



Stadens arbets- marknadsinsatser Nr 1, 2020

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-108/2019

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, stad.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen
Arbetsmarknadsnämnden
Farsta stadsdelsnämnd
Skärholmen stadsdelsnämnd
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Revisorsgrupp 1 har den 28 januari 2020 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 1/2020).

Staden genomför ett omfattande arbete för att stödja individer till egen försörjning. Granskningen visar att arbetsmarknadsinsatser riktar sig till de grupper som fullmäktige har identifierat som prioriterade. Samverkan mellan stadens jobbtorg och socialtjänsten fungerar väl. Utbudet av insatser som stadsdelsnämnderna erbjuder varierar dock på ett sätt som inte enbart motiveras av lokala förutsättningar.

Fullmäktige har i Budget 2019 gett uppdraget att ta fram en sammanhållen strategi för arbetsmarknadsinsatser. Arbetet har ännu inte påbörjats. Revisionen betonar vikten av att arbetet genomförs. Det är angeläget att staden arbetar strategiskt med arbetsmarknadsfrågor. Strategin bör definiera stadens långsiktiga arbete med arbetsmarknadsinsatser samt instrumenten för uppföljning av de insatser som görs, från de utgångspunkter som återfinns i rapporten.

Arbetet med en strategi är beroende av politiska beslut om den statliga arbetsmarknadspolitiken. Det finns en problematik i gränsdragningen mellan det arbete som staden gör relativt Arbetsförmedlingen. I skrivande stund är det fortfarande inte klarlagt hur eller i vilken omfattning staden kan påräkna sig stöd och samarbete från Arbetsförmedlingen i dessa för staden viktiga frågor. Att gränsdragningen mot Arbetsförmedlingen tydliggörs är dock viktigt. Det är även relevant mot bakgrund av att fullmäktige i budget 2020 lägger större betoning på insatsernas effektivitet och påtalar vikten av anpassning till Arbetsförmedlingens pågående omstrukturering.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 30 april 2020.

Rapporten överlämnas också till Farsta stadsdelsnämnd, Skärholmen och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd för kännedom och möjlighet till yttrande.

På revisorernas vägnar

Stadsrevisionen

Sammanfattning

Stockholms arbetsmarknad är stark, men arbetslösheten är märkbart högre i vissa grupper. Invånare som står utanför arbetsmarknaden riskerar sämre livskvalitet och risk finns för långvarigt beroende av försörjningsstöd. Revisionen har granskat om det finns en styrning och uppföljning i staden som bidrar till att insatser ges för att stödja prioriterade grupper till egen försörjning i enlighet med fullmäktiges beslut. Utöver kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden, där stadens jobbtorg återfinns, har stadsdelsnämnderna Farsta, Spånga-Tensta och Skärholmen ingått i granskningen.

Granskningen visar att staden genomför ett omfattande arbete för att stödja individer till egen försörjning. Prioriterade målgrupper erbjuds insatser i enlighet med fullmäktiges beslut. Granskningen visar dock att det finns en otydlighet kring vilka arbetsförberedande insatser som ska tillhandahållas av stadsdelsnämnderna. Utbudet av dessa insatser varierar på ett sätt i staden som inte motiveras av lokala förutsättningar, vilket innebär att även jobbtorgens insatser varierar lokalt. Det har vidare skett en förskjutning av insatser från stadsdelsnämnderna till jobbtorgen. Detta har ökat arbetsbelastningen på jobbtorgen men samtidigt påverkat likvärdigheten positivt i de insatser som ges i staden, då jobbtorgen tillämpar en enhetlig arbetsmetod. Att stadsdelsnämndernas roll tydliggörs är dock viktigt för att upprätthålla likställighetsprincipen.

Fungerande samverkansstrukturer finns mellan jobbtorgen och stadsdelarnas socialtjänst. Lokal samverkan mellan jobbtorgen och Arbetsförmedlingen har dock påverkats negativt av Arbetsförmedlingens pågående omorganisation. Tillgängligheten till Arbetsförmedlingens tjänster har även minskat vilket ökat arbetsbelastningen vid jobbtorgen. Målgruppen för stadens och Arbetsförmedlingens insatser sammanfaller i stora delar. Insatserna är även av samma karaktär. Att gränsdragningen mellan parterna tydliggörs är viktigt för att minska risken för ineffektivitet och/eller en övervältring av kostnader på staden.

Det framkommer i granskningen att det kan vara svårt att hitta insatser för personer med komplex problematik, med behov av samtida insatser från flera andra aktörer, samt för gruppen långtidsarbetslösa. För dessa personer bör undersökas hur insatser och samverkan kan utvecklas. Samordningsförbundet Finsams roll i det samlade utbudet av insatser bör tydliggöras. Samarbetet med Försäkringskassan och regionen behöver därutöver formaliseras.

Arbetsmarknadsnämndens rapportering behöver utvecklas med rapportering och analyser av om utförda insatser ger önskvärd effekt, såväl på aggregerad nivå som för enskilda insatser och dess möjlighet att nå prioriterade målgrupper.

Revisionens samlade bedömning är att stadens styrning av arbetsmarknadsåtgärder bidrar till fullmäktiges mål om egen försörjning. Det finns dock behov av att på strategisk nivå tydliggöra omfattningen av insatser, ansvarsfördelning inom staden och vilka typer av insatser som ska tillhandahållas relativt Arbetsförmedlingen. Även uppföljningen av insatserna behöver utvecklas.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör tydliggöra:

- omfattningen av och innehållet i stadens insatser utifrån stadens ambitionsnivå och förändringar inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde
- stadsdelsnämndernas uppdrag att erbjuda arbetsförberedande insatser inför inträde på arbetsmarknaden för att garantera likställighetsprincipen
- vad uppföljning och redovisning av stadens arbetsmarknadsinsatser ska innehålla för att synliggöra de olika insatsernas effekter
- omfattningen av arbetstränande insatser för personer med komplex problematik eller långtidsarbetslöshet, inklusive Finsams roll i det samlade utbudet.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Omfattning och avgränsning	2
1.4 Revisionskriterier	2
1.5 Metod	4
2. Organisation av arbetsmarknadsinsatser	5
2.1 Stadens organisation av arbetsmarknadsinsatser.....	5
2.2 Externa aktörer och samarbetsparter	6
3. Iakttagelser	8
3.1 Utbud av insatser i staden	8
3.2 Målgrupper	14
3.3 Sammanhållen strategi för arbetsmarknadsinsatser	17
3.4 Samverkan.....	18
3.5 Uppföljning	21
4. Analys	23
5. Sammanvägd bedömning och rekommendationer	29
Bilagor	
Bilaga 1 Intervjupersoner	31

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I stadens budget 2019 framgår att alla stockholmare ska ges förutsättningar att försörja sig själva. I budgeten lyfts fram att det behövs motiverande insatser, individuellt stöd och anpassning samt ett stärkt samarbete mellan skola, vuxenutbildning, kommun och myndigheter. Vidare anges att försörjning genom eget arbete är avgörande för möjligheten att leva ett självständigt liv och att förverkliga sina livsdrömmar.

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde men kommuner är viktiga aktörer på den lokala nivån. Stockholms arbetsmarknad är stark men trots det finns det invånare som saknar arbete. Stockholms stad ger, parallellt med den statliga arbetsmarknadspolitiken, insatser för att stödja individer till egen försörjning. I Stockholms stad är drygt 30 000 medborgare inskrivna på Arbetsförmedlingen¹ och knappt 7 000 aspiranter är inskrivna inom stadens Jobbtorg Stockholm. Arbetslösheten är märkbart högre i vissa grupper. För dessa grupper är insatser och åtgärder av särskilt stor betydelse för att få hjälp till ett arbete. Exempel på grupper är unga utan gymnasieexamen, personer med funktionsnedsättning, kortutbildade, arbetslösa äldre samt utrikesfödda med språksvårigheter. Invånare som står utanför arbetsmarknaden riskerar sämre hälsa och välbefinnande än de som har arbete. Risk finns också för ett långvarigt beroende av försörjningsstöd.

Mot den bakgrunden har revisionen granskat om berörda nämnder och styrelser har en styrning och uppföljning som bidrar till att prioriterade grupper ges insatser som stödjer förmågan till egen försörjning.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens styrning och uppföljning av arbetsmarknadsåtgärder/-insatser bidrar till fullmäktiges mål om egen försörjning och skapar förutsättningar för likvärdiga insatser.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

1. Finns en sammanhållen strategi för prioritering och utformning av stadens arbetsmarknadsinsatser?

¹ Källa: Arbetsförmedlingens statistik. Antal öppet arbetslösa och sökande i program

2. Är roller och ansvar tydliggjorda och finns en fungerande samverkan mellan berörda aktörer i staden samt i relation till externa aktörer?
3. Är målgrupper och arbetsmarknadsinsatser tydliggjorda och säkerställs att de tillämpas på ett likvärdigt sätt i staden?
4. Visar uppföljningen av stadens arbetsmarknadsinsatser i vilken mån de bidrar till att uppfylla fullmäktiges mål om försörjning genom eget arbete?

1.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen inriktas mot kommunstyrelsens ansvar att i samverkan med andra ta fram en sammanhållen strategi för arbetsmarknadsinsatser samt mot arbetsmarknadsnämndens kommunövergripande ansvar för arbetsmarknadsfrågor och insatser inom Jobbtorg Stockholm. Vidare omfattar granskningen ansvaret för förberedande insatser för arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd vid stadsdelsnämnderna Farsta, Spånga-Tensta och Skärholmen.

Granskning innefattar inte vuxenutbildning och verksamheten inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Valet av stadsdelsnämnder har gjorts med utgångspunkt i statistik över förvärvsfrekvens och andel arbetslösa. De tre utvalda stadsdelsnämnderna är bland dem som har den lägsta förvärvsfrekvensen i staden såväl som en hög andel arbetslösa. Därtill har två stadsdelsnämnder valts som har ett jobbtorgskontor inom sitt geografiska område (Farsta och Skärholmen) och en stadsdelsnämnd som inte har det (Spånga-Tensta). Urvalet har även gjorts utifrån Arbetsförmedlingens nedläggning av lokalkontor så att både stadsdelsnämnder där Arbetsförmedlingen har kontor (Skärholmen och Spånga-Tensta) och där de enligt nuvarande beslut ska läggas ner (Farsta) ingår.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpas i granskningen:

- *Lag om arbetslöshetsnämnd (Lag 1944:475)*
- *Socialtjänstlagen (Lag 2015:982)*
- *Kommunallagen (Lag 2017:725)*
- *Lag om vissa kommunala kompetenser (Lag 2009:47)*

- *Lag 2003:2010 om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*
- *Lag 2017:725, 2 kap, 3§ Likställighetsprincipen*
- *Stockholms stads budget 2019*
- *Reglementen för arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna*

1.4.1 Lagstiftning

Det är staten som genom Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken, inklusive platsförmedling, arbetsförberedande insatser i form av vägledning, utbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt sysselsättningsskapande åtgärder.² Kommunernas lagreglerade ansvar för arbetsmarknadsinsatser är mycket begränsat. I *Lag om arbetslöshetsnämnd (Lag 1944:475)* framgår att staden *ska ha en arbetslöshetsnämnd* som har till uppgift att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet. Utöver det framgår i *Socialtjänstlagen (Lag 2015:982)* att socialnämnden i sin verksamhet *ska* främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Socialnämnden *får* vidare begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Lagregleringar om vad en kommun får vidta för åtgärder inom det arbetsmarknadspolitiska området finns i *kommunallagen (Lag 2017:725)* och *lag om vissa kommunala kompetenser (Lag 2009:47)*. Enligt lagen om kommunala kompetensen får kommunen efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Genom samordningsförbund kan kommun, region, Arbetsförmedling och Försäkringskassa erbjuda samordnade rehabiliteringsinsatser för individer i syfte att förbättra förmågan att utföra förvärvsarbete (*Lag 2003:2010 om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*).

Ovanstående visar vad staden eventuellt behöver och kan utföra i form av åtgärder för att främja egen försörjning och utgör en grund för analysen av val av insatser för att bidra till att fullmäktiges mål uppfylls.

² Förordning om arbetspolitisk verksamhet (2000:628) och Instruktion för arbetsförmedlingen (2007:1030)

Kommunallagen anger vidare att alla kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat (*Lag 2017:725, 2 kap, 3§ Likställighetsprincipen*).

1.4.2 Stockholms stads budget samt reglemente för arbetsmarknadsnämnden

Stockholms stads budget 2019

Fullmäktige anger i budget 2019 att insatser ska ges för att stödja personers förmåga till egen försörjning. Arbetsmarknadsåtgärderna är av särskilt stor vikt i grupper där arbetslösheten är större. Ett antal målgrupper pekas ut som prioriterade bland annat: kortutbildade (personer utan gymnasieutbildning), personer med svag ställning på arbetsmarknaden, personer med funktionsnedsättning, nyanlända, unga arbetslösa upp till 29 år och kvinnor som står långt från arbetsmarknaden. Vidare framgår att arbetsmarknadsnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna ska erbjuda arbetsmarknadsinsatser för att personer med social problematik, fysisk och psykisk ohälsa ska få bättre möjligheter till arbete.

I budgeten framgår även kommunstyrelsens, stadsdelsnämndernas och arbetsmarknadsnämndens olika ansvarsområden gällande insatser för att bidra till egen försörjning.

Reglementen

Arbetsmarknadsnämndens och stadsdelsnämndernas ansvar för arbetsmarknadsinsatser framgår även i *Reglemente för arbetsmarknadsnämnden (2019:06)* och *Reglemente för stadsdelsnämnderna (2019:20)*.

1.5 Metod

Granskningen baseras på dokumentstudier, intervjuer samt genomgång av statistik och nyckeltal inom arbetsmarknadsområdet. Dokumentstudierna inkluderar styrande och redovisande dokument för stadens arbetsmarknadsinsatser, såsom strategidokument, riktlinjer, verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser men även egna utredningar och eventuella sammanställningar kring arbetsmarknadsinsatser som gjorts inom staden. Inom ramen för granskningen har även en kartläggning och analys av utbudet av insatser vid de tre valda stadsdelsnämnderna samt vid arbetsmarknadsförvaltningen gjorts.

Intervjuer har genomförts med representanter från stadsledningskontoret, arbetsmarknadsförvaltningen, berörda stadsdelsförvaltningar, Samordningsförbundet Stockholms Stad (Finsam)³, Stockholm Business Region, Arbetsförmedlingens lokalkontor samt Sveriges Kommuner och Regioner. Totalt har cirka 25 intervjuer genomförts.

Granskningen har genomförts av Annika Nyman och Åsa Hjortsberg Sandgren på revisionskontoret. Rapporten har fakta-kontrollerats av förvaltningarna.

2. Organisation av arbetsmarknadsinsatser

2.1 Stadens organisation av arbetsmarknadsinsatser

Uppdrag, medel och insatser för att stödja människor till egen försörjning inom staden ligger framförallt inom arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna. Därtill har Stockholm Business Region, SBR, indirekt en roll i sin uppgift att verka för ökad tillväxt och arbetstillfällen. Kommunstyrelsen har genom sin uppsiktsplikt ansvar för att följa upp all verksamhet.

2.1.1 Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämndens uppdrag regleras i reglementet för nämnden samt i fullmäktiges budget. Nämnden utgör stadens arbetslöshetsnämnd⁴ och har det kommunövergripande ansvaret för stadens samlade arbetsmarknadsinsatser, ansvar för verksamheten vid stadens jobbtorg samt samordningsansvar för stadens samverkan med Arbetsförmedlingen. Nämnden har även ett samordningsansvar för stadsdelsförvaltningarnas arbetsförberedande insatser inklusive offentligt skyddade anställningar (OSA) och feriejobb. Målet är att skapa enhetlighet i handläggning och arbets-sätt, tydlighet i ansvar och ansvarsfördelning samt att erbjuda forum för information och erfarenhetsutbyte⁵.

Den operativa verksamheten för arbetsmarknadsinsatser vid arbetsmarknadsförvaltningen utgörs av Jobbtorg Stockholm. En stadsövergripande verksamhet som sedan 2008 erbjuder utökad stöd och insatser för att hjälpa framförallt personer med försörjningsstöd.

³ Enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning, i dagligt tal FINSAM

⁴ Reglemente för arbetsmarknadsnämnden 2017:04 (§2, §§6-7)

⁴ Arbetsmarknadsrapport 2018.

⁵ Ibid.

Sedan några år tillbaka erbjuder jobbtorgen även stöd till unga upp till 29 år utan försörjningsstöd, s.k. uppsök. Knappt hälften av alla inskrivna under 30 år är personer som inte uppbär försörjningsstöd. Jobbtorg Stockholms verksamhet finns inom de åtta lokala kontoren⁶, som erbjuder lokalt stöd och coachning av aspiranter. Dessutom finns ett internt verksamhetsområde som erbjuder insatser för unga och personer med funktionsnedsättning samt arbetsträning och en del av de Stockholmsjobb som förmedlas i staden. Stadsdelsförvaltningarna är hänvisade till att samverka med ett lokalt jobbtorg för vuxna respektive unga.

Under hela 2018 var totalt 6 732 aspiranter inskrivna på Jobbtorg. Varje månad är mellan 2 500 och 2 800 personer inskrivna. Cirka 30 procent av alla inskrivna är under 30 år. Drygt 62 procent av aspiranterna remitteras från stadsdelsförvaltningarna d.v.s. uppbär ekonomiskt bistånd. Ungefär en fjärdedel inkommer via jobbtorget uppsöksverksamhet riktat för unga inkl. det kommunala aktivitetsansvaret. 12 procent tillhörde övrig målgrupp, varav de flesta 7 procent anvisats från annan myndighet. Arbetsmarknadsnämndens avdelning för Jobbtorg Stockholm har drygt 300 mnkr i budget.

2.1.2 Stadsdelsnämnder

Enligt fullmäktiges budget och stadsdelsnämndernas reglemente ska stadsdelsförvaltningarna erbjuda arbetsmarknadsinsatser till personer med ekonomiskt bistånd som befinner sig utanför arbetsmarknaden och förbereda dem för vidare insatser inom Jobbtorg Stockholm. Personer med social problematik, fysisk och/eller psykisk ohälsa ska erbjudas individuellt utformat stöd för att närma sig arbetsmarknaden. Stadsdelsförvaltningarnas ansvar omfattar även mer specifikt stödinsatser i form av lönebidrags- och OSA-anställningar, rekrytering och anställning av feriearbetande ungdomar samt Stockholmsjobb. Det senare innebär framförallt ansvar för rekrytering och anställning, medan arbetsmarknadsförvaltningen har en samordnande och utvecklande roll för dessa insatser. Huvuddelen av stadsdelsnämndernas budget för arbetsmarknadsinsatser går till olika anställningar. Stadsdelsförvaltningarna har totalt cirka 200 mnkr i budget för arbetsmarknadsåtgärder.

2.2 Externa aktörer och samarbetsparter

Stadens arbetsmarknadsinsatser utgår i stor utsträckning till personer som samtidigt är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och som under perioder även är föremål för insatser från andra aktörer.

⁶ Lokalkontor finns i Skärholmen (vuxna och unga), Farsta, City, Vällingby, Globen unga och Kista. I Kista finns ett separat ungdomstorg.

Arbetsförmedlingen utgör en tydlig part i gränsdragning och samverkan kring arbetsmarknadspolitiska insatser men även Försäkringskassan och regionen är viktiga samverkansparter i samband med sjukskrivningar och rehabilitering samt kring hälso- och sjukvårdande instanser.

2.2.1 Arbetsförmedlingen

På den statliga nivån ansvarar Arbetsförmedlingen för platsförmedling, arbetsförberedande insatser i form av vägledning, utbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt sysselsättnings- och skapande åtgärder.⁷ Arbetsförmedlingen har även särskilt ansvar för etableringsinsatser för nyanlända. I likhet med stadens insatser ska de som befinner sig långt från arbetsmarknaden prioriteras.⁸ Arbetsförmedlingen ska även anvisa funktionsnedsatta personer med långa tider utan arbete till insatser inom Samhall.

Arbetsförmedlingens uppdrag, omfattning och lokala närvaro är emellertid under omdaning. Till följd av neddragningar i riksdagens budget till Arbetsförmedlingen har beslut fattats om personalneddragningar och en halvering av antal kontor i Sverige fram till december 2020. Stora delar av Arbetsförmedlingens service ska framöver ske genom digitala kanaler.⁹ I Stockholm innebär det att tre av kontoren inom stadens område avvecklas; Farsta, City och Arbetsförmedlingen etablering. Fem kontor blir kvar; Skärholmen, Liljeholmen, Globen, Järva och Vällingby.

Även statens roll i arbetsmarknadspolitiken är under förändring. I en särskild utredning¹⁰ föreslås att Arbetsförmedlingens huvuduppdrag förändras från en platsförmedlande roll till att erbjuda ekonomiskt och praktiskt stöd för att arbetssökande ska komma närmre arbetsmarknaden. De rustande och platsförmedlande insatserna ska enligt förslaget genomföras av fristående aktörer.

I den statliga utredningen har även ingått att se hur kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken kan förtydligas och i högre grad medverka i genomförandet. Det konstateras att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna har ökat i sådan omfattning att det kommit att handla om två parallella system, med risk för oklarhet

⁷ Enligt instruktion för Arbetsförmedlingen har myndigheten ansvar för att sammanföra de som söker arbete med de som söker arbetskraft och för att öka sysselsättningen på lång sikt. Särskilt ansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken ingår.

⁸ Förordning 2007:1030 med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁹ Principer för Arbetsförmedlingens närvaro. Beslut i Arbetsförmedlingens styrelse mars 2019.

¹⁰ SOU 2019:3 Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad

kring vem som har ansvar att ordna insatser för vissa arbetssökande. Gränsdragningen för vad som är ett kommunalt ansvar respektive statligt föreslås förtydligas och skyldigheten att samverka utökas.

Förändringsarbetet är dock ifrågasatt och under diskussion. Exakt hur och när förändringarna kommer genomföras är oklart i skrivandets stund.

2.2.2 Samordningsförbundet Stockholms stad (Finsam)

Genom samordningsförbund har kommuner möjlighet att anordna arbetsmarknadsinsatser inom rehabiliteringsområdet med andra kommuner, regionen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Finsam har utvecklats för att ge gemensamma insatser för personer med behov av insatser från två eller flera av dessa aktörer. Samordningsförbundet Stockholms stad bildades 2016 och ägs och finansieras gemensamt av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Stockholm och Stockholms stad. Syftet är att skapa samverkansytor för att kunna erbjuda rätt typ av stöd och insatser för individer med mångfacetterade rehabiliteringsbehov. Insatserna kan både vara strukturella och individuella givet att dessa kompletterar och inte ersätter eller överlappar myndigheternas ordinarie verksamhet. Tanken är att insatserna ska tillgodose behov som ligger mellan huvudmännens uppgifter.

3. Iakttagelser

De yttre ramarna för ansvarsfördelning och genomförande av arbetsmarknadsinsatser i staden, liksom vilka de ska riktas mot, ges av lagstiftning, budget och reglementen. Nedan framgår hur **utbudet av insatser** fördelas mellan granskade nämnder och om det finns en tydlighet i ansvar och roller samt en likvärdighet över staden, följt av om det finns en tydlighet och prioritering i vilka **målgrupper** som insatserna ska riktas till. Avsnittet avslutas med hur **samverkan** och gränsdragning mellan parterna sker kring insatserna och vad nämndernas **uppföljning** visar.

3.1 Utbud av insatser i staden

I en tidigare enkätundersökning som genomförts av Sveriges Kommuner och Regioner, SKR¹¹, framgår att de arbetsmarknadsinsatser som tillhandahålls bland kommuner i Sverige grovt kan delas upp i:

- Arbetsprövning/-träning
- Jobsökaktivitet/coachning

¹¹ Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018, SKR

- Orienterande eller vägledande kurser
- Matchning
- Arbetspraktik hos kommunala eller offentliga arbetsgivare
- Studie-, yrkes- och arbetsvägledning
- Kommunala arbetsmarknadsanställningar
- Feriejobb/-praktik
- Kartläggning av tidigare förvärvad kompetens

Revisionskontorets granskning visar att Stockholms stad, genom jobbtorgen och stadsdelsförvaltningarnas verksamhet, erbjuder insatser inom samtliga dessa områden, varav ett prioriterade uppdrag är kommunala arbetsmarknadsanställningar (OSA och Stockholmsjobb) samt feriejobb. Vissa av de insatser som erbjuds inom staden, framförallt OSA-anställningar och Stockholmsjobb, ligger både inom arbetsmarknadsnämndens och inom stadsdelsnämndernas ansvar att medverka till. Anvisningar som förtydligar ansvarsfördelning och samverkan i handläggningen av insatserna har tagits fram av stadsledningskontoret¹². Vidare ges flera insatser med statlig medfinansiering, inom ramen för statens arbetsmarknadspolitiska program. De vanligaste statliga subventionerna har varit:

- Offentligt skyddat arbete, OSA
- Lönebidrag
- Extratjänster
- samt i viss mån särskilt anställningsstöd, utvecklingsanställning, trygghetsanställning, nystartsstöd

I intervjuer med representanter för såväl stadsdelsförvaltningarna som jobbtorgen framkommer att utbudet av insatser i staden upplevs variera över tid. Kännedomen om det samlade utbudet kan förbättras framförallt vid socialtjänstens mottagningsenheter. Som framgår nedan har det även skett en förskjutning i utbudet av förberedande insatser från stadsdelsnämnderna till jobbtorgen över tid.

3.1.1 Jobbtorg Stockholm - ett uppdrag som växt

Enligt gemensam rutin¹³ mellan arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen ska Jobbtorg Stockholm vara den gemensamma ingången till stadens samlade arbetsmarknadsinsatser. Vid starten

¹² Riktlinjer för nämndernas arbete med kommunala visstidsanställningar, 2015; Anvisningar för feriejobb till ungdomar, 2018; Anvisningar för handläggning, dokumentation och hantering av personalhandlingar rörande personer med offentligt skyddat arbete, 2018.

¹³ Rutin för samarbete och informationsöverföring mellan stadsdelsförvaltningarna respektive Enheten för hemlösa och Jobbtorg Stockholm, april 2019

2008 utgjordes målgruppen för jobbtorgens insatser enbart av personer som beviljats försörjningsstöd på grund av arbetslöshet, men uppdraget har, genom politiska beslut¹⁴, under de tio åren successivt utökats med fler målgrupper. Idag riktas insatserna i hög grad även till personer som får försörjningsstöd av andra skäl. I uppdraget ligger även ansvaret för uppsöksverksamhet gentemot unga 16-19 år som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret samt unga 20-29 som varken arbetar eller studerar. I samband med stadens årliga budgetar har det i efterhand tillkommit uppdrag och särskilda satsningar.

Även samverkansöverenskommelser med Arbetsförmedlingen har inneburit nya uppdrag, exempelvis kring insatser för nyanlända och unga inom ramen för delegationen för unga och nyanlända till studier (DUA) samt arbete med extratjänster.

Under jobbtorgens första år var antalet aspiranter omkring 12 000 personer per år medan antalet idag ligger mellan 7 500 och 8 500 per år. Idag står dock aspiranterna längre från arbetsmarknaden och kräver mer stöd genom långsiktiga och kontinuerliga insatser över en längre tid. Under 2018 var antalet inskrivna aspiranter vid jobbtorgen något fler än 2017. Ökningen beror till stor del på stadens uppsökande arbete, där framförallt fler unga kunnat nås och skrivas in på jobbtorgen.

Bland aspiranterna vid jobbtorgen har fördelningen mellan de som uppbär försörjningsstöd och övriga förändrats över tid. År 2014 var andelen inskrivna aspiranter med försörjningsstöd drygt 80 procent medan den var runt 50 procent 2018. Framförallt är andelen personer utan försörjningsstöd hög inom jobbtorg unga, eftersom denna grupp inte behöver uppbära försörjningsstöd för att erhålla insatser.

Som en konsekvens av att jobbtorgs målgrupp utökats och förändrats har även insatser tillkommit och anpassats. År 2019 fanns insatser inom Jobbtorg Stockholm enligt nedan.

Lokala jobbtorg

Samtliga inskrivna vid jobbtorgen får individuellt anpassat stöd från tilldelad coach. Insatsen ges enligt metoden Supported Employment (SE-metoden) vilket är en evidensbaserad metod som bygger på tidig introduktion på arbetsplats, med anställning på den reguljära arbetsmarknaden, kompletterat med stödinsatser efter behov. Sedan

¹⁴ Senast genom beslut i Arbetsmarknadsnämnden 2018-06-19. Översyn av jobbtorg Stockholms uppdrag och målgrupper.

2019 arbetar samtliga jobbtorg enligt den gemensamma metodplattformen. Vid jobbtorg ska individuella jobbplaner upprättas för samtliga aspiranter i samverkan med berörda stadsdelsförvaltningar och i vissa fall Arbetsförmedlingen. Enligt rutin mellan arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen ska arbetet på jobbtorgen präglas av ett enhetligt arbetssätt oavsett var i staden verksamheten bedrivs. I granskningen framgår att arbetssätten vid jobbtorgen skiljer sig åt i någon mån, framförallt beroende på att målgrupperna skiljer sig åt. Dock är utbudet av insatser lika och omfattar i stora drag:

- Matchning och coachning enligt SE-metoden
- Motiverande samtal
- Rekryteringsträffar
- CV-skola
- Studie- och yrkesvägledning
- Olika typer av språkstöd och språkpraktik

Jobbtorgen har i sitt arbete också tillgång till de olika insatserna som ges vid den egna utförarorganisationen, via upphandlade aktörer och i viss mån Arbetsförmedlingens program.

Verksamhetsområde insatser

Inom enheten erbjuds arbetsträning för personer som varit borta länge från arbetsmarknaden eller behöver träna arbetsförmågan.

Inom verksamhetsområde insatser finns även:

- Enhet stöd; hälsoinsatser och KBT-coaching
- Starta eget; coachning inför att starta eget
- Krami; vägledning till studier eller arbete i samarbete med Kriminalvården och Arbetsförmedlingen

Stockholmsjobb

Stockholmsjobb är en kommunal visstidsanställning under maximalt ett år i någon av stadens verksamheter som ofta kombineras med utbildningsinsatser. Insatsen har successivt utökats med fler målgrupper och anställningsformer samt till att innehålla mer introduktion och anpassning. Personer med rätt till anställningsstöd från Arbetsförmedlingen ska prioriteras enligt stadens riktlinjer¹⁵. Under 2018 hade 1 039 personer ett Stockholmsjobb varav 53 procent anordnats via arbetsmarknadsförvaltningen, 39 procent från stadsdelsförvaltningarna och åtta procent från trafikkontoret. År 2018 var en tredjedel av Stockholmsjobben finansierade via staten med Extratjänster, vilket innebär att lönekostnaderna för dessa nästan helt täcktes av lönesubventionen.

¹⁵ Riktlinjer för nämndernas arbete med kommunala visstidsanställningar. SLK. 2015.

Särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning

- Alfa: Information och vägledning om sysselsättning, studier, praktik och arbete till personer med varaktig funktionsnedsättning p.g.a. psykisk ohälsa.
- Iwork: Stöd till personer inom daglig verksamhet och som vill komma ut i praktik eller arbete

Externt upphandlade insatser

I nuläget har Jobbtorg Stockholm ramavtal med externa leverantörer för arbetsträning och yrkesinriktade kurser inklusive yrkessvenska, totalt sex leverantörer.

Romsk inkludering

Stockholms stad är utsedd av regeringen att vara en utvecklingskommun för romsk inkludering. Arbetsmarknadsförvaltningen har fyra romska samhällsväglare/brobyggare för att nå ut till den romska gruppen med olika typer av arbetsmarknadsinsatser alternativt studier.

Kvinnor långt ifrån arbetsmarknaden

Under 2018 skedde en förstärkning av det uppsökande arbetet för kvinnor över 30 år. Satsningen har lett till att arbetsmarknadsförvaltningen kunnat nå sammanlagt 1 538 kvinnor som identifierar sig som långt ifrån arbetsmarknaden och erbjudit dem vägledning. Motsvarande siffra för år 2017 var 420 kvinnor. Uppdraget vänder sig till kvinnor, födda utanför Sverige och med uppehållstillstånd, som varken har kontakt med enhet för försörjningsstöd, jobbtorg eller Arbetsförmedlingen.

3.1.2 Stadsdelsnämnderna - insatser varierar i omfattning och utbud

De arbetsmarknadsinsatser som finns vid stadsdelsförvaltningarna är tätt sammankopplade med socialtjänstens verksamhet. Remitterande enheter till olika arbetsmarknadsinsatser, internt såväl som externt, är framförallt försörjningsstödsenheter men även socialtjänstens vuxenenheter.

I arbetsmarknadsnämndens arbetsmarknadsrapport 2018 konstateras att få stadsdelsförvaltningar har egna arbetsförberedande insatser i form av arbetsträning. En genomgång av stadsdelsförvaltningarnas olika insatser gjordes senast 2017 av stadsledningskontoret vilken visade att stadsdelsförvaltningarna i varierande omfattning erbjöd insatser i form av arbetsträning, arbetsförmågebedömningar och vägledning. Av uppföljningen kan konstateras att av totalt 420

arbetsmarknadsinsatser som utförts vid stadsdelsnämnderna var 115 förberedande insatser inom stadsdelsförvaltningarnas enheter för försörjningsstöd och 216 avser förmedling av OSA jobb.¹⁶ Som en jämförelse hade Rinkeby-Kista 86 personer inskrivna i arbetsmarknadsinsatser varav 52 i arbetsförberedande insatser i september 2019 medan Spånga-Tensta hade 23 respektive noll personer. Andra insatser som erbjuds är bl.a. insats på annan enhet inom staden, resurs eller annan myndighet.

Av de tre stadsdelsförvaltningar som intervjuats har Farsta och Skärholmen helt avvecklat sina egna arbetstränande och vägledande insatser under 2018-2019. Tidigare fanns exempelvis insatser i form av sysselsättning i textilverkstad och snickarverkstad. Spånga-Tensta har inte haft några egna insatser senaste åren men har i stor utsträckning använt sig av insatserna Livstycket, riktad mot invandrade kvinnor samt Misa, för personer med arbetshinder. Förvaltningarna använder sig istället främst av Jobbtorg Stockholms insatser, även när en klient är behov av arbetsträning, och i viss mån av Finsams insatser aktivitetsplatsen och finsamteamen. Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning arbetar även aktivt med att pröva arbetsförmågan hos personer som uppbär försörjningsstöd genom att genomföra ett visst antal arbetsförmågebedömningar årligen via Arbetsförmedlingen. Saknas arbetsförmåga tillhör klienten troligen Försäkringskassans ansvarsområde. Som en kontrast framkommer i granskningen att några få stadsdelsförvaltningar, bl.a. Rinkeby-Kista och Södermalm har utvecklat sina egna arbetsförberedande insatser. Antal klienter i insatser har ökat med cirka 50 procent i båda dessa stadsdelsförvaltningar det senaste året. I princip alla övriga stadsdelsförvaltningar har minskat antal klienter inskrivna i egna arbetsmarknadsinsatser.¹⁷

3.1.3 Insatser inom ramen för Finsam

Inom Finsams insatser finns bland annat finsamteam bestående av representanter från socialtjänsten, jobbtorg, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen samt vården inom regionen. De träffas för samråd och samverkan i individärenden. I Finsams regi finns också nystartade aktivitetsplatsen i Liljeholmen och vid Fridhemsplan. Där stöd och tidiga arbetsrehabiliterande insatser ges till personer med ohälsa och funktionsnedsättning. Andra samarbeten finns mellan jobbtorgen och psykiatrin i lokala samverkansgrupper för

¹⁶ Månadsrapport Stadsdelsförvaltningarnas arbetsmarknadsinsatser, september 2019

¹⁷ Källa: Månadsrapport stadsdelsförvaltningarnas arbetsmarknadsinsatser september 2019

kunskapsutbyte samt i en gemensam modell för att arbeta med sjukskrivna som inte är berättigade till sjukpenning.

3.2 Målgrupper

Den rollfördelning och prioritering av målgrupper som finns idag styrs av budgeten, reglemente och stadens arbete med försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Den primära målgruppen gällande arbetsmarknadsinsatser, för såväl stadsdelsnämndernas och arbetsmarknadsnämnden, är personer som uppbär försörjningsstöd. För arbetsmarknadsnämnden tillkommer även den uppsökande verksamheten för unga 20-29 år och det kommunala aktivitetsansvaret. De övriga målgrupper som anges som prioriterade i fullmäktiges budgetar kan sägas utgöra specificeringar inom dessa målgrupper, men även i viss utsträckning en utvidgning av målgruppen. Exempel på närmre angivna prioriteringar är unga utan gymnasieutbildning, personer med funktionsnedsättning eller social problematik, nyanlända, äldre, romer och kvinnor långt från arbetsmarknaden.

3.2.1 Vilka grupper som uppbär försörjningsstöd blir styrande för stadsdelsförvaltningarnas arbete

Stadsdelsförvaltningarnas inriktning i arbetet med arbetsmarknadsinsatser har en stark koppling till vilka som uppbär försörjningsstöd. Socialtjänstens uppdrag är att bidra till att hitta lösningar på människors försörjningsproblem genom långsiktiga lösningar till egen försörjning. Av naturliga skäl ändras målgruppen för stadsdelsförvaltningarnas arbetsmarknadsinsatser med vilka som för tillfället utgör de huvudsakliga målgrupperna för försörjningsstöd i den egna förvaltningen. I Farsta stadsdelsförvaltning utgörs gruppen exempelvis idag i större utsträckning än tidigare av nyanlända samt personer med psykisk ohälsa som står längre från arbetsmarknaden. I Spånga-Tensta utgörs enligt uppgift gruppen, i större utsträckning än i många andra stadsdelsförvaltningar, av lågutbildade med språksvårigheter utan tidigare erfarenhet av arbete.

I granskningen har framkommit olika exempel från stadsdelsförvaltningarna kring hur prioritering sker utifrån fullmäktiges uttalade prioriteringar om specifika målgrupper. Ett exempel är att prioritering sker i remitteringen till Stockholmsjobb, där stadens riktlinjer uppges vara ledande. Riktlinjerna anger att kvinnor är prioriterade, liksom personer över 55 år, långvarigt arbetslösa och ungdomar som har svårt att etablera sig på marknaden¹⁸. Ett annat exempel är att Spånga-Tensta stadsdelsnämnd har en uttalad

¹⁸ Riktlinjer för nämndernas arbete med kommunala visstidsanställningar. SLK. Dnr 2015-00-45.

satsning på feriejobb, där nämnden avsatt extra resurser för att unga ska komma i arbete tidigt, men stadsdelsförvaltningen uppger även att kvinnor är en prioriterad grupp för insatser.

Prioritering innebär också att välja mellan personer som står nära eller långt ifrån arbetsmarknaden. I granskningen nämns att ett viktigt fokus för socialsekreterarnas arbete är att försöka få ut personer som är relativt nära arbete till egen försörjning och ur bidragstagande. Parallellt med detta arbete sker även ett arbete med att identifiera ett antal långvariga klienter för att utreda deras arbetsförmåga. Ett arbete som är mycket resurskrävande då personerna ofta är långt ifrån redo för arbetsmarknaden. Ett annat viktigt syfte med utredningen är att se om personens försörjning finansieras av rätt part, eller om exempelvis en sjukskrivning är aktuell.

3.2.2 Jobbtorg – målgruppen har utökats och är längre från arbetsmarknaden

Stadsdelsförvaltningarnas remittering till jobbtorg utgör en viktig faktor för vilka som blir föremål för jobbtorgens insatser. Målgruppen som remitteras till jobbtorg har förändrats över tid. Från att tidigare främst handlat om personer som varit arbetsföra, till att idag även inkludera personer längre från arbetsmarknaden som kan vara delvis sjukskrivna, ha socialmedicinsk problematik eller neuropsykiatrisk diagnos. Det innebär att arbetet med aspiranter vid jobbtorg idag är mer av förberedande arbete inför arbetsmarknaden och mindre av matchning direkt ut i arbete än tidigare, även om det förberedande arbetet idag i hög utsträckning sker ute på arbetsplatser.

Sammansättningen av inskrivna aspiranter vid de olika jobbtorgen skiljer sig åt som ett resultat av att olika grupper uppstår försörjningsstöd i de olika stadsdelsförvaltningarna men även med anledning av att stadsdelsförvaltningarnas omfattning av arbetsmarknadsinsatser varierar. Förutsättningarna för hur jobbtorg ska arbeta med de olika stadsdelsförvaltningarna och vilka målgrupper insatserna ska riktas mot varierar därmed lokalt.

Omstruktureringen vid arbetsförmedlingen och nedläggningen av kontor har inneburit att inskrivna vid Arbetsförmedlingen, enligt uppgift, har sökt sig till jobbtorg för stöd i ärenden som inte tillhör stadens uppdrag. Exempelvis hjälp med att fylla i aktivitetsrapportering till Arbetsförmedlingen för att fortsätta uppbara aktivitetsstöd. Tendensen att stadsdelsförvaltningarna i mindre utsträckning har egna arbetsförberedande insatser och att jobbtorg i större utsträckning arbetar med grupper som uppstår försörjningsstöd av andra skäl

än arbetslöshet än tidigare uppges också ge en ökad arbetsbelastning. Från ledningshåll vid arbetsmarknadsförvaltningen betonas grunduppdraget som viktigast i arbetet med aspiranter, dvs. att tillhandahålla insatser för personer med försörjningsstöd och i den uppsökande verksamheten. Det finns ingen instruktion eller riktlinje, varken förvaltningsintern eller stadsövergripande, för hur prioritering av målgrupper ska ske i jobbtorgs löpande arbete med de aspiranter som skrivits in. Arbete med de specifika målgrupper som har pekats ut i stadens budgetar efter hand, exempelvis kvinnor långt från arbetsmarknaden, sker snarare genom att särskilda insatser utformas för målgruppen.

En samstämmig bild i intervjuerna är att nyanlända ännu inte ökat markant vid jobbtorgen, undantaget Farsta. Anledningen är att de fortfarande uppbär statlig etableringsersättning. Målgruppen förväntas dock öka vid stadsdelsförvaltningarnas försörjningsstödsenheter och i jobbtorgs verksamhet under 2020.

3.2.3 Stadens och Arbetsförmedlingens målgrupper sammanfaller

Majoriteten av de som uppbär försörjningsstöd liksom de som är inskrivna vid jobbtorgen är samtidigt inskrivna vid Arbetsförmedlingen eftersom det är ett villkor för att få ekonomiskt bistånd¹⁹. Målgruppen för Arbetsförmedlingens och stadens arbetsmarknadsinsatser sammanfaller därför i stora delar då båda riktar sig främst till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Även de insatser som ges av Arbetsförmedlingen respektive staden är i stora delar av samma karaktär. Matchningen av arbetssökande mot arbete som finns i Arbetsförmedlingens nuvarande grunduppdrag finns även som insats vid jobbtorgen. Mycket av det som Arbetsförmedlingen benämner som rustande insatser; förstärkta förmedlingsinsatser, vägledning, arbetslivsinriktad rehabilitering, insatser av social karaktär, liknar också det som staden erbjuder. I granskningen synliggörs denna gränsdragningsproblematik främst i det uttryckta behovet av samverkan och avstämning med Arbetsförmedlingen i individärenden. En individ kan förlora sin insats vid Arbetsförmedlingen om en insats samtidigt initieras vid jobbtorg. Men problemet uppmärksammas också på strukturell nivå i statens

¹⁹ Den som uppbär ekonomiskt bistånd ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Om den sökande inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande, t.ex. med anledning av missbruk, psykisk ohälsa eller liknande kan andra krav ställas för att få rätt till ekonomiskt bistånd.

utredningar som en risk att parterna gör samma saker, ej samhälls-effektivt, eller att arbetslösa kan hamna mellan stolarna.²⁰ På nationell nivå uppmärksammas även att det finns en otydlighet i ansvarsförhållandena mellan kommun och stat och vem som ska göra vad.²¹ Den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen aktualiserar även frågan om kommunernas handlingsutrymme i frågan om arbetsmarknadsinsatser i förhållande till staten.

3.2.4 Få lösningar för dem med stora behov

Det framkommer i granskningen att det kan vara en utmaning att hitta insatser i staden för personer som varit långtidssjukskrivna och bedöms ha liten arbetsförmåga. Dessa personer kan enligt uppgift förflyttas mellan jobbtorget och stadsdelsförvaltningarnas insatser i många år utan att få fäste på arbetsmarknaden. På samma sätt upplevs det som svårt att hitta fungerande insatser för personer med mer komplex problematik som har behov av parallella insatser från till exempel psykiatri eller den somatiska vården.

Vissa insatser finns idag för dessa grupper genom Finsam. För dessa grupper nämns även arbetsförmågebedömningar som ett verktyg som kan vara till hjälp för att se om personen bör finansiera sin försörjning genom sjukförsäkringssystemet, via försörjningsstöd och/eller genom eget arbete.

I granskningen framhålls Finsams insatser fylla en viktig funktion i det samlande utbudet av insatser. Den verksamhet som bedrivs vid Finsam tillgodoser dock endast en liten del av det potentiella behovet. Granskningen visar också att kännedomen om Finsams insatser är varierande vid de olika stadsdelsförvaltningar som ingått i granskningen.

3.3 Sammanhållen strategi för arbetsmarknadsinsatser

I stadens budget 2019 framgår att kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, stadsdelsnämnderna och SBR tillsammans ska ta fram en sammanhållen strategi för stadens arbetsmarknadsinsatser och etablering. Arbetet har inte påbörjats vid tidpunkten för granskningen, med anledning av att staden vill avvakta Arbetsförmedlingens omorganisation samt resultat av interna utredningar och uppdrag som getts i budgeten. Bland annat framtagande av integrationspakt och utredning av förutsättningar för fler fristående

²⁰ SOU 2017:82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

²¹ SOU 2019:3 Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad

aktörer inom Jobbtorg Stockholm. I november beslutade arbetsmarknadsnämnden att ge förvaltningen i uppdrag att under 2020 ta fram förslag till en sammanhållen strategi för arbetsmarknadsinsatser och etablering.

3.4 Samverkan

Målgruppen för arbetsmarknadsinsatser har som beskrivits i större utsträckning kommit att handla om individer som befinner sig långt från arbetsmarknaden och som kan vara i behov av samtida och samordnade insatser från flera aktörer. Samverkan krävs på strukturell nivå för fastställande av ansvar för målgrupper och insatser, liksom på individnivå för samordning av insatser. Samverkan kan gälla praktikplatser, rehabiliteringsinsatser, samarbete kring socialtjänstens klienter, utbildningsinsatser m.m.

3.4.1 Stadens samverkan med Arbetsförmedlingen

På nationell nivå har SKR och Arbetsförmedlingen slutit en *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting*²² som innebär en viljeinriktning att stödja samverkan på lokal och regional nivå och anger att regionala/lokala överenskommelser bör tecknas.

I staden har arbetsmarknadsnämnden samordningsansvar för stadens samverkan med Arbetsförmedlingen. En huvudöverenskommelse har slutits mellan Arbetsförmedlingen i Marknadsområde Stockholm Gotland och Jobbtorg Stockholm om samarbetet mellan parterna. Den nuvarande överenskommelsen²³ är undertecknad i december 2019 och gäller fram till och med juni 2020. Den tillfälliga överenskommelsen är påkallad av Arbetsförmedlingens omstrukturering och omfattar en ram för samverkan kring fem prioriterade områden. En ny, utvecklad, central samverkansöverenskommelse ska lämnas till Delegation för unga och nyanlända till arbete (DUA) i juni.

Mellan jobbtorgen och Arbetsförmedlingens lokala kontor finns lokala överenskommelser, även dessa ska ses över. Överenskommelserna syftar till att förtydliga organisationernas ansvarsområden och skapa tydliga mål, ramar och principer för samarbetet. Vidare vissa aktiviteter såsom att Arbetsförmedlingen ska placera arbetsförmedlare på jobbtorgen viss tid varje vecka. Den lokala

²² Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Regioner. Arbetsförmedlingen och SKR. 2017.

²³ Huvudöverenskommelse om samarbete mellan Arbetsförmedlingen Region Stockholm Gotland, VO arbetssökande och VO arbetsgivare och Stockholms stad, från 1 januari 2020.

överenskommelsen vid Jobbtorg Farsta/ Skärholmen har blivit föremål för revidering under 2019, medan Jobbtorg Kista inte har en aktuell lokal överenskommelse. Stadens arbete med OSA regleras i Riktlinjer för samverkan mellan Stockholms stad och Arbetsförmedlingen från 2017. Samverkan sker även genom styrgrupper på högsta ledningsnivå, avdelningschefsnivå och enhetschefsnivå.

I granskningen framhålls av båda parter att samarbetet mellan staden och Arbetsförmedlingen är mycket viktigt. Arbetet har fungerat väl och bidragit på ett positivt sätt för aspiranterna på jobbtorgen. Detta har främst möjliggjorts genom lokal representation av Arbetsförmedlingens personal vid jobbtorgen. Vid samtliga jobbtorg har en sådan representation funnits i form av att personal suttit i jobbtorgens lokaler en eller ett par gånger i veckan. Vid tidpunkten för granskningen hade jobbtorgen för unga, Jobbtorg Unga Kista och Jobbtorg Unga Globen/Skärholmen kvar representation från Arbetsförmedlingen. Dessa tjänster har dock upphört vid Jobbtorg Kista och Jobbtorg Farsta/Skärholmen efter sommaren. Jobbtorgen uttrycker osäkerhet kring hur möjligheten till representation kommer att se ut framöver med anledning av Arbetsförmedlingens omorganisation och minskade resurser. Möjlighet till samverkan i individärenden påverkas även av att aspiranten inte längre har en tilldelad handläggare vid Arbetsförmedlingen samt av Arbetsförmedlingens digitalisering av kontakter. En angiven ingång i individärenden finns inte längre och även jobbtorgens frågor ställs huvudsakligen via Arbetsförmedlingens funktionsbrevlåda.

Digitaliseringen uppges vara en utmaning för vissa arbetssökande som är språksvaga och/eller inte datorvana. Vissa saknar också bank-id eller andra verktyg som krävs för att nyttja tjänsterna. Detta i kombination med Arbetsförmedlingens nedstängning av sina kundtorg har inneburit att handläggare vid jobbtorgen får frågor om att hjälpa de arbetssökande med uppgifter som tillhör Arbetsförmedlingens område. Problemet har påtalats i den styrgrupp som finns på avdelningschefsnivå.

Behovet av ett förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har uppmärksamats på nationell nivå i regeringens Arbetsmarknadsutredning²⁴ samt i utredningar som lagts fram av SKR²⁵ under 2019.

²⁴ SOU 2019:3 Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad

²⁵ Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitikens omläggning. SKR, maj 2019. Inspel till Arbetsförmedlingens uppdrag att förbereda och bistå med analyser till regeringen (A2019/00923A). Ärendenr 19/0170. SKL.

3.4.2 Samverkan mellan Jobbtorg och stadsdelsförvaltningar

Gemensamma rutiner finns för stadsdelsförvaltningarnas och jobbtorgs samverkan kring arbetsmarknadsinsatser.²⁶ Syftet med rutinen är att säkerställa ett rättssäkert och effektivt samarbete. I rutinen regleras ansvarsfördelning, hur stadsdelsförvaltningen aktualiserar ärenden vid jobbtorg, system och rutiner för kommunikation samt hur uppföljning och rapportering ska ske.

De granskade jobbtorgen och stadsdelsförvaltningarna genomför regelbundna samverkansträffar på olika nivåer; strategiskt, operativt och kring individärenden på såväl chefsnivå som handläggarnivå. En viktig samarbetsform på individnivå är de trepartssamtal mellan sökande, socialtjänst och jobbtorgs handläggare som genomförs inför bedömning om inskrivning vid jobbtorg då sökande bedöms ha särskilda behov.

Flera exempel finns där stadsdelsförvaltningarna placerar socialsekreterare eller biträdande chefer vid de lokala jobbtorgskontoren någon gång i veckan med syftet att kunna diskutera individärenden. På motsvarande sätt har jobbtorg placerat medarbetare vid stadsdelsförvaltningarnas socialkontor eller medborgarkontor, då även i syftet att informera sökande och medborgare.

Det framgår att såväl de stadsdelsförvaltningar som jobbtorg som ingått i granskningen upplever att samarbetet i huvudsak fungerar väl. Samverkan upplevs ha utvecklats positivt och en större förståelse finns för de inbördes rollerna. Personalomsättning inom socialtjänsten uppges dock vara ett problem som påverkar kontinuitet och tillgänglighet i kontakterna.

Stadsdelsförvaltningarnas remittering av aspiranter till jobbtorgen utgör en viktig del i processen för samverkan. Huvudparten av remitteringarna av ärendena till jobbtorg sker i samband med att individer initialt söker sig till stadsdelsförvaltningens mottagningsenhet med fråga om försörjningsstöd. För denna process har gemensamma bedömningsinstrument²⁷ och rutiner utvecklats. Det framgår i granskningen att merparten av de sökande till stadsdelsförvaltningarnas enheter för försörjningsstöd remitteras vidare till jobbtorg efter den första initiala bedömningen som ofta sker via telefonkontakt. En stor del av de sökande uteblir dock sedan från det

²⁶ Rutiner för samarbete och informationsöverföring mellan stadsdelsförvaltningarna respektive enheten för hemlösa och Jobbtorg Stockholm. Arbetsmarknadsförvaltningen och Socialförvaltningen. April 2019.

²⁷ Användarmanual för initial bedömning. Stadens intranät samt Jobbtorg Stockholms samarbetsyta.

bokade inskrivningsmötet vid jobbtorg, vilket utgör nästa steg i inskrivningsprocessen. Om personer inte skrivs in på jobbtorg kan detta komma att påverka ansökan om ekonomiskt bistånd.

3.4.3 Samverkan med Försäkringskassan och Region Stockholm

Sjukskrivna som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI) samt är i behov av samordning av rehabiliteringsinsatser är en ökande grupp hos försörjningsstödsenheterna. Den strukturerade samverkan mellan staden, Försäkringskassan och regionen kring dessa personer sker framförallt inom ramen för tidigare beskrivna insatserna inom Finsam. Arbetsmarknadsnämnden har i stadens budget uppdraget att fortsätta utveckla denna samverkan.

I det löpande arbetet inom socialtjänst och jobbtorg uppges behovet av kontakter med Försäkringskassan framförallt uppstå i samband med utredning av om en person uppbär eller bör uppbära aktivitetsersättning²⁸. Även avslag på sjukpenning kan behöva diskuteras med Försäkringskassan. Överenskommelser om hur denna samverkan med Försäkringskassan ska ske saknas och i granskningen framkommer att det ofta saknas upparbetade kontaktvägar för avstämning av individärenden. Ovanstående bidrar enligt uppgift till att jobbtorg får ta emot aspiranter som inte är redo för jobbtorgs insatser. En annan angelägen samverkansfråga gäller hur personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst helt och som saknar försörjningsstöd ändå ska kunna ta del av den förstärkta samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

3.5 Uppföljning

Uppföljning av stadens arbetsmarknadsinsatser sker genom flera olika rapporteringar. Dels inom stadens lednings- och styrsystem via mål och indikatorer, dels genom olika månadsrapporteringar till verksamheterna. Arbetsmarknadsnämnden tar även varje år fram en Arbetsmarknadsrapport, enligt uppdrag i fullmäktiges budget. Rapporten innehåller redovisning av både jobbtorgens och stadsdelsnämndernas arbetsmarknadsinsatser. Rapporten beskriver genomförda insatser men saknar analys av effekter och ekonomisk redovisning.

²⁸ Sjukförsäkring som ges till personer 19-29 år som har minst 25 % nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Beviljas mellan ett till tre år.

3.5.1 Uppföljning ILS – försörjningsstöd och insatser inom jobbtorg.

I stadens budget anges verksamhetsmålet *I Stockholm är människor självförsörjande och vägen till arbete och svenskkunskaper är kort*. Stadsdelsnämnderna följer upp målet genom mätning av andel med försörjningsstöd per stadsdelsnämnd samt totalt i staden. Uppföljning görs även av tillhandahållna arbetsplatser inom Stockholmsjobb och feriejobb samt antal aspiranter respektive ungdomar som fått Stockholmsjobb och feriejobb.

När det gäller arbetsmarknadsnämnden följs andel nyinskrivna respektive avslutade aspiranter, andel självförsörjande sex månader efter avslut på jobbtorg samt genomsnittlig inskrivningstid för unga. Därtill mäts antal platser för feriejobb och Stockholmsjobb samt aspiranter som fått Stockholmsjobb. Inom målet finns även indikatorer för vuxenutbildning. I budgeten saknas indikatorer för uppföljning av andra utpekade prioriterade grupper inom arbetsmarknadsinsatser såsom nyanlända, kortutbildade och funktionsnedsatta.

Beslutade indikatorer mäter i stort andelar och antal. Genom offentlig statistik i Kolada går det utläsa hur staden fördelar sina resurser mellan olika former av arbetsmarknadsinsatser.

3.5.2 Uppföljning övrigt

Arbetsmarknadsnämndens arbetsmarknadsrapport²⁹ redovisar en analys av verksamhetsområdet och dess utveckling men saknar analyser av arbetsmarknadsinsatsernas effekter. Enligt redovisningen skiljer sig stadsdelsförvaltningarnas utbud av insatser. I några stadsdelsförvaltningar erbjuds ett stort antal insatser inom den egna verksamheten medan andra inte har några egna insatser alls. Trenden är ju att stadsdelsnämnderna minskar/lägger ner den egna verksamhetens arbetsförberedande insatser.

Inom jobbtorgsverksamheten görs månadsrapporter som avser antal inskrivna, återremitterade och avslutade aspiranter samt inskrivningstider per jobbtorg och totalt för staden. Siffrorna redovisas för personer med försörjningsstöd, uppsök 20-29 år samt övriga³⁰. Totalt antal inskrivna vid Jobbtorg är sju procent fler än för ett år sedan medan antal personer som uppstår försörjningsstöd i staden har minskat.

²⁹ Arbetsmarknadsrapport 2018, 2019-04-29

³⁰ Övriga är aspiranter i åtgärd hos Arbetsförmedlingen eller annan enhet i staden, deltar i OSA, är folkbokförda i annan kommun eller följs upp i 3 mån efter avslutad visstidsanställning

Enligt intervjuade är nuvarande verksamhetssystem, Flai, inte anpassat för att göra uppföljningar annat än på individnivå. Eventuella uppföljningar på olika insatser måste tas fram manuellt.

3.5.3 Uppföljning ekonomi

Budgeten för stadens arbetsmarknadsinsatser är drygt 500 mnkr 2019, varav arbetsmarknadsnämnden budgeterat 313 mnkr och stadsdelsnämnderna 197 mnkr. I stadens budget anges att av stadsdelsnämndernas medel ska 29,4 mnkr (12 procent) gå till Stockholmsjobb och 98,0 mnkr (49 procent) feriearbeten. Nämnderna har dock möjlighet att omfördela medel inom sina ramar. Utfallet³¹ per 20 november visar att cirka 160 mnkr är redovisat under arbetsmarknadsåtgärder för stadsdelsnämnderna varav hälften avser feriearbeten, 20 procent handläggning av åtgärder, 13 procent Stockholmsjobb, arbetsträning och OSA är dryga 5 procent vardera. Redovisningen visar att stadsdelsnämnderna i stort har fördelat resurserna enligt budgeten. I nämndernas redovisning görs ingen särskild ekonomisk uppföljning per insats.

4. Analys

Kommuners lagreglerade ansvar för att tillhandahålla arbetsmarknadsinsatser är avgränsat och granskningen visar att de få krav som finns uppfylls av staden. Utöver det som ges av lagkrav har fullmäktige angett att staden ska ha egna insatser för att främja egen försörjning riktat till personer med försörjningsstöd och särskilt utsatta grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Att erbjuda insatser som främjar egen försörjning är motiverat av att det minskar beroendet av försörjningsstöd och minskar kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Granskningen visar dock att det finns utmaningar bland annat i ansvarsfördelning och gränsdragning internt inom staden, såväl som mot Arbetsförmedlingen. Med det följer en risk att vissa målgrupper inte får de insatser de behöver, att insatser överlappar varandra eller att staden, utan att det är beslutat, ändå gradvis tar ett mer långtgående ansvar. Det medför även en effekt på likvärdigheten då stadsdelsnämnderna själva väljer att utveckla respektive avveckla sina insatser.

Strategisk styrning

Grundstrukturer för ansvarsfördelning och målgrupper för stadens arbetsmarknadsinsatser finns i stadens budget, reglementen, stads-

³¹ Stadens ekonomisystem

övergripande riktlinjer för handläggning samt i samverkansöverenskommelser mellan stadsdelsnämnder, jobbtorg och Arbetsförmedlingen. I granskningen framkommer det dock att gränsdragningen och prioriteringen av målgrupper såväl inom staden som gentemot Arbetsförmedlingen inte är helt tydlig i praktiken. Behov finns av att ytterligare tydliggöra omfattningen av och innehållet i stadens insatser, liksom vilka typer av insatser som ska tillhandahållas relativt Arbetsförmedlingen. Den sammanhållna strategi för arbetsmarknadsinsatser som enligt budget 2019 ska tas fram kommer inte påbörjas förrän 2020. Detta med anledning av Arbetsförmedlingens pågående omorganisation samt att andra interna utredningar och uppdrag avvaktas. Det är av vikt att strategin tas fram där stadens långsiktiga arbete avseende arbetsmarknadsinsatser tydliggörs gällande prioriteringar mellan målgrupper, omfattning och insatser, liksom ansvarsfördelning inom staden och innehåll i uppföljningen av insatserna.

Stadens arbetsmarknadsinsatser

Genom Jobbtorg Stockholm och stadsdelsförvaltningarna erbjuds sammantaget arbetsmarknadsinsatser i staden som är i linje med uppdragen i fullmäktiges budget och reglemente för arbetsmarknadsnämnden. Insatserna ligger vidare inom ramen för den lagstiftning som styr kommuners insatser för att främja egen försörjning. Det framkommer dock att stadsdelsnämndernas utbud av insatser varierar geografiskt över staden på ett sätt som inte endast motiveras av stadsdelsområdets lokala förutsättningar. Flertalet stadsdelsnämnder har valt att avveckla sina egna insatser medan andra behållit eller utvecklat dem. Konsekvensen blir då att förutsättningarna och målgrupperna för de olika jobbtorgens arbete skiljer sig åt beroende på vilka stadsdelsnämnder de är kopplade till. Stadsdelsnämndernas roll att tillhandahålla arbetsförberedande insatser behöver förtydligas, så att det framgår i vilken omfattning sådana insatser ska finnas i stadsdelsnämndernas regi för att garantera att likställighetsprincipen kan upprätthållas.

Granskningen visar att ansvaret för insatserna har förskjutits inom staden, från stadsdelsnämnderna till arbetsmarknadsnämnden men även i viss mån mot Finsam. Förskjutningen beror på att det skett en utökning av jobbtorgens uppdrag men även på att många stadsdelsförvaltningar i större utsträckning än tidigare remitterar personer till jobbtorgen och/eller andra insatser inom exempelvis Finsam. Jobbtorgen utför därmed mer av socialt inriktade arbetsmarknadsinsatser, i syfte att stärka grundläggande kompetenser och förbereda personer att närma sig arbetsmarknaden. Insatser som tidigare erbjöds vid stadsdelsförvaltningarna. Enligt reglementet ska

arbetsmarknadsnämnden på beställning av andra nämnder mot ersättning av den beställande nämnden tillhandahålla arbetsträning för personer med socialmedicinska, psykiska och fysiska funktionsnedsättningar. Vad revisionen erfar utgår ingen sådan ersättning till arbetsmarknadsnämnden idag.

Förskjutningen av insatser mot jobbtorgs regi tillsammans med ett mer individfokuserat arbetssätt vid jobbtorgen innebär att arbetsbelastningen vid de lokala jobbtorgen ökar. En positiv effekt är dock att arbetet blir mer likriktat över staden då jobbtorgen utför fler av insatserna.

Prioriterade målgrupper

Den primära målgruppen för stadens arbetsmarknadsinsatser är tydlig på såväl strategisk som på operativ nivå. Genom stadens årliga budgetar har närmare specificeringar av prioriterade målgrupper inom grunduppdraget tillkommit efterhand. Granskningen visar att insatser till dessa preciserade målgrupper ofta hanteras genom särskilda satsningar och projekt utanför det ordinarie uppdraget. Med detta följer en risk att generera ytterligare arbetsbelastning på jobbtorg och socialtjänst, snarare än att det utgör en hjälp för prioriteringar inom grunduppdraget. Särskilt som vissa uppdrag i budget lever kvar i verksamheterna flera år framöver.

Målgrupperna för arbetsmarknadsnämndens, framförallt jobbtorgens arbete och insatser, har över tid utökats och förändrats till att idag inriktas i än högre grad mot personer som står långt från arbetsmarknaden. Den faktiska prioriteringen sker i mångt och mycket i det löpande arbetet med aspiranter vid jobbtorg och utifrån coachens egen bedömning av vilka aspiranter som behöver och kan få tillgång till insatser just för stunden. Prioritering är dock nödvändig då antalet inskrivna aspiranter (ca 30 st.) per coach, enligt uppgift, är fler än coacherna kan arbeta med samtidigt för att fullt ut kunna tillämpa jobbtorgs arbetsmetod. Revisionen anser att det finns ett behov för arbetsmarknadsnämnden att tydliggöra hur denna prioritering ska ske. Det blir ännu mer angeläget om stadsdelsförvaltningar och jobbtorg får ett ökat tryck av inskrivna till följd av att fler nyanlända lämnar det statliga etableringsprogrammet eller om tillgången till statliga insatser minskar på grund av Arbetsförmedlingens omstrukturering.

Luckor i utbudet

Granskningen visar att stadens arbete med arbetsmarknadsinsatser riktas mot de målgrupper som fullmäktige angett som prioriterade,

med ett tydligt fokus på personer som står långt från arbetsmarknaden. I granskningen framkommer dock samtidigt att det finns grupper som det upplevs saknas eller vara svårt att hitta insatser för. Gemensamt för dessa är att det på olika sätt finns brister i ansvarsfördelning, samverkan och dialog mellan olika aktörer kring deras behov. En tydlig sådan grupp är personer med komplex problematik som har behov av parallella insatser från flera aktörer. För gruppen långtidsarbetslösa kan arbetsförmågebedömningar vara ett sätt att utreda vilken huvudman som ska ansvara för personens försörjning, men tillgängligheten till sådana utredningar är begränsad. Risken är att dessa personer förflyttas mellan jobbtorgens, stadsdelsförvaltningarnas, regionens och Arbetsförmedlingens insatser under en längre tid utan att komma närmare arbetsmarknaden. Finsam erbjuder till viss del insatser till dessa målgrupper och utgör en viktig del i utbudet. Eftersom få av insatserna är av permanent karaktär förutsätts dock en vidareutveckling av dem i de ordinarie verksamheterna. Vad gäller Finsams insatser inom den nyetablerade aktivitetsplatsen kommer de sannolikt inte att kunna erbjudas i sådan omfattning att de täcker det behov som finns inom staden.

Arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna bör gemensamt undersöka hur insatser och samverkan kan utvecklas för grupper med komplex problematik och/eller långtidsarbetslöshet. I det sammanhanget finns även ett behov av att tydliggöra Finsams roll i det samlade utbudet av insatser i staden.

Samverkan inom staden

Samverkansstrukturer finns mellan stadsdelsförvaltningarnas socialtjänst och jobbtorgen kring arbetet med arbetsmarknadsinsatser, vilket ger förutsättningar för en tydlig ansvarsfördelning samt samverkan både på strategisk och operativ nivå. Vad revisionen erfar har dock remitteringsförfarandet till jobbtorg inneburit att jobbtorg i viss mån kommit att utgöra en sållande funktion där individer som inte är beredda att möta kraven för att uppbära försörjningsstöd skiljs ut. Dessutom bokas tid upp hos jobbtorgens coacher för aspiranter som aldrig dyker upp.

Arbetsmarknadsnämndens samordningsansvar för arbetsmarknadsinsatserna är relativt nytt, men bidrar till att skapa större likriktning i arbetssätt. Uppdraget har framförallt bidragit med verksamhetsutvecklande insatser i samverkan med stadsdelsförvaltningarna såsom utbildningar, nätverksmöten samt samverkansmöten.

Samverkan med externa aktörer

Förutsättningarna för samverkan och gränsdragningen mellan staden och Arbetsförmedlingen är under förändring med anledning av Arbetsförmedlingens pågående omstrukturering. Att gränsdragning mellan parterna tydliggörs är viktigt för att minska risken för ineffektivitet och/eller en övervältring av kostnader på staden.

Arbetsförmedlingens och stadens målgrupper sammanfaller och insatser som ges är av liknande karaktär. Det handlar om såväl matchning ut till arbete som arbetsförberedande insatser. Vem som ska erbjuda vad tydliggörs framförallt i samverkansöverenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och staden.

Under 2019 har Arbetsförmedlingens omorganisation inneburit en stor förändring i tillgänglighet till Arbetsförmedlingens tjänster. Både chefer i staden och på Arbetsförmedlingen vittnar om att ett fungerande samarbete är av stor vikt, bland annat genom lokal representation av arbetsförmedlare vid jobbtorgen. Arbetsförmedlingens omorganisation har även förändrat förutsättningarna för gränsdragningen och samverkan mellan statens uppdrag och stadens. Förslaget om att Arbetsförmedlingens platsförmedlande och rustande insatser ska utföras av externa aktörer kommer att mångfaldiga antalet aktörer att samverka med för stadens verksamheter vilket riskerar att försvåra samarbetet.

Ett stärkt samarbete behövs även med såväl regionen, framförallt gällande den psykiatriska vården, som med Försäkringskassan. Med regionen för att komma vidare med personer som är långt från arbete exempelvis p.g.a. psykisk ohälsa och med Försäkringskassan för att kunna diskutera bedömningar i individärenden kring sjuk-skrivningar och aktivitetsersättning. Idag sker samverkan med region och Försäkringskassa främst genom de samverkansstrukturer som finns inom Finsam. Formaliserade riktlinjer och rutiner för hur samverkan ska ske saknas.

Uppföljning

Stadens uppföljning av arbetsmarknadsinsatser som mäter om fullmäktiges mål uppfylls redovisas inom verksamhetsmålet *I Stockholm är människor självförsörjande och vägen till arbete och svenskkunskaper är kort*. De underliggande indikatorer som ska mäta målet handlar dock främst om antal/andel inskrivna, personer i olika jobbinsatser samt inom försörjningsstöd. I tertiärrapport 2, augusti 2019, bedöms målet uppnås totalt i staden och hos

granskade nämnder. I budgeten finns inte indikatorer för uppföljning av utpekade prioriterade grupper såsom nyanlända, kortutbildade och funktionsnedsatta.

Enligt stadens budget 2019 ska arbetsmarknadsnämnden följa och successivt utvärdera Stockholmsjobbets effekter för deltagarnas möjligheter till försörjning efter avslutad insats. Någon sådan utvärdering finns inte redovisad ännu. Arbetsmarknadsnämndens arbetsmarknadsrapporter beskriver i första hand genomförda insatser men saknar analys av om insatta insatser gett önskvärd effekt samt ekonomisk uppföljning. Även månadsrapporteringen avseende stadens arbetsmarknadsinsatser saknar analyser av insatsernas effekter.

Att uppföljning av insatser inte går att göra på annat än individnivå utifrån verksamhetssystemet, Flai, försvårar uppföljning av insatsernas effekter.

5. Sammanvägd bedömning och rekommendationer

Revisionskontoret konstaterar att staden genomför ett omfattande arbete för att stödja individer till egen försörjning. Revisionens samlade bedömning är att stadens styrning av arbetsmarknadsåtgärder bidrar till fullmäktiges mål om egen försörjning. Det finns dock ett behov av en övergripande strategi som tydliggör omfattning av insatser, ansvarsfördelning inom staden och gränsdragningen gentemot Arbetsförmedlingen. Även uppföljningen av insatsernas effekter behöver utvecklas. Kommunfullmäktige har beslutat att en strategi ska tas fram men denna finns inte på plats ännu. Att ovanstående tydliggörs är även relevant mot bakgrund av att fullmäktige i budget 2020 lägger större betoning på insatsernas effektivitet och påtalar vikten av anpassning till Arbetsförmedlingens pågående omstrukturering.

Bedömningen grundar sig på att arbetsmarknadsnämndens och stadsdelsnämndernas arbetsmarknadsinsatser riktar sig till de grupper som fullmäktige har identifierat som prioriterade grupper. Insatser erbjuds vidare i enlighet med vad som anges i fullmäktiges budget och reglementen. I delårsrapporten för 2019 gör kommunstyrelsen bedömningen att målet *I Stockholm är människor självförsörjande och vägen till arbete och svenskkunskaper är kort* uppnås. Vilken effekt enskilda insatser och satsningar ger går dock inte utläsa av rapporteringen. Stadens uppföljning av arbetsmarknadsinsatser behöver bland annat utvecklas med en aggregerad analys av om genomförda insatser ger önskad effekt.

Genom Jobbtorg Stockholms enhetliga arbetsmetod har förutsättningar skapats för en större likvärdighet inom staden. Utbudet av insatser vid stadsdelsnämnderna varierar dock på ett sätt som inte enbart motiveras av lokala förutsättningar. Stadsdelsnämndernas roll att tillhandahålla arbetsförberedande insatser behöver förtydligas så att det framgår i vilken omfattning stadsdelsnämnderna ska erbjuda dessa insatser för att kunna upprätthålla likställighetsprincipen. Kopplat till det ökade uppdraget vid jobbtorgen bör arbetsmarknadsnämnden tydliggöra hur prioritering av enskilda aspiranter ska ske utifrån budgetarnas angivna målgrupper. Stadens insatser är tydligt inriktade mot tidigt inträde på arbetsmarknaden. I vilken mån stadens insatser når grupper som idag står mycket långt från arbetsmarknaden och/eller har behov av samtida insatser från flera aktörer bör klargöras. Liksom i vilken omfattning Finsam kan bidra med sådana insatser.

Samverkan mellan stadens jobbtorg och socialtjänsten fungerar väl. Nära samarbete finns både strategiskt och i verksamheterna. Nära samverkan med Arbetsförmedlingen anses viktigt och exempel finns på etablerad samverkan på lokal nivå. Denna samverkan har dock rubbats av Arbetsförmedlingens omorganisering. Arbetsförmedlingens möjligheter till lokal representation vid jobbtorgen har begränsats och stadens handläggare saknar en tydlig ingång till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens omorganisation aktualiserar även behovet att tydliggöra vilka insatser stadens ska tillhandahålla relativt Arbetsförmedlingen. Detta för att minska risken för ineffektivitet och/eller övervältring av kostnader på staden. Vidare bör samverkan med Försäkringskassan och regionen formaliseras.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör tydliggöra:

- omfattningen av och innehållet i stadens insatser utifrån stadens ambitionsnivå och förändringar inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde
- stadsdelsnämndernas uppdrag att erbjuda arbetsförberedande insatser inför inträde på arbetsmarknaden för att garantera likställighetsprincipen
- vad uppföljning och redovisning av stadens arbetsmarknadsinsatser ska innehålla för att synliggöra de olika insatsernas effekter
- omfattningen av arbetstränande insatser för personer med komplex problematik eller långtidsarbetslöshet, inklusive Finsams roll i det samlade utbudet.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Arbetsmarknadsförvaltningen

Tf. förvaltningsdirektör

Avdelningschef Jobbtorg Stockholm

Verksamhetsområdeschef jobbtorg

Strateg, utvecklings- och utredningsstaben

Chef och medarbetare jobbtorg Farsta

Chef och medarbetare jobbtorg Skärholmen (inkl. unga)

Chef och medarbetare jobbtorg Kista

Chef och medarbetare jobbtorg Kista Unga

Chef och medarbetare jobbtorg Globen Unga

Farsta stadsdelsförvaltning

Enhetschef, enheten för ekonomiskt bistånd

Biträdande enhetschefer, enheten för ekonomiskt bistånd

Socialsekreterare

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Enhetschef, prevention och trygghet

Arbetskonsulent

Skärholmen stadsdelsförvaltning

Avdelningschef socialtjänst och fritid

Enhetschef, enheten för ekonomiskt bistånd

Biträdande enhetschef, enheten för ekonomiskt bistånd

Enhetschef administrativa enheten

Kommunstyrelsen

Controller arbetsmarknadsfrågor

Stockholm Business Region

Projektledare

Samordningsförbundet Stockholm (FINSAM)

Förbundsdirektör

Bitr. förbundsdirektör

Arbetsförmedlingen

Enhetschef, Stockholm Globen/ Liljeholmen/Skärholmen

Enhetschef, Stockholm Järva