

Handläggare
Paulina Slazak
Telefon: 08-508 25 247
Anna Ljungquist
Telefon: 08-508 25 161

Till
Socialnämnden
2022-05-24

Komplettering och delvis ändring av socialnämndens beslut 2022-03-22 om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453)

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att besluta om insatsen särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL) (2001:435) samt att stadsdelsnämnderna ska ansvara för biståndsbeslut för insatsen i enlighet med tjänsteutlåtandet.
2. Socialnämnden föreslår också att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta fastställa bilagda riktlinjer för handläggning av särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL) (2001:435) och att socialnämnden ska utarbeta tillämpningsanvisningar för insatsen. i samverkan med arbetsmarknadsnämnden.
3. Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen.

Fredrik Jurdell
Socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning av komplettering och ändring i detta kompletteringsärende

Socialnämnden beslutade vid sammanträdet 22 mars 2022 att godkänna förvaltningens förslag om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2§ SoL och att överlämna ärendet till kommunstyrelsen. Vid socialnämndens beslutsfattande saknades några beslutspunkter, vilket föranleder att socialnämnden behöver besluta om komplettering av beslutssatserna i enlighet med vad som föreslås i detta tjänsteutlåtande. Kompletteringen innebär att socialnämnden

nu föreslås besluta om nya beslutssatser med förslag om att kommunfullmäktige beslutar om insats och riktlinjer samt om ansvaret för beslut om insatserna. Vidare föreslås ändring så att socialnämndens ansvar för tillämpningsanvisningar inte utgör uppdrag från kommunfullmäktige.

I bilaga till detta ärende finns riktlinjer för insatsen. Riktlinjerna är en sammanställning av de principer och kriterier som är av betydelse för ärendet.

Sammanfattning i ärende som nämnden har beslutat om 22 mars 2022 (nedan "Enligt tidigare ärende")

Stockholms stads arbetsmarknadsinsatser ska bidra till att förverkliga stadens långsiktiga vision om ett Stockholm där det finns många vägar in på arbetsmarknaden, olika kompetenser är efterfrågade och där stockholmare i alla åldrar och oavsett bakgrund studerar eller arbetar.

De övergripande målen för Stockholms stads arbetsmarknadsinsatser är en hög sysselsättningsgrad i hela stadens befolkning, i enlighet med stadens hållbarhetsmål, lågt behov av försörjningsstöd på grund av arbetslöshet samt en god kompetensförsörjning för arbetsgivare.

Socialförvaltningens och arbetsmarknadsförvaltningens erfarenhet är att det saknas arbetslivsinriktat stöd i tillräcklig utsträckning för personer med funktionsnedsättningar. Personer med funktionsnedsättningar förvärvsarbetar i lägre utsträckning än andra grupper i samhället, har lägre utbildningsnivå och försörjer sig i stor utsträckning genom ekonomiskt bistånd eller socialförsäkringssystemet. Att erbjuda målgrupperna arbetslivsinriktat stöd i större utsträckning bidrar till att personer med funktionsnedsättning får bättre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och de positiva följder som ett arbete innebär i form av bättre ekonomi, meningsfullhet och sociala sammanhang.

Kommunfullmäktige antog Stockholms stads strategi för arbetsmarknadsinsatser 2021. Där framgår att målgrupper inom socialtjänsten som inte har försörjningsstöd men har kontakt med enheter inom stadens stadsdelsförvaltningar, så som socialpsykiatri och LSS, kan ta del av stadens arbetsmarknadsinsatser under vissa förutsättningar. En av dessa förutsättningar är att biståndsbeslut har fattats om insats enligt SoL. Socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen ser ett behov av att stärka tillgången till mer arbetsinriktade stödinsatser för målgrupperna som komplement till eller som övergång från en sysselsättningsinsats eller daglig verksamhet.

Socialförvaltningen föreslår, i samråd med arbetsmarknadsförvaltningen och juridiska avdelningen, att insats i form av särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier, som i nuläget erbjuds genom arbetsmarknadsnämndens verksamheter Alfa och Iwork, ska föregås av ett biståndsbeslut enligt 4 kap. 2 § SoL. Biståndsbeslutet fattas av berörd stadsdelsförvaltning. Socialförvaltningen lämnar detta förslag mot bakgrund av gällande lagstiftning som föreskriver att individuella åtgärder av den typen som idag tillhandahålls av verksamheterna Alfa och Iwork inom arbetsmarknadsnämnden ska föregås av ett biståndsbeslut. Socialförvaltningen föreslår i detta tjänsteutlåtande kriterier för när den enskilde har rätt till sådan insats efter individuellt beslut. Detta förslag är en del av implementeringen av stadens strategi för arbetsmarknadsinsatser.

Socialförvaltningen föreslår att de förslag som ges i detta tjänsteutlåtande börjar gälla från 1 januari 2023.

Bakgrund (Enligt tidigare ärende)

Kommunfullmäktige antog 14 juni 2021 Stockholm stads strategi för arbetsmarknadsinsatser.

I stadens strategi för arbetsmarknadsinsatser framgår att alla stockholmare ska ges förutsättningar att försörja sig själva och inkluderas i samhället. Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde, men kommunen är en viktig aktör på den lokala nivån i samverkan med Arbetsförmedlingen.

Stockholms stad tillhandahåller, parallellt med den statliga arbetsmarknadspolitiken, insatser för att stödja stadens målgrupper till egen försörjning och nå de personer som statliga insatser inte når. Utgångspunkten för stadens insatser på arbetsmarknadsområdet är främst socialtjänstlagen. Staden ska i sin socialtjänstverksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

Med stadens arbetsmarknadsinsatser avses insatser och stöd riktade till den enskilde med tydligt jobbfokus och ett primärt syfte att den enskilde ska komma ut i arbete eller börja studera.

Stadens insatser för personer som tillhör socialpsykiatrins målgrupp samt personer med personkretstillhörighet 1 eller 2 inom Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) (LSS) (Enligt tidigare ärende)

Sysselsättning enligt SoL

Inom socialpsykiatri i Stockholms stad finns rätt till bland annat insatsen sysselsättning, som vänder sig till de personer som ingår i

målgruppen för socialpsykiatriska insatser enligt definition från Nationell psykiatrisamordning¹. Beslut om sysselsättning fattas enligt 4 kap. 1 § SoL.

Sysselsättning är ett individuellt anpassat stöd till individer i yrkesverksam ålder. Sysselsättning riktar sig oftast till personer som inte arbetar eller studerar och som inte aktivt söker arbete. Målsättningen med insatsen kan variera över tid och handlar om att på olika sätt öka individens livskvalitet och bidra till återhämtning. Det kan handla om att bryta social isolering, att delta i en social gemenskap, att få struktur på dagen och att få möjlighet att ägna sig åt en meningsfull aktivitet eller uppgift.

Daglig verksamhet enligt LSS

Den som omfattas av LSS personkrets 1 eller 2 och är i yrkesverksam ålder, saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig har rätt till daglig verksamhet enligt 9 § p 10 LSS. Den dagliga verksamheten bör enligt lagens förarbeten kunna rymma såväl aktiviteter med habiliterande inriktning som mer produktionsinriktade uppgifter. Daglig verksamhet bör ha som syfte att bidra till personlig utveckling och att främja delaktighet i samhället. Ett övergripande mål bör vara att på kortare eller längre sikt utveckla den enskildes möjlighet till arbete. Stor hänsyn ska tas till den enskildes önskemål om inriktning på verksamheten.

Arbetsinriktat stöd för socialpsykiatrins målgrupp samt personer med personkretstillhörighet 1 eller 2 inom LSS (Enligt tidigare ärende)

I dagsläget erbjuder arbetsmarknadsnämnden i viss utsträckning kompletterande insatser till målgrupper inom LSS och socialpsykiatrin. Dessa insatser finns för närvarande inom ramen för verksamheterna Alfa respektive Iwork.

Alfa

Alfa är en verksamhet inom Jobbtorg Stockholm, arbetsmarknadsförvaltningen som vänder sig till personer med psykisk funktionsnedsättning i åldrarna 18 - 64 år. För att kunna delta i Alfa behöver den enskilde vara bosatt i Stockholms stad och stå utanför arbetsmarknaden med en önskan om att finna, få och behålla ett arbete eller en studieplats. En förutsättning för att få stöd från Alfa är att den enskilde har kontakt med specialistpsykiatrin.

¹ Målgruppsdefinitionen enligt Nationell psykiatrisamordning: ”En person har ett psykiskt funktionshinder om han/hon, har väsentliga svårigheter med att utföra aktiviteter på viktiga livsområden, och att dessa begränsningar har funnits, eller kan komma att bestå under en längre tid. Svårigheterna ska vara en konsekvens av psykisk störning”.² Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. SOU 2006:100, s. 20.

Alfa arbetar utifrån metoden *Individual placement and support* (IPS). IPS-metoden bygger på att personer med psykisk funktionsnedsättning som vill börja arbeta får stöd av en arbetsspecialist att snabbt söka arbete. Arbetsspecialisten ger fortsatt stöd genom att samordna och skraddarsy individens stöd från myndigheter, anhöriga, vänner och arbetsgivare.

Målet med IPS-metoden är att vägleda personer med allvarlig psykisk funktionsnedsättning att finna, få och behålla ett arbete på öppna arbetsmarknaden. IPS är en metod med hög evidens både nationellt och internationellt och omnämns i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd med högsta prioritet.

Iwork

Iwork är arbetsmarknadsförvaltningens verksamhet för personer med personkretstillhörighet 1 eller 2 enligt LSS. Iwork erbjuder individuell coachning för att tillsammans med den enskilde hitta ett arbete eller börja studera. Iwork arbetar med personer som uttrycker en önskan om arbete eller studier, som komplement till daglig verksamhet eller som övergång från denna till arbete på öppna arbetsmarknaden. Verksamheten tar emot personer efter intresseanmälan från handläggarna på stadsdelsförvaltningarna eller från daglig verksamhet.

Verksamheten utgår från metoden *supported employment* (SE) där jobbcoachen utifrån den enskildes önskemål, kunskaper och förmågor erbjuder stöd till arbete eller studier. Metoden utgår från att den enskilde ska få det stöd och den vägledning som behövs för att finna ett arbete som fungerar och som är hållbart i längden. Den som får stöd behöver inga särskilda förkunskaper, ingen arbetsträning och behöver inte ha arbetat i skyddade former innan.

Ärendet

Socialnämnden beslutade vid sammanträdet 22 mars 2022 att godkänna förvaltningens förslag om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2§ SoL och överlämna ärendet till kommunstyrelsen. Socialnämnden beslutade också föreslå att kommunfullmäktige ger socialnämnden i uppdrag att utarbeta tillämpningsanvisningar i samverkan med arbetsmarknadsförvaltningen. Vid beslutsfattandet saknades några av beslutspunkterna, vilket föranleder att socialnämnden nu behöver fatta beslut om komplettering av beslutssatser. Det som nu kompletteras är beslutssatser där det föreslås att kommunfullmäktige beslutar om den nya insatsen enligt 4 kap 2 § Sol samt att kommunfullmäktige beslutar om riktlinjer för insatsen och att det är stadsdelsnämnderna som ska ansvara för beslut om

insatserna. Vidare förslås ändring så att kommunfullmäktiges beslut om socialnämndens ansvar för tillämpningsanvisningar inte föreslås utgöra uppdrag från kommunfullmäktige. Ändringen innebär att tillämpningsanvisningarna inte behöver återredovisas till kommunfullmäktige. I detta ärende har även kriterier och principer rörande insatsen från ärendet som socialnämnden beslutade 22 mars 2022 samlats i riktlinjer, se bilaga.

Behov av mer arbetsinriktade insatser för personer med funktionsnedsättning (Enligt tidigare ärende)

Personer med psykisk funktionsnedsättning är den grupp som har lägst sysselsättningsgrad av alla funktionshindergrupper och utgör en stor och växande andel av dem som får sin försörjning genom sjukförsäkringssystemet². Personer med psykisk funktionsnedsättning har en svag förankring på arbetsmarknaden, och många saknar helt sysselsättning i vidare mening. Gruppen har också generellt sämre ekonomi och är beroende av bidrag för sin ekonomiska trygghet³.

Vidare är det en lägre andel bland personer med funktionsnedsättning än i befolkningen totalt som har eftergymnasial utbildning⁴. Att underlätta arbetsmarknadsetableringen och därmed undvika långvarig frånvaro från arbetsmarknaden är viktigt. Särskilt viktigt är det att se till att unga med funktionsnedsättning får en varaktig anknytning på arbetsmarknaden eftersom deras anknytning till arbetsmarknaden över tid har försvagats⁵. En del av de personer som idag har insatsen daglig verksamhet skulle med stor sannolikhet ha förmåga att arbeta under rätt förhållanden och med rätt stöd.

Att arbeta, studera eller ha en annan meningsfull sysselsättning har många positiva dimensioner. Det ger en struktur på dagen och veckan samt att arbetsplatsen fungerar som en arena för sociala kontakter. Där finns både professionella och kamratliga stödfunktioner, samtidigt som det bidrar till delaktighet i samhället och stärker självkänslan. För personer med olika sorters funktionsnedsättning är dessa dimensioner som är avgörande för att kunna leva ett gott liv.

Stadens arbetsmarknadsinsatser och Jobbtorg (Enligt tidigare ärende)

De övergripande målen för Stockholms stads arbetsmarknadsinsatser är en hög sysselsättningsgrad i hela stadens

² *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder.* SOU 2006:100, s. 20.

³ *Ibid.*, s. 97.

⁴ SCB, *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2020. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2021:2.*

⁵ Engdahl och Forslund, 2015.

befolkning, i enlighet med stadens hållbarhetsmål, lågt behov av försörjningsstöd på grund av arbetslöshet, samt en god kompetensförsörjning för arbetsgivare. I Stockholms stad sker huvudparten av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna genom Jobbtorg Stockholm. Verksamheten vid stadens jobbtorg fullgör socialtjänstuppgifter.

Jobbtorg Stockholm är den gemensamma ingången till stadens samlade resurser för arbetsmarknadsinsatser av olika slag för de målgrupper som staden arbetar med. Syftet är att stadens medborgare genom Jobbtorg Stockholm ska erbjudas i grunden likvärdig service och tillgång till arbetsmarknadsinsatser.

I Stockholms stads strategi för arbetsmarknadsinsatser definieras och förtydligas att målgrupper som inte har försörjningsstöd men som har kontakt med andra enheter inom socialtjänsten i stadens stadsdelsförvaltningar, så som socialpsykiatri och LSS, kan ta del av stadens arbetsmarknadsinsatser under vissa förutsättningar:

- Individuell bedömning ska vara gjord om att behov av arbetsmarknadsinsats finns. Omfattar behov av arbetsmarknadsinsats som alternativ till sysselsättning eller daglig verksamhet eller behov av arbetsmarknadsinsats som övergång från sysselsättningsinsats eller daglig verksamhet till öppna arbetsmarknaden.
- Lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd har inte kunnat erbjudas av Arbetsförmedlingen.
- Biståndsbeslut har fattats om insats enligt socialtjänstlagen.

De förutsättningar som beskrivs i strategin grundar sig på kommunernas rättsliga kompetens på arbetsmarknadsområdet.

Strategin innebär ett tydliggörande av under vilka förutsättningar arbetsmarknadsinsatser inom Jobbtorg kan erbjudas personer ur socialpsykiatrins målgrupp och personer tillhörande personkrets 1 eller 2 enligt LSS. Detta ärende är en del av att implementera strategin och fastställer riktlinjer för beslut om arbetsmarknadsinsats inom Jobbtorg för målgrupperna.

Kommunernas rättsliga kompetens på arbetsmarknadsområdet (Enligt tidigare ärende)

Arbetsförmedlingen har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadsinsatser men de flesta kommuner, liksom Stockholms stad, har vid sidan av Arbetsförmedlingen egna arbetsmarknadsinsatser. Kommunallagen ger kommunerna ett visst utrymme att agera inom arbetsmarknadsområdet men det är främst

genom socialtjänstlagen som kommunernas befogenheter utvidgas och preciseras.

Varje kommun svarar enligt 2 kap. 1 § SoL för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär enligt paragrafen ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Av 3 kap. 2 § SoL framgår bl. att socialnämnden ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. När bestämmelsen infördes i SoL anfördes att dessa rättigheter har så grundläggande betydelse för den enskildes sociala situation att de tydligt bör framgå av lagen⁶. Rätten till arbete och bostad ansågs ha en avgörande betydelse för den enskildes sociala situation⁷. I förarbetena anfördes även att långvarig arbetslöshet och svårigheter att kunna få ett nytt arbete ofta är grund för andra problem.

4 kap. 1 § SoL reglerar rätten till bistånd enligt följande formulering:

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

När det gäller personer med fysisk och psykisk funktionsnedsättning anges i SoL att socialnämnden ska medverka till att den enskilde får meningsfull sysselsättning, 5 kap 7 § SoL. I 15 p § 4 LSS anges också att kommunen ska medverka till att personer som tillhör personkretsarna får tillgång till arbete och studier.

Socialnämnden ska också inom ramen för sitt ansvar för försörjningsstöd hjälpa människor till arbetsförmåga och arbete.

Personer som uppbär försörjningsstöd (Enligt tidigare ärende)

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt 4 kap. 4 § SoL får socialnämnden begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Verksamheten ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter

⁶ prop. 1979/80:1 s. 528

⁷ prop. 1979/80:1 s. 140

att i framtiden försörja sig själv samt 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. För personer som uppbär försörjningsstöd kan arbetsmarknadsinsatser vara en del i planeringen där Jobbtorg ingår, men dessa tillhandahålls då utan särskilt biståndsbeslut.

Möjligheter för kommunen att bevilja insatser enligt 4 kap. 2 § SoL (Enligt tidigare ärende)

Inom ramen för SoL finns även möjligheter för kommuner att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 §:

”Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.”

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § SoL medför således inte någon rättighet för den enskilde eller skyldighet för kommunerna, utan endast en befogenhet för kommunerna att ge bistånd utöver sitt ansvar enligt 4 kap 1 § SoL. Med stöd av 4 kap 2 § SoL kan kommunfullmäktige besluta att personer med visst behov kan få en viss insats som ett komplement till insats som beviljas med stöd av 4 kap 1 § SoL.

Beslut om insatser med stöd av 4 kap. 2 § SoL kan inte prövas genom förvaltningsbesvär utan endast i form av laglighetsprövning enligt kommunallagen. Enskildas rätt att få sina ärenden om stöd enligt 4 kap. 2 § SoL prövade av domstol är därför begränsad till grunderna för laglighetsprövning om beslutet är rätt i mer formellt hänseende.

Av beslut från Justitieombudsmannen (JO) framgår att ett beslut att bevilja bistånd enligt 4 kap 2 § SoL alltid ska föregås av ett beslut att avslå en ansökan om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL för att den enskilde ska få ett beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär. När en ansökan om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap 2 § SoL beviljas, ska den ha föregåtts av ett beslut att avslå ansökan enligt 4 kap 1 § SoL.

Ärendets beredning

Detta kompletterande ärende har beretts inom avdelningen för stadsövergripande frågor på socialförvaltningen i samverkan med juridiska avdelningen.

Ärendets beredning (Enligt tidigare ärende)

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor på socialförvaltningen. Ärendet har beretts i samverkan med arbetsmarknadsnämnden och juridiska avdelningen.

Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 16 mars 2022. Funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 17 mars 2022.

Jämställdhetsanalys (Enligt tidigare ärende)

I socialpsykiatrins målgrupp finns en överrepresentation av kvinnor. Det kan finnas olika förklaringsmodeller till detta, både modeller som utgår från sociala konstruktioner och normer samt medicinska förklaringsmodeller som utgår ifrån olika symptombilder för män respektive kvinnor. Det mest troliga är att förklaringen ligger i en kombination av båda och med stor sannolikhet även ytterligare förklaringsmodeller. I arbetet med målgruppen är kunskap om kvinnor respektive män med psykisk ohälsa av stor vikt för att inte fastna i stereotipa föreställningar.

Av de som hade biståndsbedömd sysselsättning under 2020 var 57 procent kvinnor och 43 procent män⁸. Fler kvinnor än män erhåller sysselsättning och denna överrepresentation har sannolikt att göra med att kvinnor är överrepresenterade i målgruppen i stort.

Inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning finns en överrepresentation av män när det gäller beviljade insatser enligt LSS. En förklaring till könsskillnaderna kan vara skillnader i förekomst av olika diagnoser vilket Socialstyrelsen konstaterat i lägesrapport 2020 avseende insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Av lägesrapporten framgår att vissa diagnoser som är kopplade till personkrets 1 är vanligare bland män än kvinnor i totalbefolkningen, så som utvecklingsstörning och autism⁹.

Av de som hade biståndsbedömd daglig verksamhet under 2020 var 41 procent kvinnor och 59 procent män¹⁰. Fler män än kvinnor erhåller daglig verksamhet och denna överrepresentation har sannolikt att göra med att män är överrepresenterade i målgruppen som erhåller insatser enligt LSS i stort.

Könsfördelningen inom verksamheterna Alfa och Iwork i dag ser olika ut. Inom Alfa finns en relativt jämn könsfördelning men inom Iwork är en övervägande andel män.

I stadens program *Jämställdhet – program för ett jämställt Stockholm 2018–2022* framgår att ojämställdhet i stadens verksamheter uppstår och återskapas i det dagliga arbetet – i

⁸ Socialtjänstrapport 2020, dnr. 3.1.1-723/2020

⁹ Socialstyrelsen, *Insatser till personer med funktionsnedsättning – lägesrapport 2020*, art.nummer 2020-3-6686

¹⁰ Socialtjänstrapport 2020, dnr. 3.1.1-723/2020

beslutsfattande, resursfördelning samt i verksamhetsplanering och uppföljning. Därför måste arbetet för att skapa jämställda förutsättningar integreras i ordinarie processer¹¹.

Ur jämställdhetssynpunkt är det en fördel att förutsättningarna för att ta del av insatserna tydliggörs. Genom att insatserna integreras i ordinarie handläggnings- och uppföljningsprocesser förbättras också möjligheten att följa upp beslut om insats utifrån kön och huruvida tillgången till insatserna är lika för män och kvinnor.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Socialnämnden har den 22 mars 2022 beslutat att godkänna ärende om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2 § SoL.

Riktlinjer och insats enligt 4 kap 2 § SoL måste beslutas av kommunfullmäktige. Eftersom beslutssatser om att socialnämnden föreslår kommunfullmäktige att besluta om insats och riktlinjer saknades i socialnämndens tidigare beslut föreslås att socialnämnden nu fattar kompletterande beslut rörande detta. Vidare föreslås att det tidigare beslutet om förslag att kommunfullmäktige ska uppdra åt socialnämnden att upprätta tillämpningsanvisningar ändras så att detta inte utgör ett uppdrag från kommunfullmäktige. Uppdrag ska återredovisas till kommunfullmäktige, sådan återredovisning är inte motiverad när det gäller tillämpningsanvisningarna.

Förvaltningens synpunkter och förslag (Enligt tidigare ärende)

Tudelningen på arbetsmarknaden har ökat mellan det stora flertalet i arbetskraften och grupper som har särskilda svårigheter att nå en hållbar etablering på arbetsmarknaden. Personer med funktionsnedsättning har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än övriga befolkningen och generellt också en lägre utbildningsnivå.

Att hela arbetskraften i Stockholm tas till vara är av stor vikt för ökad välfärd och en socialt hållbar stad samt för att underlätta kompetensförsörjningen i staden och regionen.

Personer med funktionsnedsättningar förvärvsarbetar i lägre utsträckning än andra grupper i samhället, har lägre utbildningsnivå och försörjer sig i stor utsträckning genom ekonomiskt bistånd eller socialförsäkringssystemet. Att erbjuda målgrupperna arbetsinriktat stöd i större utsträckning bidrar till att personer med funktionsnedsättning får bättre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och de positiva följder som ett arbete innebär i

form av bättre ekonomi, meningsfullhet och sociala sammanhang. Staden behöver stärka tillgången till mer arbetsinriktade stödinsatser för personer med funktionsnedsättning som alternativ eller komplement till sysselsättning och daglig verksamhet.

Socialförvaltningen föreslår, i samråd med arbetsmarknadsförvaltningen och juridiska avdelningen, att insats i form av särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier, för närvarande inom arbetsmarknadsnämndens verksamheter ska föregås av ett biståndsbeslut enligt 4 kap. 2 § SoL. Socialförvaltningen lämnar detta förslag mot bakgrund av gällande lagstiftning som innebär att individuella stödinsatser av den typen som metoderna SE och IPS innebär föregås av ett biståndsbeslut. Socialförvaltningen föreslår i detta tjänsteutlåtande kriterier för när den enskilde kan få ta del av en sådan individuell insats. Detta förslag är en del av implementeringen av stadens strategi för arbetsmarknadsinsatser.

Skäl till förslaget (Enligt tidigare ärende)

Individinsatser som innebär att någon beviljas förmåner ska föregås av ett individuellt beslut som har stöd i lagstiftningen. De insatser som ger stöd enligt exempelvis metoderna SE och IPS är inte att betrakta som förebyggande, uppsökande eller rådgivande verksamhet utan enskilda individinsatser. Det innebär att ett beslut behöver fattas för att ge den enskilde tillgång till individuella insatser inom ramen för Jobbtorg. Detta avser personer som inte uppbär försörjningsstöd. För personer som uppbär försörjningsstöd kan arbetsmarknadsinsatser vara en del i planeringen där Jobbtorg ingår, men dessa tillhandahålls då utan särskilt biståndsbeslut.

För att uppnå målsättningar för målgruppen i SoL behöver befintliga insatser kompletteras med stöd i övergång till arbete och studier. I samråd med juridiska avdelningen föreslår socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen att biståndsbestämmelserna i SoL används som utgångspunkt för att utreda, pröva och besluta om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier för enskilda individer inom socialpsykiatrins målgrupp eller personer tillhörande personkrets 1 eller 2 enligt LSS.

I stadens strategi för arbetsmarknadsinsatser framgår att grupper som inte uppbär försörjningsstöd kan ta del av arbetsmarknadsnämndens arbetsmarknadsinsatser under vissa förutsättningar.

respektive 9 § p 10 LSS. Sysselsättning och daglig verksamhet har också fokus på att stödja den enskilde till arbete och studier men ska samtidigt utgöra långsiktiga insatser för de som behöver ha kvar insatsen. Insatserna sysselsättning och daglig verksamhet ska således kunna fungera som en långsiktig insats samtidigt som det finns stöd för den enskildes utveckling. Verksamheter som Alfa och Iwork utgör ett komplement som under en begränsad tid ges till enskilda i syfte att underlätta arbete och studier.

Det primära syftet är att ge stöd i övergång till och start av arbete på öppna arbetsmarknaden och inte att utgöra sysselsättning eller daglig verksamhet.

Socialförvaltningen bedömer, i samråd med juridiska avdelningen och arbetsmarknadsförvaltningen, därför att ett komplement till sysselsättning och daglig verksamhet, i form av särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2 § SoL, är att se som en möjlighet att erbjuda ytterligare stöd till arbete för målgruppen under en begränsad tid. Särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier ska kunna erbjudas som komplement till en sysselsättningsinsats eller daglig verksamhet eller som stöd i övergång från sysselsättning eller daglig verksamhet till öppna arbetsmarknaden. Både för personer som deltar i sysselsättning enligt SoL och daglig verksamhet enligt LSS, är samverkan med andra aktörer att ses som nödvändig. Ett övergripande mål för daglig verksamhet eller sysselsättning bör vara att utveckla möjligheten till arbete.

Socialförvaltningen bedömer att beslut enligt 4 kap. 2 § SoL om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier i verksamheter som Alfa och Iwork, skulle möjliggöra för fler personer att få ta del av evidensbaserade metoder. IPS som metod har högsta prioritet i Socialstyrelsens nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd¹². Att fler personer får ta del av evidensbaserade metoder leder sannolikt även till att fler personer i målgrupperna ges möjlighet att finna, få och behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Insatsen är ett komplement till insatserna daglig verksamhet och sysselsättning samt till Arbetsförmedlingens insatser för personer som inte nås av de statliga insatserna eller där Arbetsförmedlingens insatser inte är tillräckliga.

¹² Socialstyrelsen (2019), *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd – stöd för styrning och ledning*. Art.nr. 2018-9-6, s. 33

Socialförvaltningen har observerat att det i dagsläget finns en variation avseende vilka stadsdelsförvaltningar som använder sig av Alfa respektive Iworks verksamheter, vilket gör fördelningen av deltagare ojämn och har negativ påverkan på likställigheten i staden. Att deltagande i verksamhet som Alfa respektive Iwork blir biståndsbedömt kan generera positiva effekter avseende spridningen av deltagare i staden och bidra till att likställighetsprincipen uppnås.

Möjligheterna att fatta beslut enligt 4 kap. 2 § SoL om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier är även ett sätt att integrera insatsen i ordinarie handläggnings- och uppföljningsprocesser. Handläggare kommer att skicka beställningar till arbetsmarknadsförvaltningen, där verksamheterna förväntas svara med en genomförandeplan inom angiven tid. Att använda sig av strukturerade uppföljningsprocesser, som de som redan finns etablerade inom stora delar av stadens myndighetsutövning, med tillhörande standardiserade instrument för uppföljning, skulle möjliggöra att ytterligare individanpassa innehållet i utförandet av insatsen. På så sätt blir även resultaten mätbara mot uppsatta individuella mål och ett sätt att kvalitetssäkra insatsen.

Biståndsbeslut, med tillhörande uppföljning stärker rättssäkerheten och skapar ett större nätverk runt den enskilde då det finns en motpart (handläggaren) att kommunicera med och till. Det ger också förutsättningar för att uppmärksamma behov av andra stödinsatser då det finns en utredning och kartläggning att luta sig mot som gjorts inom ramen för socialtjänstens myndighetsutövning.

Handläggningsprocessen vid beslut enligt 4 kap. 2 § SoL (Enligt tidigare ärende)

Handläggningsprocessen avseende ansökan om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier är i grunden densamma som för övriga insatser. Ansökan ska utredas av handläggare på stadsdelsnämnd med hjälp av sedvanliga utredningsinstrument och en utredning ska sammanställas som grund för beslutet. Skillnaden är att beslutet först formuleras och kommuniceras som ett avslag enligt 4 kap. 1 SoL, för att sedan beviljas enligt 4 kap. 2 § SoL.

Motivering för avslag vid prövning av rätt till insatsen enligt 4 kap. 1 § SoL är att det tidsbegränsade särskilda stödet är utöver de insatser som socialtjänsten ansvarar för att bevilja enligt SoL. De nu aktuella insatserna ingår därför inte i rätten till insats enligt 4 kap 1 § SoL som krävs för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå. Efter avslag av rätt till insatsen vid prövning enligt 4 kap 1 § SoL

följer direkt prövning av rätt till insatsen enligt 4 kap 2 § SoL utifrån kommunfullmäktiges beslut om kriterier enligt nedan.

Kriterier för att beviljas särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier för socialpsykiatrins målgrupp (Enligt tidigare ärende)

Följande kriterier behöver uppfyllas för att beviljas särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2 § SoL för personer inom socialpsykiatrins målgrupp:

- Den enskilde ska vara i yrkesverksam ålder.
- Den enskilde ska ha en pågående kontakt med specialistpsykiatrin vid ansökningstillfället.
- Den enskildes primära mål och önskan är arbete eller studier.
- Det ska finnas stödbehov som innebär att den enskilde inte kan finna, få och behålla ett arbete på egen hand.
- Den enskilde bedöms vara införstådd i vad som krävs och är beredd att lägga ner det arbete som krävs för att nå arbete eller studier.
- Den enskilde bedöms kunna börja arbeta eller studera inom ramen för insatsen. Denna bedömning görs av handläggare på stadsdelsnämnd efter inhämtad rapport från och efter samråd med arbetsspecialisten på Jobbtorg.
- Lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd bedöms inte kunna erbjudas av Arbetsförmedlingen.

För personer som har biståndsbedömd sysselsättning kan det finnas möjlighet att under en period parallellt delta i särskilda arbetsinriktade insatser samtidigt som de deltar i sysselsättning. Rätten till detta prövas av stadsdelsförvaltningen och det är viktigt att den enskilde informeras om vad som gäller i god tid för sin planering.

Kriterier för att beviljas särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier för personer som tillhör personkrets 1 eller 2 enligt LSS (Enligt tidigare ärende)

Syftet med insatsen är ge en särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier under en begränsad tid till enskilda personer som har en uttalad motivation att arbeta eller studera och som bedöms kunna pröva studier eller arbete med detta stöd.

För personer som har biståndsbedömd daglig verksamhet kan det finnas möjlighet att under en period parallellt delta i särskilda arbetsinriktade insatser samtidigt som de deltar i daglig verksamhet. Rätten till detta prövas av stadsdelsförvaltningen och det är viktigt

att den enskilde informeras om vad som gäller i god tid för sin planering.

För många i denna målgrupp är det svårt för både den enskilde och socialtjänsten att få en klar uppfattning om personen är redo för arbete och studier med särskilt kompletterande stöd från en verksamhet som Iwork. Det ska därför finnas möjlighet för den enskilde att under en kortare instegsperiod om fyra månader, få insatsen *särskilt individanpassat stöd till arbete eller studier, Insteg*.

Följande krav behöver uppfyllas för att den enskilde ska kunna beviljas särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2 § SoL (2001:435) under en instegsperiod om fyra månader:

- Den enskilde ska vara i yrkesverksam ålder.
- Den enskilde tillhör personkrets 1 eller 2 enligt LSS.
- Den enskilde har en önskan om att arbeta eller studera.
- Den enskilde bedöms ha förutsättningar att nå arbete eller studier med stöd av jobbcoach.
- Den enskilde har ett stödbehov som innebär att hen inte kan finna, få och behålla ett arbete eller bedriva studier på egen hand.

Om den enskilde ansöker om fortsatt insats efter fyra månader görs en bedömning av handläggare efter samråd med jobbcoach på Jobbtorg. För att bevilja ansökan krävs att den enskilde utifrån egen motivation och förmåga kan påbörja ett aktivt arbetssökande tillsammans med en jobbcoach inom ramen för insatsen. Bedömning görs av handläggare efter inhämtande av rapport och efter samråd med jobbcoach på Jobbtorg.

Särskilt individanpassat stöd till arbete eller studier Insteg ska ses som ett inledande alternativ, men det finns inga krav på att den enskilde ska ha genomfört insatsen insteg för att ta del av insatsen *särskilt individanpassat stöd till arbete eller studier*.

Om den enskilde ansöker om insatsen *Särskilt individanpassat stöd till arbete eller studier* enligt 4 kap. 2 § SoL behöver följande krav uppfyllas för att den enskilde ska kunna beviljas insatsen:

- Den enskilde ska vara i yrkesverksam ålder.
- Den enskilde tillhör personkrets 1 eller 2 enligt LSS.
- Den enskilde har ett stödbehov som innebär att hen inte kan finna, få och behålla ett arbete på egen hand.

- Den enskilde har en önskan om att arbeta eller studera.
- Den enskilde bedöms vara införstådd i vad som krävs och beredd att lägga ner det arbete som krävs för att nå arbete eller studier.
- Den enskilde bedöms kunna klara ett anpassat och avgränsat arbete eller studier inom ramen för insatsen med stöd av jobbcoach.
- Den enskilde bedöms ha behov av stöd i en övergångsperiod till arbete.
- Lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd bedöms inte kunna erbjudas av Arbetsförmedlingen.

Om den enskilde inte bedöms uppfylla kriterierna ska handläggaren informera om rätten att ansöka på nytt vid ett senare tillfälle eller om att ansöka om *Särskilt individanpassad stöd till arbete eller studier Insteg*. Handläggaren ska även informera om möjligheten att ansöka om insatsen daglig verksamhet om den enskilde inte redan är beviljad denna insats.

Individuella bedömningar (Enlig tidigare utredning)

Utifrån ovan nämnda kriterier utgår bedömning av rätt till särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier från individens livssituation, stödbehov och målsättning. Detta gäller oavsett vilken målgrupp den enskilde tillhör. Vid en utredning av ansökan om särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier är det av stor vikt att handläggaren kartlägger den enskildes behov, syfte och målsättning med önskad insats. En dialog behöver föras med den enskilde för att se till att rätt insats beviljas i rätt tid. Handläggaren behöver ha ett utforskande och motiverande förhållningssätt, samt ta den enskildes motivation och önskemål i beaktande.

Tidsbegränsning av beslutet (Enligt tidigare beslut)

Det kompletterande särskilda anpassade stödet är till sin karaktär övergångsinriktad. Insatserna avser att ge stöd under en begränsad tid inför och vid prövning av studier eller arbete. Utgångspunkten är att insatsen kan ges under två år, men kan ges för längre tid när det finns särskilda skäl för detta. Vad som utgör särskilda skäl får prövas i varje enskilt fall, men kan exempelvis vara om den enskilde drabbas av en längre tids sjukdom, yttre omständigheter som innebär ändringar på den enskildes arbetsplats eller om längre tid bedöms nödvändig för att genomföra slutfasen av plan mot arbete eller studier.

Förberedelser (Enligt tidigare beslut)

Både arbetsmarknadsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarnas enheter för socialpsykiatri och LSS, behöver förbereda sig inför att insatsen blir biståndsbedömd. Medarbetare inom

arbetsmarknadsförvaltningen behöver ges tillgång till ParaSol och även utbildning i beställningsstrukturen och hur genomförandeplaner ska skrivas. Denna kompetensutveckling kan socialförvaltningen vara behjälplig med. Det finns även framtaget stödmaterial i skriftlig form för hur genomförandeplaner ska skrivas. Det kan också finnas anledning för verksamheterna att ta fram egna interna rutiner.

Socialförvaltningen föreslår att kommunfullmäktige delegerar till socialnämnden att i samverkan med arbetsmarknadsnämnden utarbeta tillämpningsanvisningar för handläggning enligt dessa riktlinjer. Socialförvaltningen föreslår att socialnämnden i sin tur delegerar till socialförvaltningen att teckna dem.

Socialförvaltningen avser att ta fram metodstöd och styrdokument för hur denna nya insats ska handläggas och bedömas. Information från arbetsmarknadsförvaltningens berörda verksamheter (för närvarande Alfa och Iwork) kommer även att delges på beställarchefsnätverken inom socialpsykiatri och LSS.

Sammanfattningsvis innebär det presenterade förslaget att se till att verksamheterna och dess innehåll, samt hur den enskilde ges tillgång till dem, går i linje med aktuell lagstiftning.

Socialförvaltningen bedömer, mot bakgrund av stadens strategi för arbetsmarknadsinsatser, att möjligheterna till att fatta biståndsbeslut enligt 4 kap. 2 § SoL om särskilt individanpassad stödinsats för en begränsad tid för att underlätta arbete eller studier skulle medföra positiva följder för målgrupper inom socialpsykiatri och LSS som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det innebär också att insatsen ingår i etablerade uppföljningsstrukturer och dokumentationsskyldighet föreligger med ökad rättssäkerhet för den enskilde. Målsättningen är även att fler personer får tillgång till arbetsmarknadsinsatser och att spridningen av deltagare i staden blir mer likställd.

Socialförvaltningen avser att utvärdera de kriterier och processer som anges i detta tjänsteutlåtande tillsammans med stadsdelsförvaltningarna och arbetsmarknadsförvaltningen.

Slutligen ska stadens olika insatser inte ses som en stegvis process där den ena insatsen föregår den andra. Att delta i stadens arbetsmarknadsinsatser förutsätter inte ett tidigare deltagande i en förberedande insats. Däremot överlappar insatserna delvis varandra. Olika aktörer i staden ansvarar för de olika insatserna. En viss överlappning och flexibilitet i när ansvar går över från en part till en annan samt parallellt stöd kommer alltid att behövas. Den enskilde

har alltid rätt att ansöka om och få prövat rätten till daglig verksamhet och sysselsättning, oavsett möjlighet att få kompletterande insatser med stöd av 4 kap. 2 § SoL.

Bilaga

1. Riktlinjer för särskilt individanpassad stödinsats för att underlätta arbete eller studier enligt 4 kap. 2§ Socialtjänstlagen