



Rapport

Arbetsrehabiliteringens organisatoriska hemvist

2021-05-20

Innehåll

1 Uppdraget	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Metod	3
2 Utredningar och uppdrag KF	4
2.1 Utredning inför inrättande av nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildningen (NAV).....	4
2.2 Utredningar gällande motprestation, bedömningsinstrument och arbetsmodell.....	5
2.3 Kommunfullmäktiges budget 2021 med flerårsplaner 2022 och 2023	7
2.4 Göteborgs Stads arbete med försörjningsstöd och motprestation	8
2.5 Insatser inom funktionsstöd	8
3 Omvärld och ansvar	9
3.1 Omvärldsbevakning.....	9
3.2 Ansvarsförhållanden	9
4 Juridiska förutsättningar	12
4.1 Försörjningsstöd	12
4.2 Deltagande av nämnden avisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.....	14
5 Stadsledningskontorets överväganden och förslag till inriktningsbeslut	16
5.1 Förslag till inriktningsbeslut gällande ansvarsförhållanden.....	16
5.2 Fortsatt arbete för genomförande	19

1 Uppdraget

I samband med beslut i kommunfullmäktige (2020-10-15 § 12 dnr 1017/20) gällande fastställande av de fyra socialnämndernas reglementen fick kommunstyrelsen i uppdrag att utreda arbetsrehabiliteringens organisatoriska hemvist. I uppdraget ingick att inhämta berörda nämnders synpunkter. Enligt beslutet ska uppdraget återrapporteras innan sommaren 2021.

Enligt beslutet saknades det underlag om arbetsrehabiliteringen i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och det var inte tydligt vilken nämnd som skulle ha det övergripande ansvaret. När en större organisationsförändring genomfördes var det därför viktigt att få in mer underlag kring arbetsrehabiliteringen och dess placering. Mot bakgrund av detta föreslogs en utredning om arbetsrehabiliteringens organisatoriska hemvist.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Utredning stadsdelsnämndernas framtida organisation

Kommunfullmäktige beslutade 2020-05-14 § 5 (dnr 0603/20), att inrätta fyra nya nämnder med ansvar för individ- och familjeomsorg, fritidsverksamhet och övrig socialtjänst. Mot bakgrund av detta tog stadsledningskontoret i början av hösten 2020 fram förslag till nya reglementen för de fyra nya socialtjänsterna. I tjänsteutlåtande avseende reglementena (dnr 1017/20) gjorde stadsledningskontoret bedömningen att det fanns anledning att göra en översyn och eventuellt en revidering av reglementet inom gällande mandatperiod då det vid reglementets författande fortsatt finns oklarheter kring ansvarsfördelning och organisering av de nya socialnämnderna. Stadsledningskontoret konstaterade också det fanns uppgifter som inte kunnat tydliggöras i reglementet såsom arbetsfrämjande insatser och arbetsrehabilitering som varken omnämns i nuvarande stadsdelsnämndernas reglemente eller i någon av de nya socialnämndernas reglemente

Utredningen stadsdelsnämndernas framtida organisation, dnr 0988/17, har beskrivit och problematiserat den arbetsinriktade rehabiliteringen i förhållande till försörjningsstöd. I samband med centralisering av nämnder har det funnits tankar om att göra kopplingen mellan hanteringen av försörjningsstöd och kommunernas insatser inom arbetsmarknadsområdet tydligare. Utredningen valde att inte gå djupare in i frågeställningen gällande att hålla samman försörjningsstöd och sysselsättningsfrågor utan lämnade den för ett eventuellt vidare utredningsuppdrag.

1.2 Metod

Stadsledningskontoret har haft dialoger med tjänstepersoner från socialförvaltningar Nordost, Centrum, Sydväst och Hisingen, funktionsstödsförvaltningen, förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildningen. Förvaltningarnas representanter har utsetts av respektive direktör. Även FINSAM Göteborg i Göteborg har deltagit i dialogerna.

Stadsledningskontoret har analyserat tidigare utredningsuppdrag, lagstiftning och styrande dokument inom frågeställningen.

2 Utredningar och uppdrag KF

2.1 Utredning inför inrättande av nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildningen (NAV)

Nedan relateras till den förändring som gjordes av dåvarande vuxenutbildningsnämnden.

Kommunfullmäktige beslutade 2014-04-24 § 22, (ärende dnr 1428/12) om att vuxenutbildningsnämnden skulle ändra namn till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning från och med 2014-07-01. Reglemente för nämnden beslutades i samma ärende. Beslutet innebar att de arbetsmarknadsfrågor som stadsledningskontoret ansvarade för flyttades över till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (NAV). I stadsledningskontorets utredning konstaterades att:

”[...]förändringen inte kommer påverka stadsdelarnas gränssnitt särskilt mycket inledningsvis. I arbetsmarknadsfrågor kommer stadsdelarna att samverka med den nya nämnden istället för med stadsledningskontoret.”

Stadsledningskontoret menade att det i förlängningen skulle klargöras att stadsdelsnämnderna inte skulle ha något ansvar för arbetsmarknadsfrågorna utifrån att det bland annat skulle tydliggöras i reglementet för den nya nämnden. Nämndens ansvar skulle enligt stadsledningskontoret vara att ha ansvar för att genomföra de arbetsmarknadsinsatser som bedöms nödvändiga för att personer som har försörjningsstöd, och inte får insatser från arbetsförmedlingen, ska kunna inträda eller återinträda på arbetsmarknaden.

Stadsdelsnämnderna skulle enligt stadsledningskontoret dock ha kvar ett visst ansvar:

”Utförande av arbetsmarknadsåtgärder kan ske av en stadsdelsnämnd, liksom hos andra nämnder och styrelser i staden. Även företag och ideella organisationer kan utföra insatser för den nya nämndens räkning. Personer som behöver rehabiliterande insatser skall även fortsättningsvis vara stadsdelarnas ansvar.”

Personer som hade försörjningsstöd och minst 50 procent arbetsförmåga skulle dock enligt stadsledningskontoret kunna remitteras till den nya nämnden och stadsdelarna skulle ta del i finansieringen av dessa personers arbetsmarknadsinsatser, utifrån ansvaret att hjälpa den enskilde till självförsörjning och befolkningsansvaret.

Etableringen av kompetenscenter

Kommunfullmäktige beslutade i samma ärende att NAV får i uppdrag att senast den 31 december 2015 redovisa nämndens roll i förhållande till stadsdelsnämnderna, dvs gränsdragning och arbetssätt mellan nämnden och stadsdelsnämndernas uppdrag.

Uppdraget återrapporterades till NAV i december 2015. Arbetet med uppdraget leddes av en styrgrupp och ett antal dialog/arbetsgrupper var involverade i arbetet. Grupperna bestod av representanter från förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning (arb/vux) stadsdelsförvaltningarna och stadsledningskontoret. I tjänsteutlåtandet (daterat 2015-12-01 dnr 1053/15), från arb/vux framkommer det att fyra kompetenscenter bör inrättas.

Enligt förslaget skulle kompetenscentren ha till uppgift att inrikta sin verksamhet mot att deltagarna ska bli självförsörjande. Socialnämnderna skulle bedöma den enskildes individuella behov och rätt till bistånd. Anvisningen till kompetenscenter skulle ske med stöd av 4 kap. 4 § Socialtjänstlagen för dem som har försörjningsstöd och för andra som en del i deras genomförandeplan. De enskilda som anvisats till kompetenscenter skulle kunna tillgodogöra sig utbildning eller komma i arbete inom sex till 18 månader och vara i behov av insatser i form av t.ex. praktik eller andra kompetenshöjande insatser och/eller matchning för att nå arbete eller utbildning. Personer med arbetsförmåga, och behov av visst stöd, skulle enligt förslaget få individuellt anpassade kompetenshöjande insatser eller praktik för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och arbetsmarknadens behov är avgörande. Personer, som hade försörjningsstöd, skulle tas emot vid ett kompetenscenter när de har haft det i tre månader. Personer, som genomgått socialtjänstens arbetslivsinriktade rehabilitering, skulle tas emot när de bedöms kunna komma i arbete eller kunna tillgodogöra sig utbildning inom 6 till 18 månader. Enligt förslaget skulle deltagandet i insatserna på Kompetenscenter utgöra ett led i en medveten strategi som syftade till att förbättra den enskildes förutsättningar att komma in på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildning.

NAV ställde sig bakom arbetsgruppens förslag som sändes vidare till kommunstyrelsen för vidare hantering

I kommunfullmäktiges budget för 2016 framgår att fyra kompetenscenter etableras i staden. Dessa placeras i Gamlestaden, Angered, Hisingen och Västra Göteborg. Kompetenscenter skulle fungera som ett center för stadens arbetsmarknadsinsatser. Ett individualiserat stöd skulle erbjudas för deltagarna och samverkan skulle ske mellan olika parter såsom staden, statliga myndigheter, samordningsförbunden, folkhögskolorna, näringslivet, sociala företag och fackliga organisationer.

I samband med att kompetenscenter bildades genomfördes budgetjusteringar mellan NAV och stadsdelarna. Justeringarna skedde i den ordinarie budgetberedningen. I budget 2016 fick NAV medel motsvarande helår för Östa Göteborg och halvårseffekt för övriga. 2017 fick NAV resten, dvs medel motsvarande det andra halvåret för övriga nämnder. Totalt drygt 37 mnkr. Stadsdelsnämndernas verksamhet som avsåg arbetsrehabilitering berördes inte av budgetjusteringen.

2.2 Utredningar gällande motprestation, bedömningsinstrument och arbetsmodell

2.2.1 Motprestation

Stadsledningskontoret utredde under hösten 2019 förutsättningarna för att kräva motprestation för den som uppbär försörjningsstöd (ärende dnr 0388/19)

I ärendet beskrevs de juridiska förutsättningar för motprestation enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen.

Ärendet resulterade i att Göteborgs Stads riktlinje avseende individuellt ekonomiskt bistånd förtydligades med att motprestation för den som uppbär försörjningsstöd en självklarhet. En motprestation byggd på individens förutsättningar och som ett tydligt

stöd till egen försörjning. Därtill beslutade kommunfullmäktige 2019-05-23 § 23, (dnr 0388/19) om ett antal uppdrag till kommunstyrelsen gällande bedömningsinstrument för att kunna identifiera personer som kan vara aktuella för motprestationsverksamhet samt ett uppdrag att utreda en gemensam arbetsmodell för att säkerställa att alla invånare i kommunen får samma förutsättningar att komma i egen försörjning.

2.2.2 Bedömningsinstrument

Stadsledningskontoret utredde under 2019 också förekomsten av bedömningsstöd inom socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd i andra kommuner. I utredningen ingick också förutsättningar för ett framtagande av ett bedömningsstöd i Göteborgs Stad för att öka möjligheten för klienter till deltagande i motprestationsbaserad verksamhet (ärende dnr 0839/19).

Stadsledningskontorets utredning visade att det i övriga Sverige inte finns bedömningsinstrument motsvarande den beskrivning som gavs i uppdraget. Vidare skrevs i tjänsteutlåtandet att det i stadens verksamheter finns kunskap över vilka grupper som bedöms riskera långtidsberoende av ekonomiskt bistånd. Med stöd av nämnda kunskap, ihop med statistiska underlag, är det möjligt att ta fram ett bedömningsinstrument vars syfte är att påskynda deltagande i motprestationsbaserad verksamhet. Ett sådant instrument borde kunna integreras i stadens verksamhetssystem Treserva och inarbetas som en del i den första utredningen som socialtjänsten gör vid en ansökan om ekonomiskt bistånd. Stadsledningskontoret bedömde att arbetet med att utveckla och införa ett eget bedömningsinstrument i staden skulle stödja stadens befintliga arbetssätt inom verksamhetsområdet.

En utveckling av ett bedömningsstöd betraktades som verksamhetsutveckling inom det ordinarie arbetet. Stadsledningskontoret bedömde att kostnaden för framtagande och implementeringen av ett bedömningsinstrument bör rymmas inom stadsdelsnämndernas budgetramar.

Kommunfullmäktige beslutade 2020-05-14 §33, (dnr 0839/19) att anteckna uppdraget och förklara det fullgjort.

2.2.3 Arbetsmodell och kompletterande motprestationsverksamhet

Stadsledningskontoret redovisade i ärende dnr 0840/19 det uppdrag som gavs av kommunfullmäktige till kommunstyrelsen, att tillsammans med stadsdelsnämnderna och NAV utreda en gemensam arbetsmodell för att säkerställa att alla invånare i kommunen får samma förutsättningar att komma i egen försörjning.

I stadsledningskontorets redovisning framkom följande:

I en gemensam arbetsmodell bör de stödstödsinsatser som finns tillgängliga vara riktade till alla invånare som uppbär försörjningsstöd i Göteborg oaktat var i staden man bor. En gemensam arbetsmodell förutsätter utvecklandet av ny kompletterande motprestationsbaserad verksamhet för de personer som inte kommer i arbete eller studier inom 18 månader.

Gemensamt för de som har ett stödbehov och som befinner sig i mellanrummet mellan samordnad rehabilitering och kompetenscenter eller vuxenutbildning är att det är flera

försvårande faktorer som samspelar för att nå egenförsörjning genom arbete. De kan ha deltagit i verksamheter inom kompetenscenter, avbrutit grundläggande utbildningar eller bedömts ha behov av arbetsfrämjande rehabilitering av samordningsförbundet. De främsta faktorerna är, enskilt eller i samspel med varandra: ohälsa (både somatisk och psykiatrisk), svaga språkliga och yrkesmässiga kompetenser, låga utbildningsnivåer samt missbruk eller andra sociala skäl. Det finns även samarbetsbehov för de som dels uppbär ekonomiskt bistånd, dels har stödinsatser från andra delar av socialtjänsten.

Kommunfullmäktige beslutade 2020-09-10 § 32 att uppdraget antecknades och förklarades fullgjort.

2.2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär de utredningsuppdrag som redovisats under avsnitten 2.2.1, 2.2.2 och 2.2.3 att det finns underlag som är relevanta att beakta inom föreliggande uppdrag gällande arbetsrehabiliteringens organisatoriska hemvist. De är även relevanta i förhållande till de uppdrag som återfinns i kommunfullmäktiges budget 2021 med flerårsplaner 2022 och 2023.

2.3 Kommunfullmäktiges budget 2021 med flerårsplaner 2022 och 2023

I kommunfullmäktiges budget har ett antal uppdrag givits i frågan om försörjningsstöd och sysselsättning. Uppdragen har både givits som separata uppdrag till en nämnd och till nämnder i samverkan. Uppdragen är:

2.3.1 Uppdrag nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning

- Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att utveckla stadens arbete med arbetslivsriktad rehabilitering med berörda parter. En arbetsmodell tas fram med fokus på egenförsörjning, där staden rutin med motprestation ska beaktas.
- Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att i samverkan med socialnämnder fortsätta implementera rutinen för motprestation. En modell ska tas fram med fokus på att skapa incitament för den enskilde som upphandlade leverantörer.
- Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att tillsammans med Socialnämnd Nordost inleda ett försök med att personer som har försörjningsstöd och studerar SFI skrivs in på stadens kompetenscentra.
- Nämnden för Arbetsmarknad och vuxenutbildning får i uppdrag att utifrån Programmet för full tillgänglighet i samverkan med berörda nämnder presentera förslag på åtgärder för att öka sysselsättningsgraden för personer med funktionshinder.

2.3.2 Uppdrag nämnden för funktionsstöd

- Nämnden för funktionsstöd får i uppdrag att i samverkan med Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning presentera förslag på åtgärder för att öka sysselsättningsgraden för personer med funktionshinder.

2.3.3 Uppdrag socialnämnderna

- Socialnämnderna får i uppdrag att säkerställa att stadens rutin för motprestation för försörjningsstöd efterlevs samt satsa på tidiga insatser för att minska beroendet av försörjningsstöd.
- Socialnämnd Nordost får i uppdrag att i samverkan med arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen inleda ett försök som innebär att personer som har försörjningsstöd och studerar SFI skrivs in på stadens kompetenscentra.
- Socialnämnderna får i uppdrag att utreda hur en motprestation på heltidsaktivering, inom 10 dagar, kan införas.
- Socialnämnderna får i uppdrag att ta fram ett gemensamt bedömningsinstrument vid handläggning av ekonomiskt bistånd.
- Socialnämnderna får i uppdrag att ta fram en gemensam handlägningsprocess för att uppnå resursförskjutning från handläggning till motprestationsbaserat klientarbete.

2.4 Göteborgs Stads arbete med försörjningsstöd och motprestation

Frågan om försörjningsstöd kopplat till motprestation har utretts i flera ärenden de senaste åren, vilket framgår under avsnitten 2.2.1, 2.2.2 och 2.2.3 i föreliggande rapport.

Göteborgs Stads riktlinje avseende individuellt ekonomiskt bistånd har förtydligats med att motprestation för den som uppbär försörjningsstöd är en självklarhet. En motprestation byggd på individens förutsättningar och som ett tydligt stöd till egen försörjning.

Göteborgs Stad har en gemensam plattform för verksamhetsutveckling av arbetet med försörjningsstöd. Där framgår att det tidigt ska uppmärksammas behov av kompletterande utbildning, arbetsfrämjande eller rehabiliterande insatser.

2.5 Insatser inom funktionsstöd

Kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen innebär att utreda arbetsrehabiliteringens organisatoriska hemvist. Kompetenscenter inom NAV har inte till uppgift att ta emot uppdrag från nämnden för funktionsstöd. NAV:s uppdrag är kopplat till verkställighet av insatser enligt 4 kap. 4§ SoL. Begränsningen innebär att enskilda som har sin försörjning via exempelvis socialförsäkringssystemet inte blir aktuella för det stöd som ges av kompetenscenter inom NAV.

Daglig verksamhet har i och med LOV fått leverantörer som är arbetsmarknadsrelaterade. Än finns inget resultat vad detta har lett till men en förhoppning är att det kan leda till en stegvis förflyttning mot ordinarie arbetsmarknad. Aktivitetshusen arbetar sedan flera år för att slussa ut personer med funktionsnedsättningar till arbete eller studier.

3 Omvärld och ansvar

3.1 Omvärldsbevakning

Malmö stad och Borås stad som båda relativt nyligen gått från en organisation med stadsdelsnämnder till en organisering i centrala nämnder, har man valt att föra samman försörjningsstöd och sysselsättningsfrågor inom ett och samma nämndsansvar om än med lite olika förtecken. Malmö stad har valt att separera vuxenutbildningen från arbetsmarknadsverksamheten. I Borås ligger ansvaret för försörjningsstöd på arbetslivsnämnden. En liknande ordning, att försörjningsstödet är kopplat till ansvar för arbetsmarknadsfrågor men skilt från individ- och familjeomsorgen, finns även inom några andra utav landets större kommuner - Linköping, Uppsala och Örebro.

Den tredje storstaden Stockholms stad har valt att hålla samman ansvaret för arbetsmarknadsinsatser och vuxenutbildning inom ett nämndsansvar. Ansvaret för försörjningsstöd är fördelat till Stockholms 14 stadsdelsnämnder, tillsammans med biståndsbedömning och annan individ- och familjeomsorg. Arbetsmarknadsnämnden ansvarar för kommunövergripande arbetsmarknadsfrågor. Nämnden svarar för verksamheten vid stadens jobbtorg och inom detta område fullgör nämnden socialtjänstuppgifter. En modell "Globen-modellen" har tagits fram som de flesta stadsdelar arbetar utifrån. Den beskriver en process för vägen till självförsörjning.

3.2 Ansvarsförhållanden

När det gäller stödinsatser för enskilda för att återgå eller komma in på arbetsmarknaden har både statliga myndigheter och kommunen till viss del ansvar för frågan.

Nedan definieras respektive myndighet/nämnds ansvar.

3.2.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar för offentlig arbetsförmedling och arbetsmarknadspolitisk verksamhet.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att driva arbetslivsinriktad rehabilitering för inskrivna personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa. Arbetslivsinriktad rehabilitering är en verksamhet som bedrivs i samarbete med Försäkringskassan. Målet är att fler människor med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa ska kunna börja arbeta igen. De erbjuder vägledande, utredande, rehabiliterande och arbetsförberedande insatser. Arbetsförmedlingen kan inte neka någon att skriva in sig, arbetsförmedlaren gör en arbetsmarknadspolitisk bedömning och beslutar om typ av stöd.

Arbetsförmedlingen står inför reformering. Göteborgs Stad har svarat på remiss från arbetsmarknadsdepartementet Kommuner som utförare av tjänster åt arbetsförmedlingen - en analys av rättsliga förutsättningar, SOU 2020:41.

Utredningens uppdrag har varit att analysera och bedöma om det är tillåtet för kommuner att leverera arbetsmarknadspolitiska insatser mot ersättning inom nuvarande regelverk, samt om det inom nuvarande lagstiftning är otillåtet att medverka på något av dessa sätt, eller om rättsläget är oklart. Utredningen ska i så fall lämna författningsförslag som syftar till att möjliggöra en sådan medverkan. Utredningens uppdrag har även varit att analysera och bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av att kommunerna levererar eller tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Göteborgs Stad tillstyrkte utredningens förslag under förutsättning att synpunkter beaktas gällande juridiska aspekter på att kommunen i vissa fall kommer att träda in i en ny roll som leverantör på marknaden för arbetsmarknadspolitiska tjänster. (Beslut i KS 2020-11-11§ 938, dnr 1138/20).

3.2.2 Försäkringskassan

Enligt socialförsäkringsbalk (2010:110) har en försäkrad rätt till rehabiliteringsåtgärder. Dessa ska planeras i samråd med den försäkrade och utgå från hans individuella förutsättningar och behov.

Försäkringskassan har ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringssamverkan. I samråd med individen ska Försäkringskassan se till att individens behov av rehabilitering snarast klarläggs, och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Försäkringskassan har även en skyldighet att se till att rehabiliteringsåtgärder påbörjas så snart det är möjligt av medicinska och andra skäl.

3.2.3 Göteborgs Stad - nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning (NAV)

NAV har enligt reglementet ett övergripande ansvar för den kommunala vuxenutbildningen och särskild utbildning för vuxna. Nämnden ska för hela stadens räkning anordna arbetsmarknadspolitiska åtgärder och i övrigt ta de initiativ som behövs för att främja sysselsättningssituationen. I nämndens uppdrag ingår övergripande ansvar för samordning, strategisk planering och kvalitetssäkring av vuxenutbildning och alla kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser.

Nämnden är arbetslöshetsnämnd (lag 1944:475 om arbetslöshetsnämnd). Arbetslöshetsnämnd har till uppgift att vidtaga eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.

Inom NAV finns fyra geografiska kompetenscenter, Angered, Öster, Hisingen och Centrum-Väster. (se 2.1) De har skapats för att samordna och samla arbetsmarknadsinsatser, vägledning och vuxenutbildning för arbetssökande under ett och samma tak, men också för att öka likvärdigheten i staden. Målet med verksamheten är att arbetssökande invånare ska få tillgång till mer kompetenshöjande insatser och det övergripande målet för samtliga kompetenscenter är att deltagarna ska bli självförsörjande genom arbete eller studier.

Kompetenscenter vänder sig till personer från 18 år som har försörjningsstöd och som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som förväntas kunna komma ut i arbete eller studier inom 18 månader. Anvisning dit för verkställighet sker av socialnämnderna efter beslut enligt 4 kap. 4 § SoL.

3.2.4 Socialnämnderna Nordost, Centrum, Sydväst och Hisingen

Enligt reglementena ansvarar nämnderna i sitt respektive stadsområde för de uppgifter som ankommer på kommunen inom verksamhetsområde individ- och familjeomsorg. Individ- och familjeomsorgens uppgifter fokuserar på socialtjänstlagens grupper: barn och unga, missbrukare, brottsoffer samt personer som vårdar eller stödjer en närstående inom dessa grupper.

Nämnden har i egenskap av socialnämnd det yttersta ansvaret att individer får den hjälp och det stöd de behöver inom nämndens verksamhetsområde.

3.2.5 Nämnden för funktionsstöd

Nämnden ansvarar för de uppgifter som ankommer på kommunen inom verksamhetsområde funktionsstöd enligt socialtjänstlagen och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

I funktionsstöd ingår uppgifter som fokuserar på socialtjänstlagens grupper: människor med funktionshinder och personer som vårdar eller stödjer en närstående. Nämnden har i egenskap av socialnämnd det yttersta ansvaret för att individer får den hjälp och det stöd de behöver inom nämndens verksamhetsområde. Nämnden ansvarar vidare för att samordna, samla kunskap och kompetens inom socialpsykiatri (personer med psykisk funktionsnedsättning/sjukdom/ohälsa).

Nämnden ansvarar också för att efter beställning från andra socialnämnder verkställa boendestöd i kommunens egen regi.

3.2.6 Finsam Göteborg

Finsam Göteborg är Göteborgs samordningsförbund. Finsam Göteborg finansieras av varje huvudman med 25 procent. Samverkan sker mellan och tillsammans med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Västra Götalandsregionen samt Göteborgs Stad. Målgruppen för Finsam Göteborg är personer i åldrarna 16-64 år som har kontakt med minst två av förbundets medlemmar och har behov av samordnat stöd för att nå eller närma sig arbete eller studier.

Finsam Göteborgs uppdrag definieras enligt följande:

- Fokus på arbete och studier
- Finansiera individriktade insatser för målgruppen och därigenom stödja deltagare som annars inte själva driver sin väg till arbete och studier
- Etablera en trygg och tydlig samverkanskultur för göteborgare och parterna
- Använda evidensbaserade metoder och gemensam lärande samt
- Arbeta rättighetsbaserat för att garantera att samtliga insatser i planering, genomförande och uppföljning alltid har individen i fokus.

4 Juridiska förutsättningar

4.1 Försörjningsstöd

4 kap. 1 § Socialtjänstlagen

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Lag (2021:159).

4.1.1 Rätt till bistånd

Syftet med bestämmelsen i första stycket är att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp från samhällets sida, när han på grund av bristande arbetsförmåga, funktionshinder, ålder eller av annan liknande omständighet befinner sig i en situation som gör insatser från samhällets sida nödvändiga. Med försörjning avses medel för att klara mat, hyra och andra levnadsomkostnader. Livsföring i övrigt omfattar allt annat som har betydelse när det gäller att bedöma om en människa har en skälig levnadsnivå.

Men rätten till bistånd är inte ovillkorlig. Som en förutsättning gäller att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den enskilde kan inte anses ha rätt till bistånd om han inte efter förmåga försöker bidra till sin försörjning. Det innebär bl.a. att en arbetslös bidragssökande aktivt måste verka för att skaffa sig ett arbete. En arbetslös bör således i regel vara skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I denna skyldighet inbegrips i princip också de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, arbetsrehabiliterande åtgärder eller deltagande i särskilda introduktionsprogram som syftar till att underlätta invandrades inträde på arbetsmarknaden. Grundutbildning i svenska räknas således till de åtgärder som en arbetslös socialbidragstagare kan vara skyldig att delta i, eftersom kunskaper i svenska normalt måste anses vara en förutsättning för att få arbete i Sverige.

4.1.2 Förstahandsansvar

I syfte att tydliggöra kravet om den enskildes förstahandsansvar att själv tillgodose sina egna behov har det i paragrafen införts ett nytt andra stycke. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2016. Den nya bestämmelsen innebär att förutom vad som framgår av första stycket har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande. Bestämmelsen innebär i huvudsak en kodifiering av rådande praxis. Genom införandet av bestämmelsen har det också tydliggjorts att det ska råda samstämmighet mellan villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förutsättningarna för rätt till bistånd enligt Socialtjänstlagen.

Personer som har andra försörjningshinder som först kräver insatser i form av till exempel utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering omfattas inte.

4.1.3 Stå till arbetsmarknadens förfogande

Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär i normalfallet att den biståndssökande ska vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen eftersom Arbetsförmedlingen har till uppgift att bistå enskilda i sitt arbetssökande. Vidare innebär det att den biståndssökande ska ha för avsikt att arbeta och vara aktiv i sitt arbetssökande, inte enbart invänta anvisningar från Arbetsförmedlingen. Det kan t.ex. handla om att skicka ansökningar till olika arbetsgivare eller kontakta dem på annat sätt och söka information om arbeten. För att anses vara aktivt arbetssökande kan det inte utan vidare sättas ett mått på ett visst antal arbeten per vecka eller månad. Det har också betydelse huruvida de sökta arbetena är lämpliga utifrån hans eller hennes personliga förutsättningar och realistiska mot bakgrund av dennes utbildning, erfarenhet och övriga kvalifikationer.

Det är inte tillräckligt att enbart söka arbete inom det yrkesområde där man tidigare arbetat om det finns möjlighet att få något annat lämpligt arbete. En helhetsbedömning måste göras av samtliga relevanta omständigheter. Även ett deltagande i något av Arbetsförmedlingen tillhandahållit arbetsmarknadspolitiskt program, andra insatser som tillhandahålls inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken eller aktiviteter/insatser inom ramen för etableringsuppdraget tyder på att den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ska dock inte ses som en del av sökaktiviteten, men kan vara en anledning att sänka kraven på arbetssökandet.

Vad som är godtagbara skäl till att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall.

Deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § Socialtjänstlagen kan också likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande.

4.2 Deltagande av nämnden avisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet

4 kap. 4 § Socialtjänstlagen

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden avisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Enligt 4 kap. 5 § SoL får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Lag (2021:159)

4.2.1 Motprestation

Socialtjänsten kan kräva att en person deltar i till exempel: arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 kap. 4 § SoL eller inom ramen för något av arbetsmarknadsmyndighetens arbetsmarknadspolitiska program, arbetsrehabiliterande åtgärder, arbetssökarverksamhet (prop. 1996/97:124, s. 76), grundutbildning i svenska (SFI), andra delar av särskilda introduktionsprogram för invandrare som syftar till att förbereda och underlätta invandrares inträde på arbetsmarknaden. En person som inte omedelbart anses stå till arbetsmarknadens förfogande bör motiveras till språkstudier och kompetenshöjning för att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.

För personer med olika former av ohälsa och/eller social problematik består kravet på motprestation att den enskilde kommer på planerade besök vars syfte är genom ett socialt förändringsarbete, motivera till rehabilitering eller fördjupad utredning som kan leda till en ansökan om sjukersättning från Försäkringskassan eller fortsatt arbetslivsinriktad rehabilitering i samordningsförbundens eller annan aktörs regi.

4.2.2 Praktik eller kompetenshöjande verksamhet

Socialtjänstlagens 4 kap 4§ slår fast att den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning.

Syftet med praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten är att förhindra att personer blir passiviserade av ett långvarigt biståndsmottagande och att utveckla deras möjligheter att i framtiden försörja sig själva. Att delta i en sådan verksamhet ska vara ett

led i en medveten strategi för att förbättra den enskildes förutsättningar att komma in på den reguljära arbetsmarknaden eller en utbildning. Socialtjänsten har möjlighet, att enligt socialtjänstlagen begära att den som får försörjningsstöd under viss tid, ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om denne inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Överenskommelsen om motprestationen ska nedtecknas i en arbetsplan som ska lämnas till den sökande samt biläggas den enskildes personakt. Denna och klientens följsamhet ska sedan vara en del av eventuell kommande ansökan om ekonomiskt bistånd.

Det är inte meningen att 4 kap. 4 § SoL ska tillämpas om den enskildes problem är av en annan och mer personlig natur, som allvarliga missbruksproblem eller andra klart uttalade sociala problem. I så fall måste socialtjänsten först hjälpa personen ifråga med andra lämpliga stöd- eller vårdinsatser.

Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet får alltså inte ersätta vård- och behandlingsinsatser. Regeringen menar dock att aktiviteter av det slag som anges i 4 kap. 4 § kan vara en lämplig förebyggande insats för personer med ett begynnande missbruk. I vissa fall kan en sådan verksamhet utnyttjas som ett led i socialtjänstens arbete för att bryta ett begynnande missbruk, eller fungera som ett komplement till andra insatser mot missbruket (prop. 1996/97:124 s. 171).

5 Stadsledningskontorets överväganden och förslag till inriktningsbeslut

5.1 Förslag till inriktningsbeslut gällande ansvarsförhållanden

5.1.1 Definitioner

Stadsledningskontoret har uppmärksammat att begreppen arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetsrehabilitering har använts för att beskriva samma sak vilket medför att stadsledningskontoret likställer dessa båda begrepp.

Vidare har stadsledningskontoret uppmärksammat att olika begrepp såsom exempelvis arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsfrämjande och arbetslivsinriktade insatser används för att beskriva ungefär samma verksamhetsinnehåll.

För att hantera frågan om förslag till ansvarsförhållanden för arbetsrehabilitering har stadsledningskontoret utgått från:

- det ansvarsförhållande som idag finns mellan NAV och socialnämnderna
- det socialtjänstlagen anger när det gäller försörjningsstöd (4 kap. 1 § SoL) och deltagande av nämnden avisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet (4 kap. 4 § SoL) samt
- nuvarande ambitionsnivå och ekonomiska ramar gällande arbetsrehabilitering.

5.1.2 Nuvarande ansvarsförhållande

För att få ett heltäckande beslutsunderlag har stadsledningskontoret valt att belysa det uppdrag som kompetenscenter inom NAV idag har i förhållande till socialnämndernas uppdrag. Nuvarande ansvarsförhållande mellan nämnderna har sin bakgrund i ett kommunfullmäktigebeslut (2014-04-24 § 22, dnr 1428/12) där NAV fick i uppdrag att redovisa nämndens roll i förhållande till stadsdelsnämnderna. I december 2015 presenterades gränsdragning och arbetssätt mellan nämnderna. Gränssnittet hade tagits fram av en arbetsgrupp bestående av representanter från arbetsmarknad och vuxenutbildning, stadsdelsförvaltningar och stadsledningskontor.

Sammanfattningsvis nuvarande ansvarsfördelning, gränsdragningar och arbetssätt följande:

Socialnämnderna bedömer den enskildes individuella behov och rätt till bistånd. Anvisning till kompetenscenter sker med stöd av 4 kap. 4 § SoL. Enskilda som anvisas till kompetenscenter ska kunna tillgodogöra sig utbildning eller komma i arbete inom sex

till 18 månader och vara i behov av insatser i form av t.ex. praktik eller andra kompetenshögande insatser och/eller matchning för att nå arbete eller utbildning. Personer med arbetsförmåga, och behov av visst stöd, ska få individuellt anpassade kompetenshögande insatser eller praktik för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och arbetsmarknadens behov är avgörande. Personer, som har försörjningsstöd, kan tas emot vid ett kompetenscenter när de har haft det i tre månader (i praktiken låter inte kompetenscenter enskilda vänta i tre månader för att de ska få komma). Personer, som genomgått socialtjänstens arbetslivsinriktade rehabilitering, kan tas emot när de bedöms kunna komma i arbete eller kunna tillgodogöra sig utbildning inom 6 till 18 månader. Deltagandet i insatserna på kompetenscenter skall utgöra ett led i en medveten strategi som syftar till att förbättra den enskildes förutsättningar att komma in på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildning.

Ovan ansvarsbeskrivning, vilken är den rådande, innebär att sådan praktik och kompetenshögande verksamhet som avses i 4 kap. 4 § SoL är ett tudelat ansvar mellan NAV och socialnämnderna.

Nuvarande ansvarsfördelning där kompetenscenter tar emot enskilda som bedöms komma i arbete eller kunna tillgodogöra sig utbildning inom 6 till 18 månader innebär att enskilda som exempelvis behöver mer tid än 18 månader ”kommer tillbaka till socialnämnderna” för fortsatt verkställighet. Gränsdragningen innebär dessutom, även om det inte fungerar så i praktiken, att socialnämnderna kan anvisa personer till kompetenscenter när de haft försörjningsstöd i tre månader och genomgått socialtjänstens arbetslivsinriktade rehabilitering.

I samband med att kompetenscenter inom NAV bildades genomfördes budgetjusteringar mellan nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning och dåvarande stadsdelsnämnder. Justeringarna skedde i den ordinarie budgetberedningen. I budget 2016 fick NAV medel motsvarande helår för Östra Göteborg och halvårseffekt för övriga. 2017 fick NAV resten, dvs medel motsvarande det andra halvåret för övriga nämnder, totalt drygt 37 mnkr. Stadsdelsnämndernas verksamhet som avsåg arbetsrehabilitering berördes inte av budgetjusteringen.

5.1.3 Biståndsbeslut

Av 4 kap. 4§ SoL framgår att socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshögande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den praktik eller kompetenshögande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Enligt 4 kap. 5 § SoL får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshögande verksamhet som anvisats enligt 4 §. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshögande verksamheten.

I del fall personer har andra försörjningshinder som först kräver insatser i form av till exempel utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering kan 4. 1 § SoL vara tillämplig för stödinsatser.

Stadsledningskontoret har i utredningen uppmärksammat att det inte finns ett enhetligt sätt inom Göteborgs Stad att tillämpa lagrummen för insatser som syftar till att stödja enskilda att återgå alternativt komma i arbete eller utbildning. Enskilda som anvisas till kompetenscenter har alltid beslut enligt 4 kap. 4 § SoL. I de fall socialnämnderna eller Finsam utför insatser används både 4 kap.4 § SoL och 4 kap. 1 § SoL som lagrum för beslutsfattande.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att biståndsprövningarna hanteras på ett likvärdigt sätt inom och att frågan behöver omhändertas i anvisning och arbetet med socialtjänstprocessen.

5.1.4 Övergripande ansvar

Socialnämnderna har var och en inom sitt stadsområde ansvar för all myndighetsutövning. Enligt socialtjänstprocessen innefattar det utreda och besluta om bistånd, meddela beslut och formulera uppdrag samt följa upp/utvärdera och avsluta ärenden.

Enligt stadsledningskontoret betyder ovan att respektive socialnämnd har det övergripande ansvaret. Att NAV har ansvar för visst utförande av biståndsbedömda insatser undantar inte socialnämndernas ansvar för helheten.

I detta ligger också att socialnämnderna ansvarar för att en effektiv och hållbar samverkan kommer till stånd och upprätthålls gällande ”arbetsrehabilitering”.

5.1.5 Förslag till inriktningsbeslut

Stadsledningskontoret kan konstatera att oavsett vilka ansvarsgränser som gäller kommer det att behövas strukturer för hållbar samverkan mellan de aktuella parterna, NAV, socialnämnderna och Finsam.

Stadsledningskontoret bedömer att det är resurseffektivt och bidrar till en likabehandling att en nämnd ansvarar för sådan praktik och kompetenshöjande verksamhet som följer av 4 kap. 4 § SoL. En lämplig inriktning är att NAV utökar sin verksamhet inom kompetenscenter till att verkställa socialnämndernas samtliga beslut enligt 4 kap. 4 § SoL. Detta skapar tydlighet och minskar risker för att bygga upp parallella verksamheter.

Ovan innebär att NAV ska ansvara för att på uppdrag från socialnämnderna verkställa beslut och tillhandahålla praktik och kompetenshöjande verksamhet som ska syfta till att stärka enskildas möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Vidare bedömer stadsledningskontoret att socialnämnderna var och en inom sitt stadsområde utöver ansvaret för myndighetsutövning även har ansvar för att verkställa beslut enligt 4. kap 1 § SoL. I aktuellt ärende innebär det insatser i form av till exempel

utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering. Denna verkställighet, jämfört med sådan praktik och kompetenshöjande verksamhet som framgår av 4 kap. 4 § SoL, torde beröra de personer som har mest komplexa och sammansatta behov där behovet av socialt stöd är stort.

Stadsledningskontorets förslag till inriktningsbeslut förutsätter att socialnämnderna, NAV och Finsam tillsammans arbetar fram vilka verksamheter som ska finnas inom NAV respektive socialnämnderna samt hur samverkan mot Finsam ska se ut.

5.2 Fortsatt arbete för genomförande

Socialnämnderna och NAV ska tillsammans med Finsam Göteborg ta fram ett underlag för genomförande av stadsledningskontorets förslag till inriktningsbeslut.

5.2.1 Insatserna

Ett underlag som visar vilka av insatserna (4.1 § SoL resp. 4.4 § SoL) som ska verkställas inom respektive nämnd ska tas fram.

5.2.2 Socialtjänstprocessen

En av de identifierade frågeställningarna som behöver omhändertas handlar om enskildas beslut om insatser. Stadsledningskontoret har i kontakter med verksamhetsföreträdare uppmärksammat att det inte finns någon enighet inom Göteborgs Stad avseende vilka beslut som fattas enligt 4 kap. 1 § SoL respektive 4 kap. 4 § SoL. Det som är gemensamt är att enskilda som anvisas till kompetenscenter inom NAV har beslut enligt 4 kap. 4 SoL.

Stadsledningskontorets förslag till inriktning för ansvarsförhållande förutsätter en tydlighet och likvärdighet när det gäller biståndsprövningar. Socialförvaltningarna behöver omhänderta frågan i vägledning och i arbetet med socialtjänstprocessen.

5.2.3 Definiera begrepp kopplat till ansvarsförhållanden

Stadsledningskontoret bedömer att det är viktigt att arb/vux och socialförvaltningarna enas om vilka begrepp som ska användas för att beskriva olika former av insatser och verksamheter där syftet är att stödja enskilda till utbildning och arbete. Detta har till syfte att skapa en tydlighet och likvärdighet inom Göteborgs Stad.