



PM 2008:215 RI (Dnr 331-1793/2008)

## Remissenkät ”En-dörr-in”

Remissenkät från Sveriges Kommuner och Landsting

Remisstid 22 oktober 2008

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Remissenkäten ”En-dörr-in” besvaras i enlighet med vad som anförs i denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Sten Nordin** anför följande.

### *Ärendet*

Stockholms stad har från förbundsstyrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) fått en remiss om vad som bör ingå i en gemensam ingång för arbetssökande till olika myndigheter på lokal nivå samt de kommunala och landstingskommunala följderna av en sådan organisation. Analysen har genomförts av SKL:s kansli och har överlämnats till förbundsstyrelsen.

Den 13 januari 2008 beslutade förbundsstyrelsen för SKL

- Att ställa sig bakom principen om En-dörr-in.
- Begära hos regeringen att redan nu möjliggöra försöksverksamheter för de kommuner som vill.
- Att uppdra åt SKL:s kansli att genomföra en remissomgång bland förbundets medlemmar.
- Att ärendet efter genomförd remissomgång underställs styrelsen för slutligt beslut.

En remissenkät som innehåller fem frågor har utarbetats och skickats till kommunstyrelsen i landets kommuner. *Se bilaga 1.* Frågorna är av övergripande natur, där kommunstyrelsen tillfrågas om sin principiella syn på behovet av en förändring av organisationen av offentlig service genom en samorganisering av olika myndigheter. Frågorna i enkäten har fasta svarsalternativ.

Som bakgrund till remissenkäten följer en redovisning av den analys som genomförts av SKL på uppdrag av förbundsstyrelsen. ”En dörr in. En gemensam ingång för arbetssökande”. *Se bilaga 2.* Här presenteras en problembeskrivning, en genomgång av pågående organisationsförändringar i ett antal andra länder samt slutligen förslag när det gäller hur samordning/samorganisation av olika myndigheter skulle kunna gå till i Sverige. Utifrån tre tänkbara modeller har SKL föreslagit en modell.

### SKL:s bakgrundsanalys

SKL beskriver utvecklingen från 1990-talet och framåt som inneburit att ansvaret för aktiva arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa i allt högre grad kommit att i prakti-

ken styras av försörjningssystemen. Ansvaret för aktiva insatser för arbetslösa som är i behov av försörjningsstöd har därmed alltmer blivit en kommunal angelägenhet. Detta trots att arbetsmarknadspolitiken i grunden är en statlig uppgift.

En av flera konsekvenser är att det uppstått oklarheter i ansvars- och rollfördelning mellan myndigheterna, individer ”bollas” emellan, och utrymme har också skapats för individer att vandra mellan olika trygghetssystem. Oklarheterna skapar dubbelarbete och dubbla organisationer. Befintliga resurser används inte på det mest effektiva sättet – samtidigt som en del arbetslösa personer inte får del av adekvata insatser.

SKL beskriver vidare hur andra länder – inte minst de nordiska grannländerna – utvecklat organisationsmodeller som bygger på principen En-dörr-in för arbetslösa. Dessa modeller bygger på olika utgångspunkter – i vissa fall samlokalisering/samordning, i andra fall ett samlat huvudmannaskap för olika myndigheter och den tredje vägen kan beskrivas som en modell som bygger på ett valfrihetssystem för den enskilde när det gäller utförande av olika insatser.

### SKL:s förslag

SKL:s förslag bygger på en modell med samlokalisering och samordning mellan olika myndigheter - en organisation där olika verksamheter lokaliseras under samma tak men med oförändrat huvudmannaskap för olika myndigheter.

- Huvudtankarna i förslaget är att skapa en lokalmässig och finansiell samordning av arbetet med arbetslösa mellan i första hand kommunen, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. I förslaget väljer man att kalla detta för ”en gemensam organisation”.
- Den gemensamma organisationen ska verka i huvudsak på kommunal nivå och ledas av en gemensam chef.
- Varje huvudman behåller sitt uppdrag och sitt nuvarande ekonomiska ansvar inom ramen för den nya organisationen.
- Finansiell samordning är det instrument som skapar förutsättningar för de olika huvudmännen att samordna sina ekonomiska resurser.
- Organisationen ska enligt förslaget regleras i lag där det också läggs fast en miniminivå för vad organisationen ska innehålla och erbjuda. Därutöver ska lokala anpassningar kunna göras.
- SKL föreslår vidare att en omorganisation enligt förslaget genomförs i stort sett samtidigt i hela landet.

Förslaget tar sin utgångspunkt i att de statliga myndigheterna arbetsförmedlingen, försäkringskassan och skatteverket för närvarande samordnar sig i omkring 80 gemensamma servicekontor i landet. Kommunerna finns idag inte med som samverkanspart i denna utveckling och SKL:s förslag utmynnar i en utvidgning av samverkan mellan de statliga myndigheterna och kommunernas försörjningsstöd, arbetsmarknadsenheter samt flyktningmottagandet.

Förslaget med en organisatorisk lösning lika över landet förutsätter att enskilda kommuner skulle vara beredda att fransäga sig delar av sitt kommunala självbestämmande men med i övrigt bibehållet ansvar.

## *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret. Synpunkter har inhämtats från socialtjänstförvaltningens enhet för arbetsmarknadsinsatser samt enheten för försörjningsstöd.

## *Mina synpunkter*

Jag konstaterar att SKL och Stockholms stad gör samma analys kring behovet av förbättrad samordning av arbetsmarknadsinsatser mellan olika myndigheter.

Starten av "Jobbtorg Stockholm" är en konsekvens av den analysen. Stockholms stad har dragit slutsatsen att det behövs en samlad och stadsövergripande organisation för att kunna på bästa sätt hjälpa arbetslösa som uppstår försörjningsstöd eller introduktionsersättning att gå från bidragsberoende till egen försörjning.

Jobbtorg Stockholms verksamhet bygger just på principen om en ingång till stadens samlade resurser för arbetslösa. I uppdraget ingår också att utveckla samarbetsformer och överenskommelser med arbetsförmedlingen och försäkringskassan som säkerställer att målgrupperna kan ta del av de resurser som staten förfogar över. Jag delar stadsledningskontorets bedömning att det arbetet hade varit lättare att genomföra om även övriga berörda myndigheter hade samma uppdrag att samordna insatser för den gemensamma målgruppen. Det är dock viktigt att all samordning sker utifrån lokala behov och förutsättningar samt utifrån kommunernas behov av att samordna olika kommuninterna insatser. Hänsyn behöver även tas till de olika regionala samverkansmodeller som nu byggs upp i olika delar av landets verksamheter, t.ex. arbetsmarknadsinsatser och sfi, för att nå bästa resultat.

Inom ramen för Jobbtorg Stockholm samverkar nu Stockholms stad med privata aktörer för att hitta former att bredda utbudet av insatser för den enskilde. Det är ännu för tidigt att kunna påvisa några resultat av dessa samarbeten, men det bör inom en snar framtid gå att utvärdera resultaten. Dessa bör sedan delvis kunna ligga till grund för utvecklingsarbetet av samverkansmodeller mellan olika myndigheter, men också för bedömning av lagregleringsbehovet på området. Mot bakgrund av detta delar jag stadsledningskontorets uppfattning att det i dagsläget inte går att uttala sig i frågan om staden är beredd att frånträda delar av det kommunala självbestämmandet till förmån för en samorganisering. Det är därför också angeläget att diskussionerna om framtida fungerande samordnings- och samorganisationsmodeller fortsätter.

I dessa fortsatta diskussioner är det viktigt att utreda hur man i en samorganisation skapar ekonomiska och andra incitament för de olika parterna att samordna sina insatser för den aktuella målgruppen. Kommunerna har ett självklart incitament genom kostnadsansvaret för försörjningsstöd och introduktionsersättning. Erfarenheterna hittills visar att för att få en hållbar samverkan, behövs incitament för var och en av parterna.

En i sammanhanget viktig fråga som inte berörs i remissen är bostadssituationens betydelse för enskildas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden. I Stockholms län pågår ett gemensamt utvecklingsarbete som också är av betydelse i sammanhanget.

Stockholm stad kommer med intresse att följa de försök till samorganisering som nu startar i en del kommuner. Enkäten "En-dörr-in" besvaras i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande Remissenkäten ”En-dörr-in” besvaras i enlighet med vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 15 oktober 2008

STEN NORDIN

#### *Bilagor*

1. Remissfrågor i webbenkät
2. En dörr in. En gemensam ingång för arbetssökande

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. remissenkäten ”En-dörr-in” besvaras i enlighet med vad som nedan anförs:

Vi tror på förslaget att samorganisera Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunernas ekonomiska bistånd. Vi menar att det behövs en rad organisatoriska förändringar för att kunna förbättra stödet till människor som är i behov av insatser från flera håll.

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) förslag är att varje huvudman behåller sitt nuvarande uppdrag och sitt nuvarande ekonomiska ansvar inom ramen för den nya organisationen. Vårt förslag är i stället att sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring slås ihop till ett nytt trygghetssystem, så kallad Arbetslivstrygghet, som också tar över a-kassornas funktion. Människor ska kunna vända sig till ett och samma ställe oavsett orsaken till att man för tillfället inte klarar sin försörjning – arbetslöshet, sjukdom, funktionsnedsättning eller annat. Det skulle minska riskerna för stigmatisering, och samtidigt öka möjligheterna för människor att få rätt stöd från början. Med en sammanslagen myndighet, där man får en handläggare oavsett huvudproblem, kan människor inte ”falla mellan stolarna” som så ofta sker i dag.

En stor skillnad mellan miljöpartiets och den moderatstyrda majoritetens analys av trygghetssystemen är avsikterna bakom önskan om bättre samordning. För de borgerliga är huvudsyftet att minska kostnaderna för försörjningsstöd, vilket man tror sig uppnå genom ökade krav på motprestationer och kraftiga försämringar av trygghetssystemen för den enskilde. För miljöpartiet är utgångspunkten människan och behovet av helhetssyn. Vi vill förenkla för den enskilde, öka rättssäkerheten och se till att fler kan omfattas av trygghetssystemen. Flera grupper, som kanske mest skulle behöva det, har i dag inte rätt till delar i försäkringssystemet – t ex a-kassa om man inte har arbetat tillräckligt länge eller inte är med i en a-kassa, eller rimlig sjukersättning om man saknar sjukpenninggrundande inkomst och är så kallat nollklassad. Vi vill att alla medborgare ska ha rätt till en grundläggande trygghet.

Det är också mycket viktigt med lokal förankring, så att arbetssätt och insatser kan anpassas efter lokala förutsättningar och kunskaper. Vi är emot den centralisering som skett genom Jobbtorgen i Stockholm.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Vi förstår tanken med att det inte är försörjningssystemen som ska styra vilken instans en arbetslös ska vända sig till och få hjälp av. Intentionen är god.

Vår uppfattning är dock att det viktigt att arbetsmarknadspolitiken är lokalt förankrad eftersom insatser, arbetsmetodik och arbetssätt då kan anpassas och utvecklas efter lokala behov och förutsättningar. Vi är i grunden kritiska till att arbetsmarknadspolitiken har centraliserats inom Stockholms stad eftersom det är stadsdelsnämnderna som är ansvariga för det ekonomiska biståndet varför de känner de aktuella personerna och har ett ekonomiskt intresse av att hjälpa dem till en egen försörjning.

I en samorganisation är det lätt att se att staten inte har samma ekonomiska incitament som kommunen att ordna insatser för den gruppen som har försörjningsstöd. Vi är heller inte beredda att frånträda det kommunala självbestämmandet till förmån för en samorganisering. Såsom stadsledningskontoret skriver så visar erfarenheterna att för att få en hållbar samverkan, behövs incitament för var och en av parterna.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi är positiva till en lokalmässig och finansiell samordning av arbetet med arbetslösa mellan kommunala och statliga aktörer, eftersom vi är övertygade om att den enskilde arbetslösa personen gynnas av en sådan politik. En centraliserad jobbtorgsverksamhet är på inget sätt en förutsättning för en bättre samordning som finansborgarrådet antyder. Tvärtom finns exempel på bra samverkan mellan kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa i tidigare stadsdelsförlagda arbetsmarknadsverksamheter. Samverkan hade kunnat utvecklas snabbare om staden inte omorganiserat arbetsmarknadsverksamheten och därmed fördröjt viktigt utvecklingsarbete.

Vi konstaterar också att stadens upphandling av externa leverantörer till Jobbtorgen inte varit lyckad. Till exempel har andelen flyktingar som kommit ut i arbete efter introduktionen sjunkit kraftigt. En orsak rapporteras vara att många av de privata företagen inte har haft kompetens att arbeta med språksvaga. Dessutom har deltagare vid Jobbtorgen reagerat mot att anvisande av plats i privat drivna verksamheter innebär att det röjs för företagen att de anvisade har ekonomiskt bistånd. Vi har därför svårt att se att dessa erfarenheter kan ligga till grund för ett utvecklingsarbete enligt vad som framgår i finansborgarrådets synpunkter.

Självfallet måste en mer integrerad samordning av arbetsmarknadsinsatserna bygga på att samhället i sin helhet tjänar på samverkan. Det behöver anläggas ett samhällsekonomiskt perspektiv på samverkan, myndigheterna ska inte bara se till sina egna penningpåsar utan kunna ha ett helhetsperspektiv. Sådana anvisningar bör ges av riksdag och regering.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Carin Jämtin*, *Roger Mogert*, *Tomas Rudin* och *Malte Sigemalm* (alla s) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (v) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

Stockholms stad har från förbundsstyrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) fått en remiss av vad som bör ingå i en gemensam ingång för arbetssökande till olika myndigheter på lokal nivå, samt de kommunala och landstingskommunala följderna av en sådan organisation. Analysen har genomförts av SKL:s kansli och har överlämnats till förbundsstyrelsen.

Den 13 januari 2008 beslutade förbundsstyrelsen för SKL

- Att ställa sig bakom principen om En-dörr-in.
- Begära hos regeringen att redan nu möjliggöra försöksverksamheter för de kommuner som vill.
- Att uppdra åt SKL:s kansli att genomföra en remissomgång bland förbundets medlemmar.
- Att ärendet efter genomförd remissomgång underställs styrelsen för slutligt beslut.

En remissenkät som innehåller fem frågor har utarbetats och skickats till kommunstyrelsen i landets kommuner. *Se bilaga 1.* Frågorna är av övergripande natur, där kommunstyrelsen tillfrågas om sin principiella syn på behovet av en förändring av organisationen av offentlig service genom en samorganisering av olika myndigheter. Frågorna i enkäten har fasta svarsalternativ.

Som bakgrund till remissenkäten följer en redovisning av den analys som genomförts av SKL på uppdrag av förbundsstyrelsen. ”En dörr in. En gemensam ingång för arbetssökande”. *Se bilaga 2.* Här presenteras en problembeskrivning, en genomgång av pågående organisationsförändringar i ett antal andra länder samt slutligen förslag när det gäller hur samordning/samorganisation av olika myndigheter skulle kunna gå till i Sverige. Utifrån tre tänkbara modeller har SKL föreslagit en modell.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är svårt att entydigt och utifrån givna svarsalternativ svara på de fem övergripande frågorna i den remissenkät som skickats ut. Den bakomliggande rapporten ”En-dörr-in” innehåller förslag på en samorganisation av stor omfattning, och där det fortfarande återstår frågeställningar att belysa innan det är möjligt att ta ställning till val av framtida samverkans-, samordnings-, eller samorganisationsmodell.

Stadsledningskontoret har i övrigt följande synpunkter:

Stadsledningskontoret anser att SKL:s analys av behovet av närmare samverkan mellan olika myndigheter stämmer med stadens egen. Genom sitt beslut att 2008 inrätta ”Jobbtorg Stockholm”, har kommunfullmäktige tagit ställning för att det inom staden behövs en samlad organisation för arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa som uppbär introduktionsersättning eller försörjningsstöd. Jobbtorg Stockholm” bygger på principen en gemensam ingång till stadens samlade resurser för arbetslösa. Genom att från 2009 inordna svenska för invandrare (sfi) med Jobbtorg Stockholm har ytterligare steg tagits för att samordna de resurser inom staden som kan samverka för att fler ska kunna få arbete.

Jobbtorg Stockholm har i uppdrag att verka för att även arbetsförmedlingen och försäkringskassan ska finnas närvarande på Jobbtorgen för att stadens målgrupper ska kunna få del

av de resurser som staten förfogar över. Samverkansformer och överenskommelser utarbetas för närvarande. Detta arbete skulle säkert underlättats av tydliga samordningsuppdrag till olika myndigheter avseende insatser för den gemensamma målgruppen, i linje med den föreslagna inriktningen i remissen. I enlighet med SKL anser även staden att ytterligare steg i den riktningen behöver tas. En sådan utveckling måste dock ta hänsyn till lokala behov och förutsättningar, och till kommunernas behov av att även samordna olika verksamheter inom kommunen för att nå bästa resultat – som t ex arbetsmarknadsinsatser och sfi.

Utifrån ett ekonomiskt perspektiv anser stadsledningskontoret att en bra samordning självklart kommer att minska kostnaderna för försörjningsstöd. Det är dock svårt att beräkna effekten eftersom staden redan inrättat Jobbtorg Stockholm.

För närvarande prövar staden, i likhet med många andra kommuner och även de statliga myndigheterna, närmare samverkan med privata aktörer för att bredda utbudet av insatser för den enskilde. Ännu så länge finns inga utvärderingar som klart visar resultaten av denna utveckling. Detta är en fråga som behöver beaktas i framtida samverkansmodeller mellan olika myndigheter. Hänsyn behöver även tas till olika regionala samverkansmodeller som nu byggs upp i olika delar av landet.

Stadsledningskontoret anser sammantaget att diskussionen om framtida fungerande samordnings- samorganisationsmodeller behövs och behöver fortsättas. Det är dock ännu för tidigt att slå fast hur en sådan samorganisationsmodell skulle se ut, eller om den ska regleras i lag. Stadsledningskontoret kan därmed i dagsläget inte uttala sig i frågan om kommunen är beredd att i vissa delar frånträda det kommunala självbestämmandet till förmån för en samorganisering. Mycket viktigt i de fortsatta diskussionerna är hur man i en samorganisation skapar ekonomiska och andra incitament för de olika parterna att samordna sina insatser för den aktuella målgruppen. Kommunerna har ett självklart incitament genom kostnadsansvaret för försörjningsstöd och introduktionsersättning. Erfarenheterna hittills visar att för att få en hållbar samverkan, behövs incitament för var och en av parterna. En fråga som inte berörs i remissen, men som har stor betydelse för enskildas etablering på arbetsmarknaden är bostadsfrågan. I Stockholms län pågår ett gemensamt utvecklingsarbete som också är av betydelse i sammanhanget.

Stadsledningskontoret kommer med intresse att följa de försök till samorganisering som nu startar i en del kommuner. Enkäten ”En-dörr-in” besvaras i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.