socialstyrelsen & SKL (2011) På väg mot en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten: kartläggning, analys och förslag för att förbättra kunskapsstyrningen. Socialstyrelsen. [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

Socialstyrelsen (2016). Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2016. Socialstyrelsen. [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

Socialstyrelsen (2018) Betydelsen av socialtjänstens organisering och ärendebelastning för kvaliteten i verksamheten. En kunskapssammanställning. 2018-8-9. Socialstyrelsen [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

Socialstyrelsen (2021). Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag, SOU 2020:47. Yttrande 3.1-32505/2020. [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

Socialstyrelsen (2023a) E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2023. Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Stockholm. [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

Socialstyrelsen (2023b). Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2023. Stockholm: [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

SOU 1974:39. Socialvården: mål och medel. Principbetänkande.

SOU 1999:97. Socialtjänst i utveckling.

SOU 2008:18. Evidensbaserad praktik i socialtjänsten – till nytta för brukare

SOU 2020:8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande i kommunutredningen. Stockholm 2020.

SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag. Slutbetänkande. Stockholm 2020

SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet. [Steg mot stärkt kapacitet. SOU 2024:6 \(regeringen.se\)](http://www.regeringen.se) Stockholm 2024

SOU 2024:50 Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn [Nätt och jämnt Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1, SOU 2024:50 \(regeringen.se\)](http://www.regeringen.se) Stockholm 2024

Steiner, O. (2020) Social work in the digital era: theoretical, ethical, and practical considerations. *The British Journal of Social Work*, 51(8). <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa160>

Sundell, K., & Humlesjö, E. (1996). Sociala utredningar med fokus på barn. Socialtjänsten, FoU-byrå. Serie: FoU-rapport / Stockholms socialtjänst, 0283-1481; 1996:7

Svensson, L & Larsson, S (2017) Digitalisering och socialt arbete – en kunskapsöversikt. Lunds universitet. ISBN 978-91-982312-6-7

Svensson, K. & Plantin, L. (Reds) (2024) Kunskap i socialtjänsten. *Research Reports in Social Work* 2024:1. En rapport från Forskarskolan för yrkesverksamma i socialtjänsten. ISBN i tryck: 978-91-8039-629-5 ISBN i elektronisk form: 978-91-8039-630-1

Syssner J (2014). Politik för kommuner som krymper. Rapport 2014:4. Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet. ISBN 978-91-7519-231-4.

Syssner, J. & Siebert, C. (2020). Local governments and the communication of demographic decline in Sweden and Germany: who, what and why? *AGER: Journal of Depopulation and Rural Development Studies*, (29), 79-105. <https://doi.org/10.4422/ager.2020.01>

Tafvelin, S, Hyvönen, U, Westerberg, K. (2014). Transformational Leadership in the Social Work Context: The Importance of Leader Continuity and Co-Worker Support. *British Journal of Social Work*. Vol 38(6), 1212-1237.

Tillväxtverket (2022). Tillstånd och trender för regional tillväxt. Rapport 0439.

Trevithick, P. (2008) Revisiting the Knowledge Base of Social Work: A Framework for Practice. *The British Journal of Social Work*, Volume 38, Issue 6, September 2008, Pages 1212-1237 <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm026>

Ungar, M., Liebenberg, L., & Ikeda, J. (2012). Young people with complex needs: Designing coordinated interventions to promote resilience across child welfare, juvenile corrections, mental health and education services. *British Journal of Social Work*, 44(3), 1–19.

Vision (2023) Socialchefsrapporten 2023 Man får det man betalar för. Vision Chef.

Västerbottenskuriren (2017a), "Små kommuner tvingas till ökat samarbete". Sid 8-9, 31 juli 2017.

Västerbottenskuriren (2017b), "Inhyrda socionomer kostar miljontals kronor", Sid 8, 18 september 2017.

Willumsen, A. M., & Leth, L. A. (2018). Changing user-perspectives in a changing organisation of casework for families at risk. *Practice*, 30(5), 359–379. <https://doi.org/10.1080/09503153.2018.1461822>

Åhlfeldt, E. (2022) Begrepp i rörelse – En analys av begreppen vetenskap och beprövad erfarenhet, evidensbaserad praktik och kunskapsstyrning i socialtjänsten. Nestor FoU-centers skriftserie nr 01/2022. [www.nestorfou.se](http://www.nestorfou.se) ISBN 978-91-85347-42-1

Östberg, F. (2010) *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnvården*. Stockholm: Stockholms universitet; 2010.

Östberg, F. (2014). Using 'Consensual ideology': A way to sift reports in child welfare. *British Journal of Social Work*, 4(1), 63–80. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs094>











# NORDISK ÖVERSIKT

Våra grannländers  
organisering av  
socialtjänsten





# NORDISK ÖVERSIKT

## Våra grannländers organisering av socialtjänsten

Den samhällsutveckling som kan ses i befolkningsmässigt små kommuner i Sverige och de utmaningar den medför inom socialtjänstområdet är på många sätt likartade i de nordiska länderna. Hur man valt att organisera välfärdens sociala insatser skiljer sig emellertid åt mellan länderna. Kommunsammanslagningar, annat huvudmannskap och specialisering är några delar som kan bidra till nya perspektiv och referensram till hur vi valt att arbeta i Sverige.

Utan ambition att vara heltäckande beskrivs i denna översikt hur våra grannländer Finland, Norge och Danmark har valt att organisera det sociala arbetet, med fokus på socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) i befolkningsmässigt små kommuner. Begreppet individ- och familjeomsorg (IFO) är svenskt men de områden som omfattas finns förstås i alla länder. Det handlar huvudsakligen om insatser rörande barn och unga, familjer och vuxna, behov av försörjningsstöd, boende, arbete och sysselsättning, missbruk och psykisk ohälsa, förebyggande insatser och samverkan med andra aktörer.

Förutom att officiella dokument, forskningsrapporter, kommuners webbsidor och utredningar av olika slag har studerats, så har samtal och intervjuer ägt rum med strategiskt sittande tjänstemän inom varje lands statsförvaltning, samt lokala företrädare för de mindre kommunerna Pello i finska Lappland, Tönder i Danmark samt Molde och Smöla i Norge.

Denna nordiska översikt finns även att ta del av som en fristående rapport på [www.fousocialtjanst.se](http://www.fousocialtjanst.se)



# Inledning

Den nordiska välfärdsmodellen bygger på en tilltro och förtroende hos medborgarna till demokratiska institutioner, och att ”samhället tar ett omfattande ansvar för att garantera alla människor trygghet och välmående på jämlika villkor” (Nordens välfärdscenter, [www.nvc.se](http://www.nvc.se)). Denna välfärdsmodell är allmänt accepterad och alljämt rådande samtidigt som utmaningarna i samhället är stora. Från hälso- och sjukvården och kommunernas äldreomsorg och socialtjänst i övrigt, kommer alarmerande uppgifter om brist på personal och svårigheter att upprätthålla verksamheten på den nivå som krävs.

Från Nordens välfärdscenter betonas det i en debattartikel att det ytterst är en demokratifråga att rekrytera och behålla kompetent arbetskraft inom välfärdssektorn och att den nordiska välfärdsmodellen är hotad så till vida att tillgång på utbildad personal är en nödvändighet för att invånarna ska kunna erbjudas likvärdiga välfärdstjänster (Andersson, 2021). Social välfärd är även en förutsättning för att ett samhälle ska kunna fungera och utvecklas.

## Demografiska förändringar

De demografiska förändringarna går mot en allt äldre befolkning. Andelen invånare över 65 år i de fyra nordiska länderna Norge, Danmark, Sverige och Finland, ökar successivt och från andelen år 2021 på i snitt 25 procent (22-29 procent) beräknas andelen äldre i våra länder uppgå till 32,5 procent (30-37 procent) år 2035. Den grupp som ibland benämns ”äldre äldre”, dvs är över 80 år, beräknas för år 2035 att utgöra mellan 7-10 procent av befolkningen i de nordiska länderna ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)). Även om dagens äldre har en bättre hälsa och är friskare än tidigare generationer så medför en större andel av äldre personer i samhället ett ökat omsorgs- och vårdbehov. Sveriges kommuner och regioner (SKR) uppger i sina beräkningar från år 2023 att antalet anställda inom äldreomsorgen i Sverige fram till år 2031 behöver öka med 30 procent. Med hänsyn taget till pensionsavgångar rör det sig om ca 111 000 personer som behöver anställas ([Äldreomsorg | SKR](#)).

En brist på kvalificerad arbetskraft som matchar efterfrågan inom

välståndet återfinns i alla nordiska länder, samtidigt som andra branscher och företag också är i stort behov av att anställa, vilket utgör en försvårande faktor då det lätt kan uppstå en konkurrens om sökanden.

I Kommunutredningen (SOU 2020: 8) formuleras detta dilemma:

*”Kompetensförsörjningsfrågan framstår som den mest svårlösta i ett framtidsperspektiv på grund av arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet”.*

### **Kommunreformer och andra organisatoriska förändringar**

De nordiska grannländerna, Finland, Norge och Danmark, har liksom Sverige genomfört flera strukturreformer och organisationsförändringar som berört kommunerna. En påtaglig förändring är att antalet kommuner har minskats till nuvarande antal genom flertalet kommunreformer, vilka översiktligt beskrivs i respektive lands kapitel. Gemensamt är även att staten successivt överfört allt fler uppgifter till den kommunala nivån.

Det har i samband med dessa kommunreformer gjorts bedömningar av vilket antal invånare som behövs för att utgöra en bärkraftig kommun. Över tid har denna siffra stigit. Inför den tidiga kommunblocksreformen i Sverige ansågs det till exempel behövas 8 000 invånare för att hantera de kommunala uppdragen (SOU 1961:9). Den siffran höjdes till 10 000 i Långtidsutredningen (SOU 2015:101). Ett högre antal invånare bedömdes nödvändig vid den danska sammanläggningsreformen år 2007 då 20 000 invånare utgjorde miniminivå för en enskild kommun. Samma siffra har även figurerat i Norge och Finland i samband med dessa länders sammanläggningsreformer (Erlingsson & Flemgård, 2018). Även om det fortfarande finns små kommuner i dessa länder så ger denna bedömning en fingervisning om vilken storlek som bedöms behövas för att en kommun ska kunna hantera sina uppdrag.

Sverige med en befolkning på ca 10,5 miljoner är till ytan störst av de nordiska länderna, men landet har inte flest antal kommuner. Närmare hälften av landets 290 kommuner (131), har ett invånarantal lägre än 15 000, och 11 kommuner har färre än 4000 invånare, varav sex ligger i Västerbottens län (31 dec 2023, SCB.se).

Ett sätt för att stärka drifts-, utvecklings- och politisk styrningskapacitet, är att slå samman mindre kommuner till större. Efter en kommunblocks-



reform som avslutades år 1974 minskade antalet kommuner drastiskt från 2500, som var antalet före 1952, till 278. Dagens antal på 290 kommuner, kommer sig av ett antal kommunindelningar som genomfördes under 1990-talet och en bit in på 2000-talet.

Möjligheten till kommunsammanslagningar i Sverige har nyligen varit föremål för en statlig utredning som emellertid landade i att det inte är ett aktuellt alternativ (SOU 2024:6). Det bedöms inte finnas någon politisk vilja i berörda små kommuner då nackdelarna av sammanslagning anses överstiga fördelarna och det är tveksamt om det skulle leda till ett minskat behov av arbetskraft. Däremot betonas i utredningen att det bör finnas beredskap för kommande sammanslagningar. Den tidigare Kommunutredningen (SOU 2020:8) med fokus på välfärdsuppdraget, landade i samma slutsats och även i den menade utredaren att det kan finnas behov av en förändrad kommunstruktur i ett framtidsperspektiv. En försvarande faktor för sammanslagningar av kommuner i glesbygd är dock de stora geografiska områdena som dessa omfattar, vilket kan medföra problem ur demokratisynpunkt (Konjunkturrådet, 2019). Därutöver kan avstånden också leda till praktiska problem för kommunernas invånare ur ett tillgänglighetsperspektiv.

I små kommuner, ofta med en äldre befolkning och bristande skatteunderlag, utarbetas därför olika former av samverkansavtal, överenskommelser och varierande former av organisatoriska lösningar för att i samverkan med andra kommuner eller aktörer, kunna leverera det stöd och den samhällsservice som förväntas av dess invånare och som utgör en skyldighet i enlighet med aktuella lagar.

### **Alternativa arbetsformer**

För att effektivare kunna använda sina resurser pågår en utveckling mot alternativa arbetsformer och allt fler distanslösningar, bland annat inom hälso- och sjukvården och kommunernas äldreomsorg. I projektet Vård och omsorg på distans (VOPD) ([healthcareatdistance.com](https://healthcareatdistance.com)) har man som exempel kunnat se positiva resultat av digitala vårdlösningar, bland annat i kvalitet, effektivitet och tillgång till specialiserad kompetens. De digitala möjligheterna inom socialtjänsten inklusive individ- och familjeomsorgen i Sverige används emellertid inte i den utsträckning som skulle vara möjlig (Socialstyrelsen, 2023). Även om visst ansökningsförfarande, tidsbokning, beräkning av försörjningsstöd, liksom att klientkontakter förekommer via webben, digitala kanaler och appar vid ett flertal socialtjänstkontor i landet, så finns det stora utvecklingsmöjligheter inom området, inte minst

för våra glesbygdkommuner. För att klara välfärdsuppdraget och möta dagens samhällsutmaningar har SKR tagit ledningen i ett arbete under namnet "Kommungemensamt handslag för välfärdsutveckling" där man tillsammans med landets kommuner genomför en nationell samling kring digitalisering. Socialtjänsten är ett av de prioriterade områdena ([Handslag för digitalisering | SKR](#)).

I de nordiska grannländerna pågår också olika former av utvecklingsarbeten och ett flertal utredningar för att stärka välfärden både lokalt, regionalt och nationellt. På nationell nivå har det i Finland tillskapats 21 Välfärdsområden för ökad effektivitet, tillgänglighet och jämlikhet genom en ny gemensam organisering och struktur för arbete över huvudmanna- och kommungränser (<https://soteuudistus.fi/>). I Norge utgör Nav-kontoren en bas för invånarnas kontakter med stat och kommun där ett av delmålen för reformen är "en enhetlig och mer effektiv arbets- och välfärdsförvaltning" ([www.nav.no](http://www.nav.no)). I mars 2024 presenterades även en "Nasjonal helse- og samhandlingsplan" som omfattar insatser för att pröva och införa nya organisationsformer, en ny strategi för digitalisering av hälso- och omsorgstjänster, finansieringsfrågor, rekrytering av kompetent personal inklusive läkare med mera ([Meld. St. 9 \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#)). I Danmark tillsatte regeringen våren 2023 en Sundhedsstrukturkommission med uppdrag att till sommaren 2024 utarbeta ett beslutsunderlag med modeller för en framtida organisering av hälso- och sjukvården, vilket också berör kommunerna. Kommissionen hade bland annat att förhålla sig till den regionala strukturen, digitala lösningar, finansiering, kulturer och ledning ([Sundhedsstrukturkommissionen | Indenrigs- og Sundhedsministeriet](#)) ([sum.dk](#)). Inom ramen för kommissionens arbete publicerades i november 2023 en rapport med beskrivningar och jämförelser inom vårdområdet mellan Danmark, Sverige, Norge, Finland, Holland och England ([Notat om sundhedsvæsenets organisering i udvalgte lande](#)) ([ism.dk](#)). Rapporten med förslag till ny struktur publicerades i juni 2024 Sundhedsstrukturkommissionens rapport ([ism.dk](#)).

I denna nordiska översikt beskrivs hur Finland, Norge och Danmark har organiserat sig inom välfärdsområdet med fokus på de delar som motsvarar den svenska socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) i små kommuner.







# FINLAND

## Bakgrund

Finland har en befolkning på ca 5,5 miljoner. Antalet kommuner har minskat från som mest 585 kommuner år 1927, till nuvarande 309 från år 2021. Av dessa ligger 16 kommuner på Åland och 293 på det så kallade fastlandet. Många av kommunerna är befolkningsmässigt små och medianen för invånarantal var 5 879 år 2022. Det finns i landet totalt 212 kommuner med färre än 10 000 invånare, varav 49 har färre än 2 000 invånare. Den allra minsta kommunen Sottunga på Åland har endast 115 invånare (31 december 2023) ([www.stat.fi](http://www.stat.fi)). En kommun kan välja att benämna sig som stad ”när den anser sig uppfylla de krav som ställs på ett stadssamhälle” (Kommunallagen § 4, FörfS 826/2023). Det finns därför 107 städer i Finland, medan resterande betecknas kommuner.

Då det i nedanstående text refereras till Finland omfattas inte Åland som utifrån sin särställning redovisas separat.

## Finlands genomgripande reform inom välfärdsområdet

För att säkerställa att samtliga invånare i Finland ska få tillgång till likvärdig vård och andra insatser från det allmänna, oavsett var man bor, så genomförs för närvarande en omfattande reform av social- och hälsovården samt räddningsväsendet. Denna förvaltningsreform är resultatet av ett ca 15-årigt utredningsarbete i en process som inte har varit enkel, enligt förespråkare för det nationella Institutet för hälsa och välfärd (THL). Arbetet med implementering, utveckling och uppbyggnad av den nya strukturen förväntas ta flera år i anspråk.

Den 1 januari 2023 sjösattes så ”en av de mest betydande administrativa reformerna i Finlands historia” (Social- och hälsovårdsministeriet, 2021). Utgångspunkten för reformen ligger i behovet att trygga jämlika välfärdstjänster, att minska skillnader i välbefinnande och hälsa, trygga tillgången till yrkeskunnig arbetskraft, att öka tillgängligheten och upprätthålla en hög kvalitet i hela landet både inom hälsovård och socialtjänst, samt att dämpa kostnadsökningen.

Landet har delats in i 21 självstyrande välfärdsområden med ansvar för

social- och hälsovården samt räddningsväsendet. Helsingfors kommun ingår inte i något välfärdsområde utan behåller ett eget ansvar. I stället för knappt 200 separata organisationer för social- och hälsovården samt 22 separata räddningstjänster, så samlas uppdragen i en helt ny organisationsstruktur i dessa 21 välfärdsområden (Lag om välfärdsområden, 611/2021).

Till välfärdsområdets uppgifter och ansvar hör primärvård, specialiserad sjukvård, sjukhustjänster, tandvård, mentalvårds- och missbrukartjänster, mödra- och barnrådgivning, socialt arbete för vuxna, barnskydd, funktionshinderservice, boendeservice för äldre, hemvård, rehabilitering. <https://soteuudistus.fi>. Initialt finansieras välfärdsområdenas uppdrag av staten i avvaktan på resultatet av en parlamentarisk utredning rörande egen beskattningsrätt för de 21 områdena. Det tillskapas således en helt ny politisk regional nivå i Finland med direktvalda representanter.

Utöver de 21 välfärdsområdena tillkommer att fem samarbetsområden inrättas i landet för regional samordning, utveckling och samarbete inom social- och hälsovården, inte minst för samordning av den specialiserade vården och primärvården. Inom varje samarbetsområde finns minst ett universitetssjukhus. Särskilda inbördes samarbetsavtal mellan de ingående välfärdsområdena, rörande uppdelning av arbete, samarbete och samordning, upprättas inom respektive samarbetsområde. Detta för att ”säkerställa att välfärdsområdenas lagstadgade uppgifter fullgörs och att social- och hälsovårdens kostnadsnyttoeffekt tryggas” (<https://soteuudistus.fi>). Utarbetandet av samarbetsavtalen pågår och ska godkännas senast före utgången av år 2025.

För kommunerna har denna genomgripande välfärdsreform betydande konsekvenser. Det som fortsatt åligger kommunerna är ansvaret för skola samt för främjande och förebyggande arbete, där även civilsamhället förväntas få en större roll. Betydande delar av nuvarande upp-





gifter och verksamheter övergår dock till något av de 21 välfärdsområdena att administrera (Lag om ordnande av social- och hälsovård, 612/2021). Flertalet av kommunernas anställda inom välfärdssektorn har till följd av reformen fått byta arbetsgivare. I de beräkningar som gjorts handlade det vid årsskiftet 2022/2023 om ca 216 000 personer i Finland vars anställning övergick från kommuner till ett välfärdsområde. Möjligheten att fördela och omfördela personal inom välfärdsområdet finns i och med detta, vilket ses som verksamt för att bäst utnyttja de gemensamma resurserna.

Demografiskt har Finland, liksom de andra nordiska länderna, en utveckling mot allt fler äldre i befolkningen vilket medför ökade behov av samhällets stöd och insatser samtidigt som det påverkar försörjningskvoten negativt. En positiv konsekvens med reformen på längre sikt som lyfts fram är därför att enskilda, och många gånger små, kommuner inte kommer att behöva stå för de kostnader som en åldrande befolkning kan medföra och att de kommunalekonomiska riskerna därför kan minska.

Kommunförbundet i Finland bildade månaderna innan den stora reformen Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab, med verksamhetsstart den 1 januari 2023. Detta bolag bidrar med rådgivning och förändringsstöd inom olika delar för social- och hälsovården, de tillhandahåller ett nätverk för utbyte av erfarenheter samt att de deltar och bidrar till påverkansarbete i lagstiftningsarbete. Målgruppen för Hyvil är vårdområdenas beslutsfattare, både på politisk och tjänstemannanivå och bolaget samarbetar med statens ministerier och medierna ([www.hyvil.fi](http://www.hyvil.fi)).

Det högsta beslutande organet i varje välfärdsområde är välfärdsfullmäktige med ledamöter som väljs för perioder på fyra år. Första valomgången genomfördes i januari 2022. Arbetet regleras i en särskild förvaltningslag (Handbok för välfärdsområdesfullmäktig, 2021).

### **Uppföljning och utvärdering av reformen**

Årligen ska fullmäktige i varje kommun i enlighet med lagen om ordnande av social- och hälsovård, (612/2021), lämna in en rapport om kommuninvånarnas hälsa och välfärd, om de faktorer som påverkar dessa och åtgärder som vidtagits. En gång per fullmäktigeperiod ska varje kommun även utarbeta en välfärdsberättelse och välfärdsplan till välfärdsområdets fullmäktige ([www.kommunforbundet.fi](http://www.kommunforbundet.fi)).

En central del av reformen är pågående utveckling av funktioner och tillgänglighet för den digitala Kanta-tjänsten. Genom [www.kanta.fi](http://www.kanta.fi) kan

individer förnya recept, boka tid, ta del av journalanteckningar med mera, och för både hälso- och sjukvården och socialvården dokumenteras och registreras klient- och annan data i olika register. Uppgifter på Kanta används i patient/klientkontakter, för information inom och mellan verksamheter samt som underlag för utveckling inom välfärdsreformen. På [www.sosmeta.fi](http://www.sosmeta.fi) som ingår i Kanta, samlas och beskrivs bland annat handlingsstrukturer inom det sociala arbetet. Social- och hälsovårdsministeriet styr och finansierar utvecklingen av Kanta-tjänsterna och i arbetet ingår även Institutet för hälsa och välfärd (THL) och Folkpensionsanstalten. Ett mål är i förlängningen att socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska ha ett gemensamt journalsystem.

THL har i uppdrag att fortlöpande samla data och årligen utvärdera reformarbetet med riksomfattande och välfärdsområdesspecifika expertutvärderingar som grund. Det finns även kapacitet för forskning inom THL. Avseende socialvården förväntas Kanta-tjänsternas ”Klientdatalager för socialvården” användas för strukturerad registrering. I avvaktan på full kapacitet och användning av denna Kantatjänst har THL skapat ett ”uppföljningsregister för socialvården” som emellertid i dagsläget, enligt egen uppgift, har ett antal brister i registrerade data som försvårar jämförelser mellan områden ([www.thl.fi](http://www.thl.fi)). För att bedöma och utveckla beredskapen till integration mellan social- och hälsovårdstjänsterna har THL i samarbete med Åbo universitet översatt och anpassat den sk ”Scirocco-indikatorn” (Utvärdering av tjänsteintegration - Pilotprojekt med Scirocco-mätare) ([julkari.fi](http://julkari.fi)). En pilotstudie visade på varierande integrationsberedskap både mellan välfärdsområden och olika personalgrupper. Ledningsnivån bedömer i allmänhet beredskapen inom organisationen som bättre än andra personalgrupper. Samordningen mellan social- och hälsovården är av största vikt, verktyget bedöms vara lovande och uppföljande forskning pågår.

THL’s slutsatser baserat på registerdata och andra studier har stor betydelse för planering och styrning både på nationell ministerienivå och på regional nivå inom respektive vårdområde. Något som bedöms påverka på individnivå är den nuvarande regeringens politik och planerade nedskärningar i den sociala tryggheten. Dessa är enligt THL ”i många avseenden exceptionellt stora, och tillsammans med de reformer som föreslås i regeringsprogrammet kommer de att ändra riktningen för Finlands socialpolitik om de genomförs”. I pressmeddelandet från december 2023 står vidare att besparingarna förväntas slå hårt på de särskilt sårbara i samhället och förstärka ojämlikheten i samhället. THL ser dock en positiv utveckling

med utökat samarbete över organisationsgränser rörande det främjande och förebyggande arbetet som kommunerna fortsatt har ansvar för efter välfärdsreformen (THL; Statistikrapport 65/2023).

### **Lokala röster från individ- och familjeomsorgen (IFO) i finsk glesbygd**

För att få en bild av hur medarbetare i socialtjänsten påverkas av denna reform, särskilt de som arbetar med individ- och familjeomsorg i glesbygdskommuner, genomfördes januari 2023 en intervju i finska Pello vid gränsen till Sverige, några mil norr om polcirkeln. Vid intervjutillfället, som genomfördes på engelska, deltog Johanna Korteniemi, ”director of Lapland’s welfare area of family and working-age social services” omfattande hela välfärdsområdet, och Suvi Seikkula, ”director of the northern service area of family and working-age social services”, omfattande sju kommuner. Hela området Finska Lappland, med en yta på 100 366 km<sup>2</sup> (något mindre än Island), omfattar sammanlagt 21 kommuner, varav Rovaniemi är centralort och befolkningsmässigt störst med ca 65 000 invånare. Av resterande 20 kommuner har 14 ett invånarantal under 4 000.

Finland har en likartad struktur som Sverige rörande individ- och familjeomsorg (IFO) och socialsekreterare har att utreda, handlägga och bedöma stöd- och behandlingsinsatser rörande barn, familj, vuxna inklusive försörjningsstöd. Äldreomsorgen och ärenden avseende funktionsvariation (i Sverige LSS) har administrativt en egen struktur.

Eftersom reformens genomförande startade vid årsskiftet 2022/2023 så hade den på intet sätt ”satt sig” vid intervjutillfället. Som chefer inom socialtjänsten hade dock de båda intervjuade på olika sätt deltagit i planeringsarbetet och processen för reformarbetet, och de var i högsta grad involverade i pågående implementerings- och utvecklingsarbete. Beslutet om att sätta reformen 2022/2023 kom i mitten av 2021 och det hade varit, och var fortfarande, både intensivt och stressigt att få till den nya organisationen. Reformarbetet beskrivs av de båda cheferna som ett tusenbitarspussel där bitarna finns men där de för tillfället inte alltid passar ihop och där det är svårt att se hela bilden.

Ambitionen att skapa en jämlik service och ett brett välfärdsutbud i samtliga glesbygdskommuner ser bägge som mycket positivt och de har stora förväntningar och förhoppningar kopplade till detta. Svårigheter att rekrytera personal med adekvat kompetens till socialkontoren har länge varit påtagliga och personalomsättningen är periodvis hög. Som exempel

nämndes att en av de minsta kommunernas socialtjänst under en tid hade stått helt utan personal, samtidigt som ingen hade sökt de utannonserade tjänsterna. En pragmatisk nödlösning blev att hänvisa till den närmast liggande kommunen vid akuta behov i avvaktan på en långsiktig lösning. Ett av flera praktiska problem med det var att de digitala journalsystemen skiljde sig åt mellan kommunerna, vilket försvårade arbetet.

### **Digitala system centrala**

Kommunernas skiftande dokumentationssystem inom socialtjänsten är något som de intervjuade understryker som ett påtagligt hinder och som skyndsamt behöver hanteras inom den nya strukturen, både regionalt och nationellt. I de 21 kommunerna i finska Lappland återfinns som exempel 17 olika dokumentationssystem. Detta har sitt ursprung i att varje kommun tidigare hade möjligheten att fritt välja sitt system och att det funnits många aktörer på marknaden. De båda understryker att ett gemensamt digitalt system är en förutsättning för att ett välfärdsområde ska kunna fungera, men riktigt hur det ska lösas är oklart och det kommer dessutom att kosta mycket pengar. En mängd webbarkitekter har engagerats i landet för systembyggen med ny teknologi. På sikt är målet att både socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska kunna arbeta i samma digitala system för att en klient/patient snabbt och effektivt ska få de insatser som bedöms behövas. År 2026 ska socialtjänsten, liksom hälso- och sjukvården, också ha infört särskilda digitala arkiv.

### **Kompetenshöjning genom specialisering**

Genom den nya organisationen förväntar sig de båda cheferna en höjning av nivån på kompetensen och kvalitén inom socialtjänsten. Från de små kommunernas tidigare integrerade organisation med handläggande generalister, kommer specialiseringen att öka, vilket de ser som positivt. Svårigheterna som uppkommer i ”sällanärenden”, då det inte finns aktuell kunskap och där socialarbetarna måste läsa in sig på lagtext och handläggning, förväntas kunna hanteras smidigare i kommande specialistorganisation. Färdriktningen är tydlig, *“we are going towards specialization”*.

Avstånden är i sig en utmaning och det är ännu inte helt klart hur organisationen inom socialtjänsten ska tackla dessa. Något som framförs som positivt är att alla kan och förväntas arbeta brett över kommungränserna eftersom man genom välfärdsområdet tillhör samma organisation. Rovaniemi är centralort men i dagsläget planeras inte för att centralisera hela socialtjänsten dit. Däremot så kommer en socialsekreterares arbete i t ex Pello kunna inkludera större geografiska områden och i specifika fall

även hela finska Lappland, som ett exempel nämns registrering av familjehemsärenden. Klientkontakterna sker oftast via videolänk och det ses som *"the future in our area"*. Socialjouren med möjlighet för akuta insatser arbetar sedan tidigare kommunövergripande och täcker ca fem kommuner var.

Där socialtjänsten kommer att ha kvar sina kontor, osäkert i hur många kommuner vid tiden för intervjun, är tanken att lokalmässigt slå samman dessa med hälso- och sjukvården. Förutom ekonomisk vinning förväntas det bidra till ett närmare samarbete och underlätta kontakterna för klienter/patienter.

Om reformen kommer att påverka förutsättningarna för att få sökanden till utlysta tjänster som socialarbetare är ännu osäkert. Det är i dagsläget ett problem att få sökanden till de nordligaste delarna av finska Lappland och möjligen avvaktar socialarbetarna reformen och väljer därför att bli kvar i Rovaniemi efter utbildning. Tidigare löneskillnad, med högre lön utanför Rovaniemi, fungerar inte längre som en morot efter en löneökning i Rovaniemi. Skillnaden är nu endast ca 100 Euro per månad.

### **Implementering av reformen**

De båda cheferna beskriver det som en stor utmaning att få alla involverade att dra åt samma håll och vikten av en fast ledning och styrning framhålls i sammanhanget. Reformen har medfört stora och snabba förändringar på chefsnivå och ansvarsområden, vilka i sig behöver hitta sina former, men nu börjar nästa steg med att få organisationen att rulla i praktiken. I tid bedömer de intervjuade cheferna att det kommer att ta 3–5 år. *"We have to find our new roles"*.

Ett prioriterat område är att snarast ta fram gemensamma riktlinjer. Man har som exempel sett att kommunerna hanterar försörjningsstöd på olika sätt, men olikheter i lagtolkning och handläggning märks även inom andra områden. För att motverka denna spretighet arrangeras workshops för att där arbeta med fallbeskrivningar/cases. Inledningsvis är målgruppen chefer. I samband med dessa möten kommer även frågor om kultur, etik och värdegrund i socialt arbete upp till diskussion, vilket betonas som synnerligen viktigt.

Rovaniemi är som största kommun i välfärdsområdet, den som får den starkaste rösten. Men de intervjuade menar att folk på mindre orter ofta är bättre på att hitta lösningar just för att de är mindre. Som illustration

menar de att i en liten kommun har man en person som gör fem saker men att man i Rovaniemi har fem personer som gör en sak. Den enskilde har i en liten kommun, enligt de intervjuade, också haft ett större ansvar. För att en stor och de små kommunerna ska lära av varandra och hitta en gemensam plattform måste man, enligt de intervjuade cheferna, ha en öppen kommunikation och prata mycket *"the relaxed way"*.

Uppfattningen är att det tidigare var svårare att få personer att arbeta med varandra över kommungränser, men att de flesta nu vill vara del av förändringen. Det märks i deltagande i konferenser och liknande. För att stärka det gemensamma arbetet ligger man i startgroparna för att bygga upp teams/stödgrupper inom olika delområden som barn och unga, ekonomi med flera. Deltagarna är tänkta att tillhöra hela välfärdsområdet och träffas digitalt till exempel varannan vecka. Cheferna inom välfärdsområdets sociala del har regelbundna och relativt täta träffar, samt att nationella träffar genomförs två gånger per månad.

Metodutbildningar och andra kompetenshöjande insatser har för tillfället pausats då införandet av reformen tar sådan energi och tid. De nya cheferna måste först lära känna sina medarbetare för att få en bild av aktuell kompetens och kartlägga behoven. Övergripande så förväntas det ta lång tid innan välfärdsreformen har hittat sina former:

*"This is not a one hundred meters race – it's a marathon".*



# ÅLAND

## Ett självstyrande landskap

Åland är ett självstyrande landskap i Finland med drygt 30 000 invånare, med egen flagga, till stor del egna lagar och en särskild status gentemot EU. Det omfattande självstyret regleras av Självstyrelselagen (1991:71). Med eget parlament, benämnt Ålands lagting, och egen landskapsregering har ålänningarna rätt att fatta egna beslut till exempel om kommunal beskattning, skolor och socialvård. All offentlig hälso- och sjukvård har landskapet Åland som huvudman.

Det finns en politisk oenighet om lämpligt antal kommuner på Åland och förslag har funnits att genom lagtvång genomföra en sammanslagning till endast fyra kommuner, men efter senaste nyval ströks detta lagförslag. Eventuellt kommer frågan att komma upp igen vid nytt regeringsskifte. Åland står utanför den välfärdsreform som från januari 2023 genomförs i resten av Finland, men har en organisering som i mycket påminner om ett välfärdsområde. I samtal med Jimmy Hellgren, kvalitets- och metodchef vid Kommunernas socialtjänst, framgår att socialtjänsten på Åland sedan januari 2021 är gemensam för de 16 kommunerna, förutom äldreomsorgen som fortsatt är kommunernas eget ansvar. Detta skedde i enlighet med landskapets "Lag om kommunalt samordnad socialtjänst" (2016:2, [www.regeringen.ax](http://www.regeringen.ax)) och benämns KST-reformen, där KST är den myndighet som ansvarar för socialtjänsten på öriket. Syftet med lagen var; Likvärdig service, effektiv användning av resurserna, samlad kompetens, ökad specialisering inom personalen, större integritet, stärkt anonymitet och ett gott rättsskydd.

Det gemensamma socialkontoret är beläget i den största kommunen Mariehamn, med ca 11 000 invånare, där samtliga socialarbetare och socialhandledare nu är placerade. Avstånden mellan Mariehamn och andra kommuner på Åland är begränsade till några mil, men det finns ändå tillgång till två satellitlokaler för besök som hellre bör eller önskas göras där. Socialarbetaren åker då ut från huvudkontoret. Socialtjänsten är organiserad i fyra områden; tidigt stöd till barn och familj, barnskydd, funktionshinderservice samt vuxensocialt arbete. I samband med organisationsförändringen kunde medarbetarna välja vilket område av de fyra som man ville arbeta inom. Socialarbetare och socialhandledare är specialiserade så till vida att de arbetar med något av dessa områden, men inom respektive område är de mer av generalister.

En organisationsförändring av detta slag har stor påverkan på medarbetarnas uppdrag och placering, ledningsfunktioner, ansvarsområden, personalgruppers sammansättning och kompetens. Det är inte något som bara låter sig göras utan det tar tid och kräver aktivt förändringsarbete innan det blir stabilt. I samband med sammanslagningen var även ett gemensamt dokumentationssystem en förutsättning. Det gick enligt J Hellgren emellertid relativt smidigt då det i princip rörde sig om två versioner av ett digitalt system plus att några kommuner hade sin dokumentation ”på papper”.

Erfarenheten är att den stora utmaningen ligger i att engagera personalen till att anamma en gemensam verksamhetsstruktur inklusive rutiner för handläggning, rutiner, värderingar och synsätt. Användandet av digitala stöd för nya arbetssätt inom KST ingår också i detta.

Strukturen med fyra områden innebär möjlighet till specialisering och utvecklande av expertkunskap och med det en höjning av kvaliteten på arbetet. Men något som uppstod var en typ av revirtänkande.

*”Vi har fått jobba hårt för att få samarbetet över gränserna mellan verksamheterna att fungera så bra som möjligt. Det blir lätt att man knuffar ärenden mellan varandra och det vill vi komma ifrån”.*

För att öka samverkan mellan områdena genomfördes en gemensam utbildning för alla med fokus på ett systematiskt synsätt på socialt arbete, som i sin form förutsätter samverkan. Rörande andra kurser och utbildningar så finns det nu en strukturerad fortbildningsplan. Från att medarbetare inom respektive kommun tidigare ganska fritt kunde ta del av olika utbildningar, inte sällan i Sverige, ska det i den nya organisationen finnas ett tydligt syfte och mål kopplat till det uppdrag man har. Initialt skapade detta en frustration hos medarbetarna men alla uppmanas nu att hålla sig uppdaterade rörande aktuell kunskap och utbildningar som kan vara av intresse utifrån sitt arbetsuppdrag.

Som en del av det pågående kvalitetsarbetet säkerställs vidare att alla processer och rutiner finns nedskrivna och är kända. Ett kvalitetsledningssystem för att kontrollera om dessa processer följs håller på att implementeras. Utöver det finns det två tillsynsmyndigheter, ÅMHHM för det som är specifikt för Åland, och Statens ämbetsverk för finsk lagstiftning. Eventuella avvikelser analyseras för att utröna om det är processerna eller personalen som behöver utvecklas.

*”Jag kan med handen på hjärtat säga att socialtjänsten på Åland idag har mycket högre kvalitet än vad den hade för tre år sedan”.*

Med en gemensam socialtjänst underlättas samverkan med andra aktörer som hälso- och sjukvården och skolan. Primärvården ansvarar för skolhälsovården medan skolväsendet i övrigt är organiserad i tre geografiska högstadiedistrikt, medan de lägre stadierna samt skärgårdens skolor helt är i de 16 enskilda kommunernas regi. Att det inte finns skolplikt i Finland och Åland utan endast en läroplikt, är försvärande då handlingsplaner rörande problematisk skolfrånvaro ska utformas. En elev räknas nämligen inte som ”hemmasittare” om hen får hemundervisning. Även om det finns många utmaningar i samverkan med skolan och att en stötesten för formella överenskommelser ofta är det ekonomiska ansvaret, så fungerar det enligt J Hellgren allt bättre.

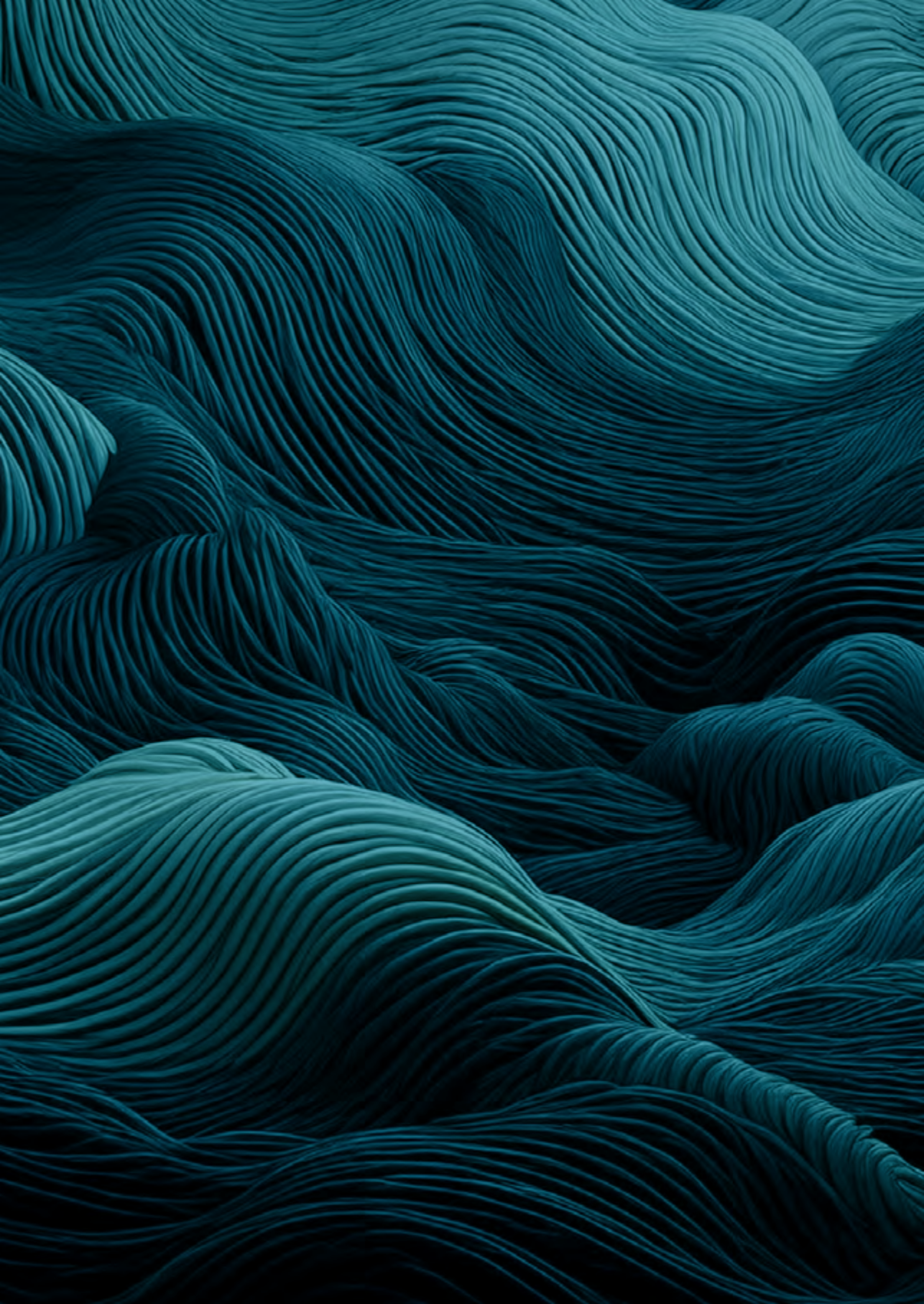
*”Vi är en ganska ny organisation och tidigare då vi hade 16 kommuner så hade varje kommun specialdeals med skolan och så...”.*

Många medarbetare har upplevt att det varit jobbigt med omställningen, men få har slutat vilket ses som positivt. Men det är ändå svårt att rekrytera till lediga tjänster, särskilt inom barnskyddet. Förutom kompetenskraven är det ett krav att socialarbetarna ska kunna tala svenska, men som svensk socionom är du inte behörig utan att ha en tilläggsutbildning.

Åland har en god ekonomi, befolkningen mår generellt sett bra, det finns i princip ingen arbetslöshet och i skolorna finns det inte någon egentlig oro, så förutsättningarna för en stabilitet liksom en socialtjänst med kvalitet är goda. Men det finns enligt J Hellgren många utmaningar kvar och något som han och hans medarbetare önskar är arbetsro. Det är ”en lyx med litenheten” vilket ger en god överblick och möjlighet för riktade insatser och kvalitetskrav. Politikerna vill helst ha snabba resultat, gärna efter något/några år, men ”det behövs minst 5 år för att göra en förändring”. Det som ändå kan ses redan nu enligt J Hellgren är att:

*”I den här professionaliseringen av socialvården blir det åtminstone någon form utav jämlikhet, det är inte beroende på vilken kommun du bor i (...), så jag tycker att man tar steg framåt varje vecka egentligen”.*





# NORGE

## Bakgrund

Norge har en befolkning på ca 5,3 miljoner fördelade på 357 kommuner ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)). Landet har haft en något omvänd utveckling av kommunstrukturen än sina nordiska grannländer Sverige, Danmark och Finland. Från att ha haft 392 kommuner på mitten av 1800-talet så genomfördes succesivt fram till 1930-talet delningar av kommuner vilket ledde till att Norge in på 1950-talet hade ökat antalet till 744. Under en kommun-sammanslaggningsreform 1957–1964 minskades dock dessa drastiskt ner till 444, för att i dagsläget, efter ännu en kommunreform med stegvisa sammanslagningar, utgöras av 357 kommuner från år 2020.

Kommunstrukturen har under 2000-talet varit föremål för ett flertal utredningar. Medan den norska socialdemokratiska regeringen (2005–2013) ville stärka den kommunala kapaciteten genom att underlätta mellankommunal samverkan så valde den efterföljande borgliga regeringen att initiera en kommunreform med kommunsammanläggningar. Det uttryckliga syftet var att skapa starkare kommuner för att i framtiden kunna klara sina välfärdsuppgifter, samt att stärka kompetens och professionalism i kommunsektorn.

Den expertkommission som tillsattes presenterade i sin delrapport från 2014 ett antal kriterier för att kommunerna skulle kunna fullgöra sina åtaganden, som exempel relevant kompetens och sakkunskap, ekonomisk soliditet, tillräcklig kapacitet i antal anställda och utbud, lokal identitet samt högt politiskt deltagande. Kommissionen diskuterar ett stort antal faktorer av betydelse i sin rapport. En sådan var minsta storlek för att kunna utgöra en robust kommun, vilken beräknades ligga på 15 000–20 000 invånare. Man ville också minska mellankommunala samarbetsformer som ansågs leda till en mer komplex förvaltning och vara problematiska ur ett demokratiperspektiv eftersom beslut skulle kunna komma att fattas utanför de kommunala folkvalda organen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014).

Många befolkningsmässigt små kommuner finns dock fortfarande kvar och Norge är ett av de länder i Europa som har högst antal invånare



boende i små kommuner, varav den minsta kommunen, Utsira, endast har drygt 200 invånare ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)). Det har framförts oro för att vissa små kommuner som kan ha god ekonomi, t ex från intäkter genom vattenkraften, samtidigt kan sakna kapacitet, personellt och organisatoriskt, för att kunna vara en bärkraftig kommun (Sandberg, 2018). Då över hälften av landets kommuner önskat samarbetslösningar i stället för en kommunsammanslagning tillskapades, genom ett tillägg i kommunlagen, en "värdkommunsmodell" som ett alternativ (Kommuneloven §17, 2018). Modellen bygger på förpliktande samarbetslösningar mellan kommuner där "värdkommunen" får en juridisk rätt att utföra och besluta i kommunala frågor för den "samarbetskommun/-er" som man ingått avtal med. Det finns en inbyggd asymmetri i denna modell där det naturligt blir den största kommunen som får rollen som "värd". I en studie som studerat för- och nackdelar inom hälso- och sjukvården fann forskarna att om skillnaden i kommunstorlek var stor så vann de mindre kommunerna i kvalitetsaspekter men förlorade i självständighet och inflytande i beslutsfattande. I den större värdkommunen påverkades inte autonomi medan servicekvaliteten däremot påverkades negativt (Arntsen et al., 2021).



Det finns en kvarstående oro att skillnaderna i kapacitet kommer att öka ytterligare beroende på dessa små kommuners skiftande förutsättningar, samtidigt som uppdragen från staten till kommunerna har ökat. Mer kunskap efterfrågas och i forskningsprojektet SMACREG, vid Oslo universitet, finansierat av Norges forskningsråd, och som startade våren 2023, kommer frågor rörande dessa regioners utveckling, attraktivitet och bärkraft att analyseras. De små kommunerna har i detta sammanhang en huvudroll ([www.oslomet.no](http://www.oslomet.no)).

Parallellt med att antalet kommuner minskade så minskade även antalet fylkeskommuner från 19 till dagslägets 15 fylken (från januari 2024). Fylkeskommunerna kan till viss del jämföras med de svenska regionerna, med politiskt valda ledamöter i ”fylkesting”, men är också statens förlängda arm i likhet med de svenska Länsstyrelserna. Statsförvaltaren (tidigare benämnd Fylkesmannen) är både namn på verksamheten och på titeln för personen som är statens representant. Denne har som sådan att följa upp mål och riktlinjer från regering och riksdag. Som regional myndighet representerar Statsförvaltaren flera departement men är administrativt underställd Kommunal- och distriktsdepartementet. Fylkeskommunernas ansvarsområde omfattar bland annat gymnasieutbildning, integration, idrott, folkhälsa, kollektivtrafik, musei- och biblioteksutveckling, regional utveckling, länsvägar och kulturarv. Fylkeskommunerna har också genom Statsförvaltaren ett utvecklings- och uppföljningsansvar för landets Nav-kontor samt att Statsförvaltaren utövar tillsyn och hanterar klagomål rörande Barnevernets arbete och beslut.

Staten har sedan 2002 ansvar för specialistsjukvården i Norge och två år senare överfördes även ansvaret för barn- och familjeomsorg och tvångsinsatser vid beroende till statliga nämnder. Annan sjukvård på primärvårdsnivå är kommunal, medan tandvården fortsatt bedrivs genom fylkeskommunerna.

### **NAV – en gemensam ingång till stöd**

Redan 2001 togs tankarna upp i det norska stortinget om att hitta former för att förhindra att personer som var i behov av samhällets stöd bollades runt mellan olika enheter. Utifrån ett helhetsperspektiv på välfärdens insatser var ambitionen att kunna erbjuda samlade, ändamålsenliga och sömlösa insatser för den enskilde brukaren. Detta förväntades underlättas genom ett nära samarbete mellan de statliga och kommunala arbets- och välfärdstjänsterna, samt att både organisatoriskt och lokalmässigt samla dessa under samma tak.

Detta blev starten på den stora reformen inom välfärdsområdet i Norge och den 1 juli 2006 bildades ”Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning” – NAV. Dessa Nav-kontor utgörs förenklat av en sammanslagning av det som i Sverige benämns Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (alla tre statliga) samt att den kommunala socialtjänstens ekonomiska bistånd, men även andra former av socialt stöd utifrån behov, ingår Nav-kontoren ([www.nav.no](http://www.nav.no)). Förvaltningen är underställd det norska arbetsmarknads- och socialministeriet och omfattar ca en tredjedel av den norska statsbudgeten.

### Huvudmålen för reformen:

- Fler i arbete och aktivitet – och färre på förmåner
- Förenklade tjänster till brukarna
- Anpassade tjänster till brukarnas behov
- En enhetlig och mer effektiv arbets- och välfärdsförvaltning

Samtliga kommuner har ett eget avtal med den norska ”Arbeids- og velferdsforvaltningen” om vilka tjänster det lokala Nav-kontoret ska erbjuda, vilket innebär att utbudet och uppdragen vid Nav-kontoren kan variera, men arbetslinjen är tydlig. Generellt gäller enligt NAVs egen hemsida att: ”Du kan få vägledning från NAV för att lösa utmaningar med ekonomi, arbete, boende, hemförhållanden eller vård av barn” ([www.nav.no](http://www.nav.no)). Frågor som omfattar utredning, stöd och insatser för barn och familjer med särskilda behov handläggs däremot av det statliga ”Barnevernet”. Vård och stöd till äldre, personer med funktionsvariationer, substansberoende eller motsvarande omfattas av en särskild lag rörande kommunal vård och omsorg (Helse- og omsorgstjenesteloven 2011). Därutöver finns den kommunala primärvården, med tillgång till kommunpsykologer och andra kompetenser, även om resurserna varierar mellan kommunerna.

Det finns inte krav på socionomutbildning för personer som arbetar vid Nav-kontorens kommunala del och den gemensamma yrkestiteln vid kontoren är ”vägledare” alternativt ”handledare”. Det finns därmed utrymme för olika utbildningar och bakgrund hos de anställda både på den statliga och den kommunala sidan. Dessa vägledares uppgift är att utifrån besökarens behov följa och aktivt stödja personen mot ett självständigt liv.

Tillsyn och möjlighet att ge uppdrag men även stöd och utbildning till Nav-kontoren, går via Statsförvaltare.

Antalet Nav-kontor har successivt minskat, från initialt 423 år 2017 till dagslägets 264. De större städerna har flera kontor medan mindre kommuner många gånger har gemensamma kontor. Som argument för en utveckling mot färre kontor men med utökade befogenheter, framfördes från regeringen att det var svårt att som anställd kunna hantera alla förekommande uppgifterna som generalist på ett litet Nav-kontor. I stället förordades en specialistorganisation, där medarbetarna är specialiserade inom olika sakområden, för att ett Nav-kontor ska kunna säkra kompetensen i ett helhetsperspektiv (Stortingsmelding 33 (2015-2016)). Genom "värdkommunsmodellen" och möjligheten att genom samarbetsavtal delegera uppgifter inklusive myndighetsutövning till en "värdkommun" (Kommuneloven §17, 2018) har därför antalet Nav-kontor kunnat minskas. Sammanlagt 173 kommuner omfattades av 58 sådana samverkansavtal i november 2022.

Denna organisering med Nav-kontor har inte varit problemfri och det pågår fortlöpande en utveckling för att på bästa sätt kunna ge brukare/invånare service och stöd. En ny nationell strategi för digitalisering är under utarbetande som omfattar både den statliga och lokala delen inom NAV. Genom ökad digitalisering förväntas det frigöras resurser som kan användas för stöd och uppföljning av stödet till de svagaste grupperna. Finansiering och prioriteringar inom NAV är också ett område för översyn.

I en utvärdering från Oslo universitets arbetsforskningsinstitut (AFI-rapport 2020:9, Fossestøl et al., 2020) konstaterades att det finns grund att tro att det både finns stordriftsfördelar och förluster av smådriftsfördelar då flera kommuner samarbetar genom "värdskommunslösningen". En fördel är att Nav-kontorens storlek och kapacitet genom värdskommunssamarbetet lett till mer robusta kontor, vilket bedöms utgöra en förutsättning för att klara sitt överordnade samhällsuppdrag om "Fler i arbete – färre på bidrag" (Legard et al., 2022). Ökad likabehandling över kommungränser, större enheter med ökad spetskompetens och vissa möjligheter att göra ekonomiska besparingar utan att det påverkar kvaliteten av tjänsteutbudet är bland de viktigaste stordriftsfördelarna. Den förlust av smådriftsfördelar som tas upp i utvärderingen handlar om närheten till resurssvaga brukare som är i behov av insatser, och samarbeten med andra aktörer i egna kommunen. Det konstateras att organisationsförändringen med samarbetsavtal över kommungränser för gemensamma Nav-kontor i huvudsak

infördes ”uppfifrån” och att kommunens position på Nav-kontoren inte har stärkts. Det lokalpolitiska inflytandet och engagemanget för Nav-kontoren var begränsat redan innan och kommunerna upplever därför i mindre grad att det lokalpolitiska inflytandet minskat (Fossetöl m fl, 2020).

### **Barnevernet – en statlig verksamhet**

Barnevernet (Barn- och familjeomsorgen) har staten som huvudman och arbetar med ärenden och områden som rör barnomsorg, ungdomar och uppväxt, adoption, familjestöd, jämställdhet och icke-diskriminering samt våld och övergrepp i nära relationer. På den informativa hemsidan framgår bredden i Barnevernets verksamhet, som även omfattar utbildning, uppföljning och forskning. Till denna översikt har, förutom uppgifter från Bufdirs hemsida, uppgifter om verksamheten lämnats av specialrådgivare Unni Nygård vid Barne-, ungdoms- och familjedirektoratet ([Bufdir](#)).

Bufdir styr på nationell nivå över Barne-, ungdoms- och familjeetaten ([www.bufetat.no](http://www.bufetat.no)). Landet är indelat i fem regioner för operativt arbete inom Bufetat. Alla kommuner har tillgång till något av Norges 244 statliga ”Barnevernstjenster” (antalet kontor vid andra halvåret 2021). I ett flertal fall sker interkommunala samarbeten med en eller flera andra kommuner, medan 156 kommuner inte ingick i något samarbete med annan kommun och de tre största kommunerna, Oslo, Bergen och Trondheim hade mellan fem och 15 egna Barnevernkontor. Barnevernet lämnar fortlöpande rapporter till de kommuner de arbetar för.

För de små kommunerna medför interkommunala samarbeten att de gemensamt genom Barnevernet får tillgång till specialistenheter med bredd både avseende kompetens och utbud av insatser. Kostnaderna kan öka som en följd av antalet anställda med specialistkompetens och satsningar på förebyggande och tidiga insatser, men bedömningen är att det ändå är lönsamt. Vid en halvårsrapportering för senare delen av 2021, rapporterade 40 Barnevernsenheter som inte ingick i något samarbete att de hade färre än fem anställda. Dessa små enheter är särskilt sårbara vid personalomsättning och frånvaro.

Anmälningsskyldigheten är likartad den svenska. För vägledare/socialarbetare vid Nav-kontor innebär det att de gör orosanmälningar till det lokala statliga Barnevernet i de fall de i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och familjer i behov av stödinsatser. Mellan NAV och Barnevernet råder i övrigt sekretess, vilket är ett område som enligt U Nygård och intervjupersoner från NAV, kan utgöra en försvärande omständighet.

Innan ett barn som sista åtgärd omhändertas och placeras utanför familjen finns det ett krav på familjebehandling. Detta återspeglas i att närmare hälften av de totalt drygt 6 000 anställda är barnevernspedagoger medan ca en fjärdedel utgörs av socionomer. Resterande är personer med annan högre utbildning tillsammans med administrativ personal.

Kommunerna har fortsatt stort ansvar hälsofrämjande och förebyggande insatser, behandling och uppföljning av barn och ungas psykiska hälsa (0–25 år). I Helsodirektoratets nationella vägledning om ”Psykisk helsearbeid barn og unge” från 2023, betonas bland annat behovet och nödvändigheten av samarbete mellan olika aktörer, tvärfacklig kompetens, helhetsperspektiv och lättillgängligt utbud av insatser. Aktörer som tas upp är förskola, skola, polis, Nav-kontoren, hälso- och sjukvården men också frivilligsektorn. [Psykisk helsearbeid barn og unge – Helsedirektoratet \(2023\)](#). Det finns också via Bufdir ett brett utbildningsutbud som riktar sig till personal vid dessa instanser och som samordnas via Stadsförvaltaren.

### **Kvalifiseringsprogrammet KVP som illustration på NAVs verksamhet**

Kort om kvalifiseringsprogrammet KVP kan nämnas att det är en statligt finansierad satsning som lanserades 2007 och som hade sitt ursprung i att man identifierat alldeles för många som långvarigt stod utanför arbetsmarknaden i behov av stöd, och ett mål var att bekämpa fattigdom och social exkludering. Deltagande i KVP ska vara en förutsättning för ekonomiskt bistånd och det innebär att NAVs vägledare tillsammans med klienten förväntas utforma ett individuellt veckoprogram för heltid (37,5 timmar), med aktiviteter som på olika sätt kan leda till ett arbete. Det kan bland annat handla om språkundervisning, ekonomisk rådgivning, deltagande i en kurs, praktik på arbetsplats och olika former av hälsofrämjande aktiviteter. Programmet syftar till att öka möjligheten för att personer, med svårigheter att komma in på arbetsmarknaden ska få ett arbete, kunna försörja sig själva och i förlängningen kunna få bättre levnadsår. En person kan vara inskriven i KVP i ett år, med möjlighet till förlängning ytterligare ett år.

Från 2011 utbetalas de statliga medlen till kommunerna som en ramfinansiering för att stärka arbetet med KVP på Nav-kontoren. I en undersökning av KVP (Oxford research, 2022), framgår emellertid att när det utbetalades som ett riktat projektmedel var det fler som skrevs in i programmet och även om programmet är en obligatorisk uppgift för NAV, och en lagstadgad rättighet för de som uppfyller kriterierna, så är det

övergripande sett underutnyttjat men med mycket stora variationer mellan Nav-kontoren. Skälen till detta är skiftande men ett är att kravet med ett heltidsprogram uppfattas som alltför omfattande, vilket i sin tur lett till att det i princip endast är de mer resursstarka som blir aktuella för insatsen. Kommunerna kan också sätta gränser utifrån sin ekonomi och inte starta så många program som man egentligen har behov av. I samma undersökning betonas ledarnas betydelse. Utan att de är positiva och drivande så går det inte att hålla ett program av denna typ levande.

Även om staten finansierar programmet kan direktoratet inte beordra hur arbetet ska bedrivas vid kommunernas Navkontor. Däremot har Nav-fylket möjligheter att styra och följa upp arbetet. Detta Kvalificeringsprogram (KVP) kan illustrera hur statsförvaltaren vid Nav-fylket kan vara en möjliggörare, en initiativtagare och ett stöd, men även utgöra en kontrollinstans för Nav-kontorens insatser och kompetensutveckling.

För mer information om KVP hänvisas till [Kvalificeringsprogrammet - www.nav.no](http://www.nav.no)

## Röster från Norge

Statsförvaltaren i Möre och Romsdal Fylke arrangerade tillsammans med representanter från det nationella direktoratet en workshop i Molde i juni 2023, rörande ett nytt verktyg inom KVP. Till mötet var medarbetarna från fylkets samtliga Nav-kontor inbjudna. Förutom samtal med statsförvaltaren med ansvar för NAV, Oddhild Johnsen och de nationella representanterna från Arbets- och välfärdsdirektoratet Elisabeth Munch Ellingsen och Ilirjana Neziri, intervjuades två vägledare från Nav-kontoret i Smöla, en av de mindre kommunerna med drygt 2 000 invånare, belägen på en ö utanför Moldes kust. Båda dessa arbetade med kommunen som huvudman och hade således sin utgångspunkt i den sociala delen av NAV.

Tanken med NAV anser vägledarna är bra men sekretessbestämmelserna mellan stat och kommun kan av och till upplevas som försvårande liksom att de arbetar utifrån olika lagar. En pragmatisk lokal lösning, som har sin grund i att kommunen är så liten och så även kontoret, är att chefen på Nav-kontoret på Smöla är gemensam för samtliga anställda, både på den statliga och kommunala sidan, och dessutom är samma person även chef för det lokala Barnevernet. Genom detta arrangemang utgör chefen "en brygga" mellan de olika instanserna men juridiskt har hen emellertid sekretess gentemot sig själv. Delade tjänster är ett problem som är väl känt i små kommuner och som kan leda till denna typ av knepigheter. De delar



som motsvarar den svenska Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, har dessutom inte samma sekretess gentemot den sociala sidan som de har till dem. Att chefen för Nav-kontoret även är chef för det lokala Barne-  
vernet ger vägledarna från den sociala sidan en trygghet då de därigenom informellt får veta att en anmälan hamnat rätt. Sekretessen mellan Barne-  
vernet och NAV beskriver de annars ”som ett dike” och de menar att det är frustrerande.

Att det inte krävs socionomutbildning för att arbeta med de sociala frågor-  
na vid NAVs kommunala del är en brist, enligt de intervjuade vägledarna. På Nav-kontoret i Smöla har det förekommit varierande utbildningsbak-  
grunder varav några har haft en socionomexamen medan andra kan ha  
haft en utbildning till undersköterska, ekonom eller annat. De menar att  
de yrkes- och utbildningsmässigt olika bakgrunderna har en inverkan på  
hur man ser på de sociala frågorna, på attityder och värderingar och att det  
huvudsakligen påverkar arbetet i en negativ riktning. Detta är ett område  
som man också uppmärksammat från fackligt håll och bland annat har  
Elisabet Munch- Ellingsen, med KVP-uppdraget från det nationella  
direktoratet, varit engagerad i att genom socionomernas fackförening få  
till stånd en ändring till förmån för ett utbildningskrav. Hon undrar också  
var NAV’s grundtankar tagit vägen och menar att klimatet gentemot per-  
soner som står utanför samhället blivit tuffare med åren.

Personalomsättningen på kontoret i Smöla beskrivs som ”ganske betyde-  
lig”, men man har ändå sökanden till tjänsterna vilket ses som positivt.  
Att Nav-kontoret är beläget på en ö kan bidra till rörelsen i personal-  
gruppen, då det kan vara svårt att bo någon annanstans och pendla. De  
intervjuade som också bor på Smöla ser flera fördelar med en god lokal-  
kännedom och tillgång till ett antal informella nätverk som är användbara  
i arbetet att stötta personer till arbete. Som Nav-kontor på en ö är de också  
mer tillgängliga än vad är fallet då kontoret är beläget i en annan kom-  
mun. Att NAV inte passar de som behöver personliga kontakter är annars  
en kritik avseende Nav-strukturen.

Vid behov av annat socialt stöd kan man hänvisa till ett antal ”lågtröskel-  
tillbud” utanför kommunen, till exempel för missbruksbehandling, men  
samarbete i övrigt med andra kommuner eller aktörer är begränsat. För  
att hålla uppe kvaliteten i arbetet så menar de intervjuade att chefs- och  
ledningsnivån är viktig för att på bästa sätt ta tillvara på de resurser som  
finns inom kontoren.



# DANMARK

## Bakgrund

Av de nordiska grannländerna är Danmark det mest tätbefolkade med ca 5,9 miljoner invånare boende på en yta som är något mindre än Jämtlands län. Till Danmark hör också världens största ö, Grönland med drygt 56 000 invånare, och öriket Färöarna med drygt 53 000 invånare. Båda dessa har omfattande självstyre med egna parlament och regeringschefer. Självstyret omfattar dock inte riksangelägenheter som utrikes- och säkerhetspolitik eller valutapolitik ([www.norden.org](http://www.norden.org)).

Danmark är det land som senast genomfört en stor kommunreform, år 2007. Den tidigare reformen från 1970 resulterade i att antalet kommuner då minskade från 1108 till 275, och antalet "amtskommuner" (jämförbara med våra län) minskade från 25 till 14. Vid denna reform överfördes också ansvaret och utförandet för flera välfärdstjänster till "de subnationella nivåerna" (amtskommunerna). Dit räknades till exempel förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg (Kjaer et al., 2010; Henriksen et al., 2016). Den senaste kommunreformen genomfördes på endast tre år från att beslutet togs 2004 till att den var sjösatt 2007. I samband med denna minskades antalet kommuner ner ytterligare, från 275 till 98. Samtidigt avskaffades amtskommunerna och i stället tillskapades fem regioner, som dock saknar beskattningsrätt och som har betydligt färre uppgifter än tidigare amtskommuner. Ansvaret inom flera politikområden, som det sociala-, arbetsmarknads- och miljöområdet, som tidigare var delat mellan kommuner och amtskommunerna, överfördes då till kommunerna. Fem "socialinspektioner" i landet utövar tillsyn över kommunernas arbete rörande socialtjänst inklusive familjehem, vilket årligen publiceras i en rapport (Social- og Boligstyrelsen, 2023).

## Danmarks snabba kommunreform

I den snabbt genomförda kommunreformen fick kommunerna själva ett halvår på sig för att presentera egna förslag till ny kommunindelning utifrån de ramar som var satta av regeringen. Befolkningsmålet uppgick till minst 20 000 invånare och den genomsnittliga kommunen i Danmark har efter reformen en befolkning på ca 55 000 invånare. Men ambitionen lyckades emellertid inte fullt ut och det finns alltså sju kommuner som



har färre invånare än 20 000, varav fem ligger på öar. I procent utgör de boende i dessa sju kommuner endast en procent av befolkningen. Dessa små kommuner som inte kom att ingå i en större kommun, fick i stället förbinda sig att ingå i förpliktande samverkansavtal med en större grannkommun. Tillsammans skulle då invånarantalet minst komma upp till 30 000 (Lag om förpliktande samarbete/ Lov nt 541, 2005; Blom-Hansen et al., 2016). Som exempel från ett sådant ramavtal mellan Fanø (ca 3 500 inv) och grannkommunen Esbjerg på fastlandet (ca 115 000 inv) finns särskilda delavtal som omfattar förpliktande insatser inom det sociala området. Det handlar dels om behandlingsinsatser för personer med missbruk, boende för personer med särskilda vårdbehov, tillgång till kvinnokriscenter, utarbetande av handlingsplaner och liknande, dels ett delavtal som omfattar rådgivning, utredning och behandling av barn och unga i behov av stöd.

Ett syfte med reformen var att den lagstadgade offentliga servicen genom större kommuner skulle kunna bedrivas mer kostnadseffektivt och med högre kvalitet. Det förväntades också bli lättare att rekrytera och behålla kompetent personal i större kommuner, vilket i sin tur skulle påverka kvaliteten på välfärdstjänsterna positivt. Kommunsammanslagningarna underlättade även statens intresse av att styra och kontrollera välfärdens utformning i kommunerna efter övertagandet av ansvar från tidigare amtskommuner. Det medförde en stärkt tillsyn med tydliga kvalitetskrav och olika former av utvärderingar (Bundgaard & Vrangbeck, 2007).

Ett flertal forskare har följt den omfattande strukturreformen. De stor-driftsfördelar som förväntades i form av minskad administration, positiv budgetbalans och styrningskapacitet kunde påvisas under den första tiden (Blom-Hansen et al., 2014). Men redan efter två år kunde samma forskare inte fastställa några övergripande ekonomiska besparingar av kommunsammanslagningarna. Andra forskare som studerade frågor rörande förvaltning och demokrati såg att fritidspolitiker upplevde att de förlorat makt och inflytande till förmån för hel- eller deltidsarbetande politiker. Det politiska inflytandet hade således förstärkts inom själva förvaltningen, vilket emellertid påverkade lokaldemokratin och medborgarinflytandet negativt (Kjaer et al, 2010; Houllberg, 2015). Det finns emellertid även forskare som beskrivit reformen i mer positiva ordalag. I en debattartikel införd i Aftenposten april 2015 menar tre forskare (Røiseland et al., 2015) att det utan tvivel är så att de ”danske erfarenheterna med en kommunreform har varit mer positiva än man räknat med då reformen blev lanserad 2007”. De tar i artikeln upp att kommunerna har visat en större



handlingsförmåga med ökade sammanslagna resurser, att de nya större kommunerna har ökat sitt samarbete med andra kommuner, att kommunerna har blivit den viktigaste arenan för den nya offentliga förvaltningspolitiken och med det att de utgör en motvikt till staten, samt att de större kommunerna aktivt arbetar för att involvera medborgarna i beslutsprocesser ([Debattartikel: Sex fördelar med den danska kommunreformen](#)) ([aftenposten.no](#)).

### **Socialtjänsten letar sin plats**

De nya kommunerna i Danmark skapade efter kommunreformen olika former av egna strukturer och modeller för att hantera sina uppdrag. Organisationen av socialtjänstens område för barn, familjer och vuxna kan därför variera betydligt mellan kommunerna. Exempelvis kan ansvar för stöd och insatser inom en kommun vara fördelad på olika center som

Center for Særlig Social Indsats, Center for Job, Center for Sundhed og Omsorg, medan andra kommuner kan ha samlat alla delar i ett gemensamt socialkontor. För att underlätta för brukare att snabbt få kontakt med rätt instans pågår i de flesta kommunerna en vidareutveckling av de digitala stödfunktionerna för att hitta former för ”En väg in”. Hela strukturen i landet är också ett område för en nationell översyn. Det danska kommunförbundet (Kommunernes Landsforening, KL) stöttar förändringsarbetet och vid 2023 års nationella konferens (KLSOCIAL23) var rubriken ”Ett socialområde i förändring” med fokus på det specialiserade vuxen- och socialområdet där det konstateras att kostnaderna ökat, i likhet med invånarnas förväntningar och behov av välfärd. Som en del för att ”stödja förändring baserat på data och sprida kunskap aktivt, brett och lättillgängligt” har Social- och boligstyrelsen nyligen lanserat en kunskapsplattform med fokus på socialt arbete ([www.social.dk](http://www.social.dk)). Inom det psykiatriska området pågår ett 10-årigt arbete med stöd av Social- och boligstyrelsen i samarbete med Sundhedsstyrelsen (2023–2033). I arbetet är 3 miljarder avsatta till kommunernas och regionernas psykiatri gemensamt, med fokus på barn och unga. Även här utgör utveckling av digitala stöd en viktig del (Sundhedsstyrelsen, 2022).

### **Sundhedsstrukturkommissionen**

Önskemål och behov av förändringar inom välfärdsområdet i Danmark ledde till att danska regeringen i mars 2023 tillsatte en Sundhedsstrukturkommission med uppdrag att utarbeta ett beslutsunderlag för modeller för en framtida organisering av hälso- och sjukvården, ett uppdrag som också berör kommunerna. I samtal med en av ledamöterna i denna kommission, Centrumföreståndare Marie Folkner, Centrum för digital psykiatri, Region Syddanmark, är det tydligt att utmaningarna som kan ses inom kommuner och regioner i Danmark i stort sett är desamma som de nordiska grannländerna. Det handlar om demografiska förändringar med en allt äldre befolkning där fler kommer att behöva vård-, behandlings- och stödinsatser, en ojämlig fördelning av välfärdsresurserna och därmed även tillgängligheten i landet, brist på arbetskraft med rätt kompetens och stora rekryteringsutmaningar. Kommissionen har bland annat haft att förhålla sig till den regionala strukturen, digitala lösningar, finansiering, kulturer och ledning.

Enligt M Folkner, är det alltför stora skillnader i landet där de större städerna har betydligt lättare att attrahera välutbildad personal och utbudet av insatser kan i städerna till och med vara större än behoven. Kommissionen har bland annat haft i uppdrag att se över fördelningen av uppgifter



mellan den specialiserade sjukhusvården, primärvården och hemmet. Ett sätt att stärka den ”nära vården” är de ”Sundhetsklungor” som införts under 2022, i vilka grupperingar av kommuner går samman i partnerskap med regionens hälso- och sjukvård. Dessa ”klungor” är strukturerade runt akutsjukhusen och i dagsläget 22 till antalet. Syftet är att med patienten i centrum lägga upp en plan för utslussning och rehabilitering i närmiljön. Sundhetsstrukturkommissionens rapport publicerades i juni 2024 ([Indenrigs- og Sundhedsministeriet | Indenrigs- og Sundhedsministeriet](#)) ([ism.dk](#)).

### **Lokala röster från Tönder om socialtjänst i dansk landsbygd**

Tönder kommun är belägen sydsydväst på Jylland i anslutning till tyska gränsen. I samband med kommunsammanslagningen 2007 slogs sex kommuner samman till en, med Tönder som centralort. Från ca 12 000 invånare före 2007 har Tönder efter samgåendet ca 37 000 invånare. Denna del av landet utgörs av landsbygd med utbredd jordbruksmark och många småvägar, men i jämförelse med andra nordiska länder saknas dock de långa avstånden mellan tätorterna och området kan därför inte betraktas som glesbygd.

I samtal med tre företrädare för socialtjänsten i Tönder; Chefskonsulent Peter Michael Jörgensen, chefskonsulent Birgitte Elkjaer Anker och utvecklingskonsulent Lene Kjaergaard Christsen, framkommer att det inte var en helt enkel process att slå samman de tidigare självständiga kommunerna. I ett försök att sprida ansvarsområdena och på så sätt underlätta övergången till en gemensam socialtjänst fördelades inledningsvis olika enheter ut på de tidigare kommunkontoren. På IFO-området hade som exempel en kommundel hand om ärenden rörande barn och unga, en annan hade ansvar för försörjningsstöd och arbetsinsatser och en tredje för insatser vid missbruk. Detta blev emellertid alltför splittrat och svarmanövrerat ur flera aspekter som ledningsfrågor, personal och bemanning, kvalitet och utbud av insatser samt tillgänglighet och samordning ur ett brukarperspektiv. Därför beslutades att all socialtjänst, inklusive IFO-ärenden, skulle handläggas och utgå från socialkontoret i Tönderns kommunhus. Merparten av klientkontaktarna sker i dagsläget digitalt, men för besökande är det inte så stora avstånd inom kommunen till centralorten Tönder, som mest ca 3–4 mil, och resvägen utgör därför inte ett hinder.

I samband med denna centralisering övergick man också till en specialiserad organisation med enheter baserade på ärendetyp. Detta uppfattas av de intervjuade chefskonsulenterna som en positiv förbättring då det

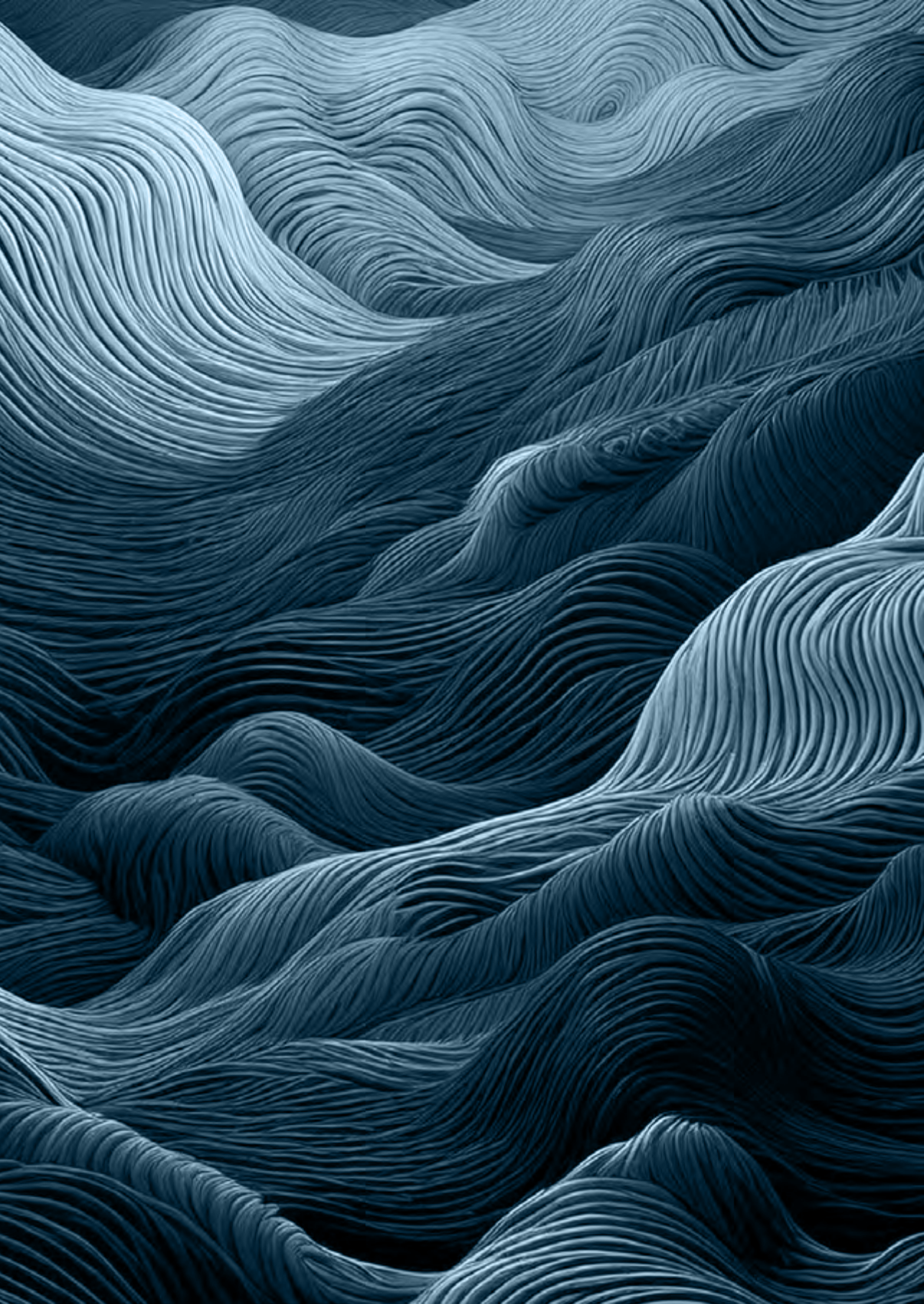
medfört en samlad ökad kompetens och högre kvalitet i arbetet. Även om specialistorganiseringen uppfattas som positiv för nivån på socialkontorets insatser, identifierades att det fanns klienter som utifrån sina sammansatta behov kunde vara aktuella för stöd vid flera enheter och som hade kontakt med flera handläggare parallellt. För att underlätta i kontakten med socialtjänsten, både för klient och handläggare, har man därför inrättat ett system med "koordinerande handläggare" som med ett helhetsperspektiv stöttar klienten i dennes kontakter och utgör en brygga mellan enheterna. Arbetsförmedlingsuppdraget är i Danmark ett kommunalt ansvar och arbetslinjen är tydligt dominerande i arbetet med socialtjänstens klienter. Genom olika former av praktik och bidragsanställningar arbetar man aktivt för utslussning till arbetsplatser. Målsättningen och förhoppningen är att de personer som är i behov av försörjningsstöd, via en arbetsplats ska få en tillhörighet i samhället samtidigt som de får en lön. Brukarens eget ansvar betonas starkt och en särskild "Töndermodell" har utarbetats som betonar "Samskapelse".

Medarbetarna i de fem kommuner som Tönder slogs samman med fick välja vilken enhet och insatsområde de ville arbeta inom, och fick därefter fördjupad utbildning inom respektive område. Ett omfattande arbete har även lagts ner på att diskutera och utveckla kontorets arbets sätt och metoder. HR har varit en viktig aktör i arbetet, inte minst avseende värderingsfrågor, attityder och synsätt.

Att rekrytera och behålla personal är emellertid även vid Tönders kommun en utmaning. Många av de yngre väljer att lämna kommunen efter skolåren, vilket påverkar rekryteringsmöjligheterna och bidrar samtidigt till en allt äldre befolkning. För att attrahera med en god arbetsmiljö har man vid HR utarbetat en särskild "Strategi for det gode arbejdsliv" med mål om att medarbetarna ska trivas och kunna utvecklas på sina arbetsplatser, och där arbetsglädjen "går hand i hand med hög service och kvalitet i arbejdet".

De intervjuade är mycket nöjda med hur arbetet inom socialkontoret har utvecklats efter sammanslagningen, men tillstår att vägen dit inte har varit helt enkel och att det har fått ta sin tid. När sju mindre socialkontor med många medarbetare och aktörer involverade, tillsammans ska bli till ett gemensamt kontor med en ny specialistorganisation och förändrat arbets sätt, så blir det till en omfattande process. Som ledare och chefer har de emellertid haft en tydlig målbild som de gemensamt arbetat för, vilket de menar har varit en förutsättning för ett lyckat resultat.





# Likartade utmaningar – skilda lösningar

Med den nordiska välfärdsmodellen som en gemensam nämnare och med likartade utmaningar har våra grannländer valt skilda sätt att organisera sig. Inom socialtjänstens område, och då specifikt individ- och familjeomsorgen (IFO), efterfrågas personal med specialistkompetens och samverkan över kommungränser för att de små kommunerna ska kunna leva upp till de krav som ställs i lagtext eller som ställs av dess invånare utifrån behov och rättigheter.

Finlands genomgripande reform med välfärdsområden, Ålands gemensamma socialtjänst för samtliga kommuner, Danmarks kommunsammanslagningar och Norges struktur med Nav-kontor och statligt Barnevern har alla en ambition att stärka kommunernas kapacitet och kvalitet i det sociala arbetet. För att uppnå detta förordas i alla länder en specialistorganisering. I vilken grad detta också leder till önskade utfall är föremål för ett flertal utvärderingar och forskning i samtliga nordiska länder. Det som kan ses som en fördel för samhället behöver inte samtidigt vara en fördel ur klientsynpunkt. En alltför specialiserad och uppdelad verksamhet kan upplevas som splittrad av klienten, samtidigt som det kan just vara spetskompetensen som leder till den bästa insatsen. Infallsvinklarna för studier är många.

Något som är aktuellt inom alla nordiska länder är införandet av digitala verktyg, både för verksamhetsstöd, i klientarbete och i kontakter med samverkanspartners, och förhoppningarna som knyts till denna utveckling är stor. Tidsbokning, ansökningsförfarande, digitala formulär, screening-instrument, information och chattar via nätet med mera, blir allt vanligare, samtidigt som det för många individer kan vara svårt att hantera. Inom verksamheterna sker också en snabb utveckling som inkluderar digitala lösningar. Det är i sammanhanget noterbart att i de länder som slagit samman kommuner/verksamheter så är de digitala dokumentationssystemen en gemensam stöttesten då de varierar stort.

För samverkan över kommungränser har danska små kommuner en skyldighet enligt lag att skriva avtal med en större kommun. I Norge finns en ”värdkommunsmodell” och i Finland har kommuners uppdrag inom stora

delar av det sociala arbetet, gått över till Vårdsområdet. Om något av dessa sätt ger bättre utfall än det andra är emellertid svårt att säga.

I en översikt av detta slag går det att hitta både för- och nackdelar i de olika sätten att organisera sig och arbeta med sociala frågor. Genom att slå samman kommuner och/eller verksamheter så styr våra grannländer mot en specialiserad organisering av socialtjänsten med en tydlig arbetslinje i sina insatser. I vilken mån hela eller delar av dessa strukturer passar det svenska sättet att organisera socialtjänsten är inte något som denna översikt har som syfte att besvara. Men genom att ta del av hur våra grannländer har organiserat sin socialtjänst kan översikten förhoppningsvis bidra med alternativa perspektiv som kan inspirera till att reflektera över den egna verksamheten.





## REFERENSER - NORDISK ÖVERSIKT

Andersson, B. (2021). Debattartikel: Brist på arbetskraft är ett hot mot den nordiska välfärdsmodellen. Nordens välfärdscenter. Dagens Medicin 21 april 2021. Stockholm.

Arntsen, B., Torjesen, D O, Karlsen, T I. (2021). Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services – How does it affect service quality and autonomy? Social Science & Medicine, Volume 273, ISSN 0277-9536, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113744>

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houldberg och Sören Serritzlew (2016). "Hurtig, ofrivillig og omfattande: Den danske kommunereform", i Jan-Erik Klausen, Jostein Askim och Signe Vabo (red) Kommunereform i perspektiv. Bergen: Fagbogforlaget.

Bundgaard, U. & Vrangbæk, K. (2007). "Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark", Scandinavian Political Studies 30(4), 491–520.

Erlingsson, G Ó. & Flemgård, J. (2018). Att (om)organisera den politiska basorganisationen, forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanslagningar och mellankommunala samarbeten. Linköpings universitet.

Fossestøl, K., Borg, E., Breit, E. (2020). Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvagnene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene.

Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-rapport 2020:9; Oslo metropolitan university.

Helsedirektoratet (2023). Nasjonal veileder for psykisk helsearbeid barn og unge. Oslo. [www.helsedirektoratet.no/veiledere/psykisk-helsearbeid-barn-og-unge](http://www.helsedirektoratet.no/veiledere/psykisk-helsearbeid-barn-og-unge)

Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). Ministeriet för hälso- och sjukvårdstjänster. Oslo ([Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse- og omsorgstjenesteloven\) - Lovdata](#)).

Henriksen Skov, L., Smith, S R., Thøgersen, M., Zimmer, A. (2016). "On the road towards marketization? A comparative analysis of nonprofit sector involvement in social service delivery at the local level". In Local Public Sector -Reforms in Times of Crisis; Kuhlmann S, Bouckaert G(reds). London: Palgrave MacMillan.

Houlberg, K. (2015). Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark. KORA: Köpenhamn.

Kjaer, U., Hjelmar, U., Leth Olsen, A. (2010). "Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform", Local Government Studies, 36(4), 569–585.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Kriterier for god kommunestruktur. Norge. Delrapport fra ekspertutvalg. [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Kommunallagen § 4, (826/2023). Finland. <https://finlex.fi/>

Kommuneloven (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner [Kommuneloven \(2018\) - www.regjeringen.no](#)

Konjunkturrådets rapport (2019). Mörk, E., Erlingsson, G., Persson L. Kommunernas framtid. SNS förlag. Stockholm.

Lag om kommunalt samordnet socialtjänst" (2016:2). Åland. [www.regeringen.ax](http://www.regeringen.ax)

Lag om välfärdsområden, 611/2021 Finland. <https://finlex.fi/>

Lag om ordnande av social- och hälsovård, 612/2021. Finland. <https://finlex.fi/>

Legard, S., Vestøl, G M., Staalesen, P D., Berg, H., Fossetøl, K. (2022).

Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor. Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie. AFI-rapport 2022:10; Oslo metropolitan university.

Lov om forpligtende kommunale samarbejder (2005) – Lov nt 541 af 24 juni 2005 § 1, stk 4. København. [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

Oxford research (2022). Kartlegging av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontorene. Oxford research AS, Kristiansand. [www.oxford.no](http://www.oxford.no)

Røiseland, A., Sørensen, E., Torfing, J. (2015). Kronikk: Seks gevinster ved dansk kommunereform. Aftenposten, Publicerad 08.04.2015. [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)

Sandberg, S. (2018), Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018, underlagsrapport till Kommunutredningen. Åbo akademi.

Självstyrelselag för Åland (1991:71) [www.regeringen.ax](http://www.regeringen.ax)

Socialstyrelsen (2023) E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2023 Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

Social- og Boligstyrelsen (2023). Socialtilsynenes virksomhed 2022. København. (sbst.dk)

Social- och hälsovårdsministeriet (2021). Handbok för välfärdsområdesfullmäktig. Statsrådet, Helsingfors. Finland. <https://stm.fi/>

SOU 1961:9 Principer för en ny kommunindelning. Betänkande/angivet av indelningssakkunniga. Stockholm. Digitaliserade SOU:er (kb.se)

SOU 2015:101 Demokratins regionala utmaningar. Bilaga till Långtidsutredningen. Stockholm. [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

SOU 2020:8. Starkare kommuner-med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.

Slutbetänkande av Kommunutredningen. Stockholm. [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet. Stockholm. [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Stortingsmelding 33 (2015-2016) – om organisation vid NAV. Oslo. [Regjeringen.no](http://Regjeringen.no)

Sundhedsstyrelsen (2022). Fagligt oplæg til en 10-årsplan Bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelser. Sundhedsstyrelsen, Danmark. [www.ism.dk](http://www.ism.dk)

Sundhedsstruktur kommissionens rapport (2024) Beslutningsgrundlag for et mere lige, sammenhængende og bæredygtigt sundhedsvæsen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Danmark [www.ism.dk](http://www.ism.dk)

THL (2023). Statistikrapport 65/2023. Främjande av välfärd och hälsa i kommunledning – TEA 2023; 24.11.2023. [www.thl.fi](http://www.thl.fi)

# Projektets styrgrupp

## **Annika Nordström**

Forskningsledare, FoU Socialtjänst,  
Region Västerbotten, (projektledare)  
Institutionen för epidemiologi och global hälsa,  
Umeå universitet

## **Elisabet Höög**

Forskningsledare, FoU Socialtjänst,  
Region Västerbotten  
Institutionen för epidemiologi och global hälsa,  
Umeå universitet

## **Jan Hjelte**

Lektor/docent, Institutionen för Socialt arbete,  
Umeå Universitet

## **Eva-Lena Johansson**

Socialchef, Åsele kommun

## **David Isaksson**

Biträdande verksamhetschef, socialtjänsten,  
Lycksele kommun

## **Daniel Örnberg**

Utvecklingsledare, FoU Socialtjänst,  
Region Västerbotten


## **Nanna Forsgren**

Utvecklingsledare, FoU Socialtjänst,  
Region Västerbotten

## **Kaj Backman**

Samordnare digitalisering, Region Västerbotten





Socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) har ett omfattande uppdrag inom ett stort antal sakområden vilket är särskilt utmanande för små kommuner med begränsade resurser.

I denna rapport har förutsättningar och strategier att bedriva en socialtjänst med god kvalitet inom IFO i glesbygdskommuner studerats. Fokus har legat på samverkan och samarbete över kommungränser, organisationsformer, kunskap och kompetens.

De utmaningar som socialtjänsten står inför i små kommuner i Sverige återfinns även i de nordiska grannländerna Finland, Norge och Danmark. Hur man organisatoriskt valt att hantera situationen skiljer sig dock åt mellan länderna vilket beskrivs i en separat nordisk översikt.

Rapporten baseras på det Forte-finansierade projektet ”IFO över gränser – samverkan för en kunskapsstyrd och kompetent socialtjänst i glesbygd”.

ANNIKA NORDSTRÖM