



Till  
Socialtjänstnämnden

## **Förslag till arbetsmarknadspolitiska riktlinjer för Stockholms stad**

Svar på remiss från stadsledningskontoret  
(1 bilaga)

### **Förslag till beslut**

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen.
3. Socialtjänstnämnden godkänner förvaltningens redovisning av åtgärder och kostnader för det stadsövergripande samarbetet med målet att minska bidragsberoendet.

Eddie Friberg

Stig Hanno

### **Sammanfattning**

Förvaltningen redovisar i tjänsteutlåtandet erfarenheter av både framgångsrikt och misslyckat arbete med att öka förvärvsfrekvensen och minska bidragsberoende. Alla synpunkter är dock inte av den karaktären att de ska ingå i riktlinjer som ska antas av fullmäktige. Flera av synpunkterna ska ses som ett komplement till dessa och kan förslagsvis i form av anvisningar vara vägledande för samordningen och ledningen av det komplexa och svåra arbetet med att nå full sysselsättning och minskat antal personer med försörjningsstöd. Det krävs engagemang och ett långsiktigt arbete på alla nivåer för att med kraft ta sig an arbetet att ge enskilda personer erforderligt stöd att få ett arbete.

Förvaltningen redovisar utifrån nämndens uppdrag i ärendet även kostnader för olika arbetsmarknadsåtgärder under 2004 och beskriver aktiviteter som förvaltningen, i samverkan med stadsdelsförvaltningarna, avser att genomföra inom ramen för förslaget till arbetsmarknadspolitiska riktlinjer och med beaktande av redovisade erfarenheter.

## Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande remitterat stadsledningskontorets förslag till arbetsmarknadspolitiska riktlinjer för Stockholms stad. Remisstiden går ut den 1 september 2004. Förslaget till arbetsmarknadspolitiska riktlinjer bilägges.

Ärendet har även remitterats till stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kista, Norrmalm, Farsta, Skärholmen, Kungsholmen och Vantör samt utbildningsnämnden, integrationsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, koncernstyrelsen, näringslivsbolagets styrelse, arbetsmarknads- och integrationsberedningen, Länsarbetsnämnden i Stockholms län, Stockholms handelskammare, Svenskt Näringsliv Region Stockholm, Stockholms Hantverksförening, Företagarna Stockholmsregionen, LO-distriktet, TCO och SACO.

I ärendet redovisas också åtgärder och kostnader för det stadsövergripande samarbetet med målet att minska bidragsberoendet.

## Sammanfattning av förslaget till arbetsmarknadspolitiska riktlinjer för Stockholms stad

Den centrala utgångspunkten för stadens arbetsmarknadspolitik är att alla människor har arbetsförmåga och en vilja att delta i arbetslivet. Målet och inriktningen för arbetsmarknadspolitiken är fastlagd i stadens budget och innebär att stadens nämnder och bolagstyrelser ska sträva efter att

- Förbättra levnadsvillkor och motverka utanförskap genom att bidra till ökad sysselsättningsgrad bland dem som står långt från arbetsmarknaden.
- Främja tillväxten genom utbildning av arbetskraft inom vissa bristyrken.

Kommunen ska, utan att ta över ansvaret för arbetsmarknadspolitiken, komplettera arbetsförmedlingens och andra statliga myndigheters uppdrag. Kommunens insatser ska primärt riktas mot

- Del- eller heltidsarbetslösa personer med ekonomiskt bistånd.
- Arbetslösa ungdomar i åldrarna 18 – 24 år.
- SFI-elever.
- Personer med socialmedicinska handikapp som bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande eller har rätt till någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd.
- Personer som av arbetsförmedlingen hänvisas till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som stadsdelsförvaltning och arbetsförmedling samverkar om.

För att nå de arbetsmarknadspolitiska målen föreslås att staden ska tillämpa följande strategier;

- Tillvarata kompetens och arbetsförmåga.

- Samverka och träffa lokala samverkansöverenskommelser mellan stadsdelsförvaltningar och arbetsförmedlingar.
- Skapa goda förutsättningar för tillväxt i näringslivet.
- Ordna praktikplatser.
- Kompetensutveckla genom vuxenutbildning och riktade arbetsmarknadsinsatser.
- Öka mångfalden och ta till vara de möjligheter som mångfalden erbjuder i form av olika värderingar, erfarenheter, kompetenser etc. samt motverka diskriminering.
- Stöd, samordning och uppföljning.

Riktlinjerna avslutas med en beskrivning av ansvarsfördelningen mellan några av de kommunala aktörerna på den arbetsmarknadspolitiska arenan samt hur planering och uppföljning ska gå till.

### **Förvaltningens synpunkter**

Förvaltningen redogör nedan för erfarenheter av både framgångsrikt och misslyckat arbete med att öka förvärvsfrekvensen och minska bidragsberoende. De erfarenheter som redovisas verifieras av arbete i andra städer och av transnationellt samarbete.

Alla synpunkter är inte av den karaktären att de ska ingå i riktlinjer som ska antas av fullmäktige. Flera av synpunkterna ska ses som ett komplement till dessa och kan förslagsvis i form av anvisningar till dessa vara vägledande för samordningen och ledningen av det komplexa och svåra arbetet med att nå full sysselsättning och minskat antal personer med försörjningsstöd.

Det är bra att det i förslaget till riktlinjer finns redovisat ansvarsområden för vad som förväntas av stadens olika nämnder och styrelser. Däremot saknas sambandet mellan stadens arbete, den regionala och nationella nivån samt EU:s strategi för ökad sysselsättning. Det saknas även riktlinjer eller anvisningar för samarbetet mellan aktörer med olika ansvarsområden, dvs. det gränsöverskridande och systempåverkande arbete som är nödvändigt för att nå målen. Strategiska, mätbara och uppföljningsbara mål saknas också. (Det enda mätbara målet är att det ska finnas 1500 praktikplatser).

Enligt förslaget ska socialtjänstnämnden ”understödja ett stadsdelsövergripande samarbete för att analysera, jämföra och ta till vara, lokala, nationella och internationella erfarenheter som leder till att färre hushåll är i behov av ekonomiskt bistånd och att den genomsnittliga bidragstiden förkortas”. Detta uppdrag överensstämmer helt med uppdraget i nämndens beslut i ärendet ”Stadens arbete för att minska bidragsberoendet” (beslut den 23 mars 2004). Förvaltningen arbetar enligt uppdraget.

*Sambandet mellan Europeiska Unionens (EU) strategi för ökad sysselsättning, Sveriges och Stockholms riktlinjer och handlingsplaner*

I det remitterade förslaget saknas som ovan nämnts sambandet mellan EU: s strategi för ökad sysselsättning, den svenska nationella handlingsplanen och det lokala arbetet i Stockholm.

Kommunfullmäktige uppdrog vid bildandet av Europaforum Stockholm år 2000 åt några facknämnder och dess ämnesansvariga att genom samordning och information arbeta för att EU-frågorna integreras i nämndernas och förvaltningarnas dagliga arbete. Socialtjänstnämndens ansvarsområde är sysselsättning och socialpolitik. Inom unionen finns två centrala strategidokument inom nämndens ansvarsområde: Strategin för ökad sysselsättning och Strategin mot fattigdom och utestängning. Båda har stark koppling till sysselsättningsfrågor och livslångt lärande.

EU har i många dokument markerat den lokala nivåns betydelse för att nå målen i strategidokumenten. Exempelvis har EU-kommissionen i meddelandet ”Stärka den lokala dimensionen i den europeiska sysselsättningsstrategin” (KOM 2001/ 629) anfört att den lokala nivån på ett betydande sätt kan bidra till att uppnå gemenskapens mål om full sysselsättning, hållbar ekonomisk tillväxt och social sammanhållning. Kommissionen anför att: ”Genom avtal mellan aktörer på nationell och lägre nivå kan strategier struktureras och formaliseras i lokala handlingsplaner inom ramen för de nationella handlingsplanerna”. Vidare anförs att: ”De lokala aktörerna bör få en fullständig information om europeiska och nationella politiska åtgärder för att kunna utarbeta *lokala sysselsättningsstrategier* om så är möjligt i stället för enstaka initiativ eller projekt”.

I en gemensam skrivelse från Eurocities har Stockholms finansborgarråd tillsammans med 84 borgmästare – i februari år 2004 – krävt att de lokala och regionala myndigheterna ska involveras mer i arbetet med att nå EU: s strategiska mål.

I de två ovannämnda EU-strategierna och i de nationella handlingsplanerna finns bland annat följande exempel på strategiska och uppföljningsbara mål. Dessa mål bör också vara stadens, nämligen:

- andelen reguljärt sysselsatta mellan 20 – 64 år skall vara 80 %, sysselsättningen ska öka bland både män och kvinnor oavsett etnisk bakgrund
- den öppna arbetslösheten ska understiga 4%
- antalet personer med socialbidrag ska minska
- andelen flickor och pojkar, oavsett etnisk bakgrund, som lämnar grundskolan med ofullständiga betyg ska minska
- andelen kvinnor och män, oavsett etnisk bakgrund, som uppnår grundläggande behörighet till högskola ska öka.

Uppföljning av målen görs vad gäller andelen sysselsatta av befolkningen av Statistiska centralbyrån (SCB) och socialtjänsten. Länsarbetsnämnden (LAN) följer upp den öppna arbetslösheten. Andelen invånare i staden som uppbär socialbidrag följs upp av socialtjänsten och utrednings- och statistikkontoret, (USK). Utbildningsnämnden har ansvar att följa upp hur många som klarar grundskolan med godkända betyg och som klarar grundläggande behörighet till högskola.

*Erfarenheter från stadens mångåriga arbete med målen att nå ökad förvärvs-frekvens och minskat behov av försörjningsstöd.*

Vid utformningen av en nytt arbetsmarknadspolitiskt program för staden bör en utgångspunkt vara analys av vad som varit väl fungerande och vilka förbättringsområden som finns och som kan åtgärdas.

Erfarenheterna från några utvecklingsprojekt inom arbetsmarknadsområdet (inom staden exempelvis Stockholm Matchning, Handkraft 2000, Resursutbyte, Jobbcentrum) visar att det går att övervinna förekommande hinder och brister. I slutrapporten ”Stadens arbete för att minska bidragsberoendet” redovisas erfarenheterna av de insatser som erbjudits bidragssökande (behandlat av socialtjänstnämnden den 23 mars 2004). Erfarenheterna från de senaste ca 15 års arbete kan kortfattat sammanfattas i följande punkter.

- Vi har en organisatorisk struktur som skapar gränser och barriärer.
- Vi har svårigheter att få ett väl fungerande, kontinuerligt och långsiktigt samarbete med länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingskontoren.
- Vi kan uppnå bättre resultat utan omorganisationer – arbete i nätverk/partnerskap är *en* lösning.
- Vi har brister i matchningen mellan individ – utbildning – förvärvsarbete.
- Vi har brister i förhållningssätt och bemötande.
- Vi har brister i kontinuitet i kontakten med den arbetslöse.
- Vi har arbetsformer som fokuserar på hinder i stället för vad individen vill och kan.
- Vi saknar en struktur som präglas av tydliga mål, klart ansvar med befogenheter och med uppföljning samt utvärdering.
- Vi saknar (i betydande omfattning) dokumentation.
- Individer (arbetslösa eller bidragstagare) behöver individuella lösningar!

Erfarenheter från arbetet i staden och inom EU (exempelvis EU:s försök med territoriella sysselsättningspakter, de EU-finansierade projekten Cities Action against Social Exclusion och Social Challenges and Organising Capacity in Cities) visar entydigt vad som krävs för att nå mål eller åtgärda problem som kräver större insatser och mer sammansatta åtgärder såsom målen om full sysselsättning eller en halvering av socialbidragsberoendet. För att nå denna typ av mål måste arbetet präglas av följande:

- tydliga och uppföljningsbara mål
- kommunikation och dialog om målen och aktiviteterna
- samarbete i partnerskap (enligt modeller från Europeiska socialfonden) baserat på dokumenterade överenskommelser mellan berörda aktörer
- politiskt stöd och delaktighet genom kontinuerlig uppföljning i berörda nämnder
- tydligt ledarskap och dialog ”uppifrån- ned” och ”nedifrån – upp”
- insikt i att förändringsarbete kräver tid och långsiktighet för planering, genomförande, test, uppföljning/utvärdering samt uthållighet
- skickliga projekt- eller processledare för att möjliggöra förändringsarbete
- kompetensutveckling (utbildning och träning) av personalen i processinriktat utvecklingsarbete
- fokus på individens kapacitet – arbeta samordnat och konsekvent – beakta genderperspektivet
- kontinuerlig uppföljning och utvärdering
- förbättrade arbetsformer för spridning av ”goda eller lärande exempel”.

I en slutlig version av stadens arbetsmarknadspolitiska riktlinjer bör ovanstående erfarenheter beaktas på lämpligt sätt. Detta kan ske genom tillägg till riktlinjerna och genom anvisningar avseende arbetes genomförande.

En jämförelse mellan det remitterade förslaget och erfarenheter visar att dokumentet bör ges en ”stramare” utformning. Det är visserligen nödvändigt med övergripande inriktningsmål och visioner. Det bör dock även finnas tydliga mätbara mål och konkreta anvisningar för arbetet. De som ska leda det fortsatta arbetet med att nå stadens mål – lokalt och centralt – bör bibringas det samlade kunnande som finns angående förutsättningarna för ett framgångsrikt utvecklingsarbete.

#### *Samarbetet mellan staden och länsarbetsnämnden*

Samarbetet mellan staden och länsarbetsnämnden behöver utvecklas. Under senare år – har såvitt förvaltningen vet – endast en dokumenterad uppföljning och analys av samarbetet gjorts. Efter ett år med 10 arbetsförmedlingsnämnder genomfördes 1998 en enkät riktad till samtliga dåvarande 109 ledamöter, varav 80 svarade. En slutsats i den för staden och länsarbetsnämnden gemensamma rapporten var att ”samarbetet varit bra men graden av påverkan varit liten”. Endast 26 % bejakade att det arbetsmarknadspolitiska arbetet blivit effektivare genom nämnderna. Utvecklingsområden var enligt svaren att

- hitta avvägning mellan övergripande och operativa insatser
- tydliggöra ansvaret för olika målgrupper mellan stadsdelsförvaltningar och arbetsförmedlingen
- utveckla samarbetsformer för att tillvarata samtliga parter erfarenheter, kunnande och önskemål och därmed öka effektiviteten

- mer kontakt och samarbete med näringslivet och de fackliga representanterna.

Dessa erfarenheter och utvecklingsbehov kvarstår. Särskilt angeläget är att tydliggöra ansvaret för olika målgrupper mellan stadsdelsförvaltningar och arbetsförmedlingen. Det finns behov av att dels samordna insatser och resurser så att de offentliga medlen används effektivare, dels finna former för bättre samarbete socialtjänst, försäkringskassa och arbetsförmedling. Det är emellertid inte givet att bästa forum för detta är arbetsmarknadsnämnden.

#### *Socialtjänstnämndens uppdrag och arbetsplan*

Enligt förslag i remissen ska socialtjänstnämndens ansvar vara att ”understödja ett stadsdelsövergripande samarbete för att analysera, jämföra och ta till vara lokala, nationella och internationella erfarenheter som leder till att färre hushåll är i behov av ekonomiskt bistånd och att den genomsnittliga bidragstiden förkortas”. Detta förslag överensstämmer med socialtjänstnämndens beslut den 23 mars 2004 med anledning av rapport om arbetet med ”halveringsuppdraget” under åren 2002 och 2003 samt planerade aktiviteter under 2004.

I beslutet uppdrog nämnden åt förvaltningen att återkomma med en redovisning över kostnader för olika åtgärder under 2004. Den följande redovisningen avser att svara mot detta uppdrag men ska även ses som en beskrivning av aktiviteter som förvaltningen, i samverkan med stadsdelsförvaltningarna, avser att genomföra inom ramen för förslaget till arbetsmarknadspolitiska riktlinjer och med beaktande av ovan redovisade erfarenheter.

Nedanstående aktiviteter görs i samverkan med främst stadsdelsförvaltningar och i några fall också tillsammans med andra av stadens förvaltningar.

1. Kartläggning av bidragshandläggarnas arbetsuppgifter, planering och genomförande av kompetensutveckling åren 2004 – 2006. Medfinansiering från kompetensfonden.
2. Upphandling av konsultläkare för hjälp till stadsdelsförvaltningarnas handläggare att bedöma sjukintyg och skapa bättre förutsättningar för att göra individuella handlingsplaner för sjukskrivna personer med socialbidrag. Arbetet kommer att följas upp och utvärderas. (Maximalt bidrag till av stadsdelsförvaltningarna köpta tjänster, 2 mkr).
3. Fem (5) workshops och seminarier för att sprida kunskap om framgångsrika arbetsmetoder, samverkansformer m.m. kommer att genomföras före mitten av oktober månad. Antalet aktiviteter under resten av året beror av stadsdelsförvaltningarnas prioriteringar. Förvaltningen avser att inbjuda till gemensamma studiebesök för att inhämta kunskap från dokumenterat framgångsrikt arbete i andra städer (Maximal kostnad 0,3 mkr).

4. I samverkan med kompetensfonden, två stadsdelsförvaltningar och konsult påbörjas efter sommaren en förstudie för att undersöka dels vilka förutsättningar (individuella, organisatoriska och strukturella) som behöver tillgodoses för att personalen i en förvaltning ska kunna arbeta utvecklingsinriktat och med ständiga förbättringar, dels pröva olika modeller för kunskapsöverföring och gemensamt lärande. Samverkan sker med andra städer inom Eurocities sociala kommitté. (Maximal kostnad för förvaltningen 0,1 mkr). Projektamn Fuel = forskning, utveckling, erfarenhet och lärande.
5. I samverkan (partnerskap) med 15 stadsdelsförvaltningar, tre förvaltningar och fyra andra kommuner deltar förvaltningen i projektet Stockholm Matchning (SM). SM rekryterar socialbidragstagare till arbetsgivare med stort rekryteringsbehov (bristyrken) genom skraddarsydd utbildningar. Ett mål är att vidareutveckla och implementera en modell för hur socialtjänst, vuxenutbildning och näringsliv på ett effektivt sätt ska kunna rekrytera socialbidragstagare och Sfi-studerande (Sfi – Svenska för invandrare) till bristyrken.

SM kompletterar socialtjänstens arbete och är ett komplement till folkbildningens och vuxenutbildningens långa förberedande insatser. SM kompletterar arbetsförmedlingarna genom fokusering på socialbidragstagare och genom ett omfattande nätverksarbete där socialtjänst, näringsliv och vuxenutbildning samverkar. SM har utvecklats till en arena för ett brett erfarenhetsutbyte och för byte/försäljning av tjänster mellan deltagande parter. Flera redskap i arbete med att minska socialbidragen har tagits fram.

För perioden 2003 (då EU-bidragen upphörde) till och med december 2004 disponerar SM 14 mkr från kompetensfonden. Av dessa medel används ca 9 mkr till utbildningar i olika former, 1,5 mkr används för utveckling av yrkessvenska och resterande till projektledning och det Internetbaserade kartläggnings- och rekryteringsverktyget ”kompetensbanken”. Formerna för och finansieringen av fortsatt arbete ska klarläggas under året.

6. I ett partnerskap och i samverkan med några stadsdelsförvaltningar deltar förvaltningen i projektet Resursutbyte med medel från såväl EU som från kompetensfonden. Ett mål för projektet är att vidareutveckla och sprida en redan testad modell till andra stadsdelsförvaltningar och kommuner. Modellen har skolan som en arena.

Genom modellen får personerna i målgruppen (personer med socialbidrag, permanent uppehållstillstånd och bristande kunskaper i svenska) en i deltagande skolor arbetsplatsförlagd yrkesträning, språkutbildning- och träning samt kunskap om den svenska arbetsmarknaden. Projektets mål är, att jämfört med nuläget, korta tiden från permanent uppehållstillstånd och socialbidrag till arbete eller egenfinansierad utbildning. Förvaltningen medfinansierar genom arbetsinsatser.



7. I partnerskap med nio andra förvaltningar och organisationer har socialtjänstförvaltningen (i samråd med stadsledningskontoret) inlämnat en ansökan till Svenska ESF-rådets program Equal. Ansökan avser målgruppen 13 – 18 år och målet är att utveckla samarbetsformer och arbetsmodeller som på ett tidigt stadium eliminerar framtida hinder för en övergång från skola till egen försörjning. Preliminär budgetomslutning drygt 17 mkr. Projekt-namn: Magic. Beslut om medfinansiering från Svenska ESF-rådet väntas under oktober månad.

Förvaltningens fortsatta arbete, dess omfattning och inriktning beror av stadsdelsförvaltningarnas uttalade behov och prioriteringar. Arbetet kan omfatta såväl stöd i den dagliga driftverksamheten som åtgärder av mer långsiktigt utvecklingsarbete som sänker nuvarande kostnader eller motverkar ökade framtida kostnader för staden. Det övergripande målet är ökad välfärd för invånarna genom kostnadseffektivt arbete. Kostnaderna för årets arbete och nästa års arbete ryms inom befintlig budgetram på 5 mkr per år.

---

### **Bilaga**

Stadsledningskontorets förslag till arbetsmarknadspolitiska riktlinjer för Stockholms stad.