

Utredning av fördelningsmodell för kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser i Lunds kommun



Innehållsförteckning

1	Bakgrund och uppdrag.....	2
1.1	Definitioner.....	2
1.2	Utgångspunkter för utredningen.....	3
1.3	Framtagande och organisation.....	4
2	Kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktik.....	4
2.1	Betydelsen av verksamhetsnära arbetsplatser.....	6
2.2	Sammanfattande kommentarer.....	7
3	Erfarenheter från andra kommuner.....	8
3.1	Malmö stad.....	8
3.2	Linköpings kommun.....	9
3.3	Sammanfattande kommentarer.....	11
4	Nuläge, förutsättningar och behov i Lund.....	12
4.1	Kompetensbehov.....	13
4.2	Förvaltningarnas förutsättningar.....	14
4.3	Målgruppens förutsättningar.....	15
4.4	Kostnader och finansiering.....	16
4.5	Sammanfattande kommentarer.....	18
5	Slutsatser och förslag till fortsatt arbete.....	19
5.1	Förslag till kommungemensam riktlinje.....	21
5.2	Förväntade effekter.....	23
5.3	Uppföljning.....	23

1 Bakgrund och uppdrag

Den 6 april 2022 (§ 118) uppdrog kommunstyrelsen åt kommunkontoret att i nära samarbete med socialförvaltningen och övriga berörda förvaltningar utreda möjligheterna för en fördelningsmodell där förvaltningarna i Lunds kommun åläggs ett ansvar att erbjuda praktik och arbetsplatser med särskilt stöd.

Bakgrunden till beslutet är att socialnämnden i januari 2021 antog en strategi för stärkt arbetsmarknadsfokus i syfte att öka självförsörjningsgraden och minska kostnaderna för försörjningsstöd i Lunds kommun. I strategin ingår målsatta insatser, bland annat gällande praktik och anställningar med stöd inom kommunens förvaltningar. Under det första kvartalet 2021 inledde socialförvaltningen ett omfattande omställningsarbete för att nå strategins uppsatta mål, och i sin uppföljning av 2021 års arbete redogjorde förvaltningen för flertalet viktiga förflyttningar som gjorts mot ökad måluppfyllelse och stärkt internt samarbete. De kvantitativa målen för 2021 uppnåddes dock inte, socialförvaltningens uppföljning visade bland annat att endast 30 av de 140 målsatta anställningarna med stöd tillsatts under året. För att uppnå en större verkan fattade socialnämnden i januari 2022 därför beslut om att be kommunstyrelsen ge kommunkontoret i uppdrag att utreda dels en fördelningsmodell där förvaltningarna åläggs ett ansvar att erbjuda anställningar med stöd samt praktikplatser, dels vad som händer om förvaltningarna inte uppfyller sitt ansvar.

Utredningen ska återrapporteras till kommunstyrelsen i november 2022.

1.1 Definitioner

Uppdraget till kommunkontoret är formulerat i enlighet med socialnämndens strategi för stärkt arbetsmarknadsfokus, där en åtskillnad görs mellan anställningar med stöd och kommunala arbetsmarknadsanställningar. I socialnämndens strategi används *anställningar med stöd* som ett paraplybegrepp för att belysa att det handlar om en arbetsmarknadsanställning enligt BEA-avtalet¹.

Ursprungligen innefattade dessa anställningar endast extratjänster och introduktionsjobb, och har sedan kompletterats med kommunalt finansierade arbetsmarknadsanställningar. I strategin avser begreppet *kommunala arbetsmarknadsanställningar* endast sådana anställningar som finansieras av kommunala medel.

¹ BEA (Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser) är ett kollektivavtal för kommuner och landsting som är tänkt att användas för arbetstagare som anställs för arbete som inte är budgeterat inom arbetsgivarens verksamhet, i syfte att minska arbetslösheten, eller för arbete inom ordinarie verksamhet och budget efter lokal överenskommelse. Avtalet reglerar anställningsvillkor och lönesättning som gäller för arbetstagare som omfattas av avtalet. Anställningar gjorda på BEA-avtalet lyder inte under Lagen om anställningsskydd.

I utredningen används dock en annan definition, där *kommunala arbetsmarknadsanställningar* utgör samlingsbegrepp för alla visstidsanställningar som skapas i kommunens verksamhet i syfte att öka sysselsättningen bland de Lundabor som uppbär försörjningsstöd. I denna definition ryms både de anställningar som helt bekostas av kommunen, och de som helt eller delvis kan bekostas av Arbetsförmedlingen. Utgångspunkten är att anställningen är en kommunal arbetsmarknadsinsats där arbetslösa försörjningsstödsomtagare utgör huvudsaklig målgrupp. Det är socialförvaltningen i egenskap av arbetsgivare som i varje enskilt fall gör en prövning av vilket lönekollektivavtal som ska tillämpas. Anledningen till att utredningens definition skiljer sig från hur socialnämnden tidigare valt att använda begreppen är att såväl forskning som andra kommuner i regel använder sig av den bredare definitionen av kommunala arbetsmarknadsanställningar, och jämförelserna blir således lättare att tillämpa när liknande definitioner används. Den definition som används i utredningen ligger också närmare SKR:s definition² av vad som avses med kommunala arbetsmarknadsanställningar.

Praktik avser i detta sammanhang en arbetsmarknadsinsats där Lundabor som uppbär försörjningsstöd ges möjlighet att under en begränsad tid och under handledning få vara på en kommunal arbetsplats för att lära sig och testa på ett yrke, eller vidareutveckla sina kunskaper. Deltagaren uppbär försörjningsstöd under sin praktikperiod.

1.2 Utgångspunkter för utredningen

Arbetet med att bereda platser för såväl arbetsmarknadsanställningar som praktik ska ses i ljuset av program för social hållbarhets målsättningar gällande arbete och sysselsättning, och utgör därigenom en angelägenhet för hela kommunkoncernen. Program för social hållbarhet belyser det starka sambandet mellan arbete eller sysselsättning och god hälsa, och betonar att arbete har stor betydelse för människors möjligheter till delaktighet och inflytande i samhället. Programmets övergripande mål inom området arbete och sysselsättning är att etableringen på arbetsmarknaden ska öka. Ett delmål handlar om att minska arbetslösheten i Lunds kommun, där Lunds kommunkoncern ska vara en aktör som arbetar inkluderande och som tillsammans med andra aktörer ger ett samlat stöd för att arbetslösheten ska minska och inkluderingen ska öka bland Lunds invånare. I programmet finns också en målsättning kopplad till kompetensförsörjning, där fokus ligger på att stärka samverkan med Arbetsförmedlingen för att

² *Kommunala arbetsmarknadsanställningar - Hur påverkar de arbetslöshetsförsäkringen?* IAF, 2021

kompetensförsörjningen till arbetsgivare i Lund, inklusive kommunens egen organisation, ska klaras av.

Socialnämndens intensifierade arbete med att få fler personer som uppbär försörjningsstöd att bli självförsörjande innebär att självförsörjning ska vara i fokus vid ansökan, utredning och bedömning av försörjningsstöd, samt att försörjningsstödmottagarna ska få tidiga och tidsbegränsade insatser med aktiviteter som ska leda till självförsörjning genom arbete eller studier. Prioriterade aktiviteter är olika anställningar med stöd, praktik och coaching samt vägledning till studier. Arbetslösa försörjningsstödmottagare som står nära arbetsmarknaden och barnfamiljer är prioriterade. Socialnämndens strategi, målsättningar och fokus utgör ytterligare en viktig utgångspunkt för utredningen.

Enligt kommunstyrelsens beslut ska utredningen vidare beakta förtjänster och brister med befintligt förvaltningsövergripande samarbete gällande kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser. Utredningen ska också beakta olika nämnders och förvaltningars förutsättningar och behov (kompetensförsörjningsbehov på kort och lång sikt, samt övriga planerings- och verksamhetsaspekter av betydelse för möjligheten att bereda ändamålsenliga arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser), lärdomar från andra kommuner samt ekonomiska konsekvenser av socialnämndens målsättningar vad gäller kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktik.

1.3 Framtagande och organisation

Organisationen kring framtagandet av utredningen enligt nedan:

- **Styrgrupp** - styrgruppen för strategisk samverkan arbetsmarknad. I styrgruppen ingår utbildningsdirektör, näringslivsdirektör, HR-direktör och socialdirektör (sammankallande) i Lunds kommun.
- **Arbetsgrupp** - medarbetare från socialförvaltningen och kommunkontoret (sammankallande) i Lunds kommun.
- **Referensgrupp** – medarbetare från socialförvaltningen, serviceförvaltningen, tekniska förvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen samt kommunkontoret (sammankallande).

2 Kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktik

Trots att ansvaret för den svenska arbetsmarknadspolitiken är statligt bedriver de flesta svenska kommuner idag ett aktivt

arbetsmarknadsarbete, där befogenheterna grundar sig på såväl kommunallagen som annan speciallagstiftning. Det kommunala arbetsmarknadsarbetet hänger tätt ihop med kommunernas ansvar inom bland annat social-, utbildnings-, näringslivs- och integrationsområdena. Genom socialtjänstlagen (3 kap. 2 §) ska kommuner främja den enskildes rätt till arbete, och samma lag (4 kap. 4 §) tydliggör också att kommunerna har möjlighet att anvisa arbetslösa mottagare av försörjningsstöd till praktik eller andra kompetenshöjande insatser. Lagen om arbetslöshetsnämnd fastslår vidare kommunernas ansvar att främja kommunala åtgärder för att förebygga – eller minska verkningarna av - arbetslöshet. I betänkandet av utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken (SOU 2020:41) betonas att även om statens och kommunernas ansvar, skyldigheter och intressen delvis är desamma så kan kommunerna också drivas av särskilda incitament för att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik. Ett tydligt sådant incitament är att minska kostnaderna för försörjningsstöd eftersom arbetslöshet är den vanligaste orsaken till att en person uppbär kommunalt försörjningsstöd.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken präglas av en i många avseenden oklar ansvars- och rollfördelning mellan kommuner och stat, men också av en tudelning där Arbetsförmedlingens insatser i regel riktas till arbetslösa med arbetslöshetsersättning medan de kommunala insatserna främst riktas till arbetslösa försörjningsstödstagare. Det kommunala arbetsmarknadsarbetet organiseras på olika sätt och i olika omfattning. Det är svårt att beskriva de kommunala insatserna på ett entydigt sätt eftersom gränserna mellan olika typer av insatser är oklara, och en och samma insats kan innebära olika saker i olika kommuner. Vanligt förekommande insatser är dock jobbsökaraktiviteter, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar, där den sistnämnda saknar direkt motsvarighet hos Arbetsförmedlingen.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) beskriver i en forskningsrapport från 2019³ att deltagarna i kommunala arbetsmarknadsanställningar i regel utgörs av en grupp som står närmare arbetsmarknaden än deltagare som deltar i andra vanligt förekommande kommunala arbetsmarknadsinsatser. En möjlig tolkning av detta är att kommuner erbjuder arbetsmarknadsanställningar till personer som bedöms ha bättre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt understryker rapporten att kommunala arbetsmarknadsanställningar sannolikt också används som ett sätt att få deltagarna att kvalificera sig för ersättning från

³ *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* IFAU, 2019

arbetslöshetsförsäkringen, och därmed minska beroendet av det kommunala försörjningsstödet.

Enligt en annan IFAU-rapport⁴ har kommunerna många goda skäl till att inom den egna organisationen erbjuda praktikplatser till arbetslösa och därefter eventuellt ge möjlighet till fortsatt anställning, då erbjudandet om praktik kan utgöra en viktig del i rekryteringen av arbetskraft till vissa kommunala bristyrken. Kommuner kan också organisera praktiken så att vissa arbetsuppgifter utförs av utbildad arbetskraft för att frigöra tid till kärnuppdraget för ordinarie medarbetare. Samtidigt understryks i rapporten att praktikplatser som förläggs i kommunens ordinarie verksamhet också medför att deltagarna behöver stå förhållandevis nära arbetsmarknaden eftersom handledningen på arbetsplatsen inte kan anpassas eller nå samma omfattning som om praktiken helt hade skett inom exempelvis en arbetsmarknadsenhets egen regi.

Kommunala arbetsmarknadsanställningar kan finansieras på olika sätt. I vissa fall används huvudsakligen kommunala medel för att täcka löne- och handledningskostnaden. I andra fall kan en deltagare som erhåller arbetsmarknadsanställning vara berättigad någon form av statligt anställningsstöd, vilket innebär att Arbetsförmedlingen för vissa målgrupper täcker hela eller delar av arbetsgivarens lönekostnader. För vissa former av statliga anställningsstöd kan också ekonomisk kompensation för handledning erhållas. Statligt anställningsstöd kan i vissa fall – som till exempel vid nystartsjobb, lönebidrag och offentligt skyddad anställning – tillgodoräknas för att uppfylla ett arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. Introduktionsjobb och de tidigare extratjänsterna kan dock inte tillgodoräknas i ett arbetsvillkor och deltagaren är därför inte berättigad arbetslöshetsersättning efter insatsen.

2.1 Betydelsen av verksamhetsnära arbetsplatser

Forskningen om den kommunala arbetsmarknadspolitikens faktiska effekter är förhållandevis knapphändig. Men i en rapport från 2021⁵ utvärderar IFAU de så kallade *Stockholmsjobben* i Stockholms stad, som riktar sig till arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden och är en av de åtgärder som kommunen använder för att aktivera arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. Genom *Stockholmsjobben* får deltagarna en anställning i 6–12 månader antingen inom ordinarie kommunal verksamhet eller som så kallade *Stockholmsvärdar*. Det senare innebär att deltagaren är på en arbetsplats särskilt skapad för insatsen (det vill

⁴ *Gränser och variationer – en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik*, IFAU, 2020

⁵ *Kommunal arbetsmarknadsanställning - väg till arbete eller a-kassa?* IFAU, 2021

såga konstruerade arbetsuppgifter), och där arbetsuppgifterna består av att plocka skräp, skotta snö och att hjälpa turister i Stockholm att hitta. Rapportens resultat visar att Stockholmsjobben i genomsnitt minskade sannolikheten att ta emot försörjningsstöd bland deltagarna jämfört med den konstruerade jämförelsegruppen. Detta inte bara medan den tillfälliga anställningen pågick, utan även efter insatsens slut. För personer med anställning inom de särskilt skapade arbetena, Stockholmsvärdarna, visade resultatet dock att anställningarna lett till negativa sysselsättningseffekter. Skälet till detta beskrivs vara att de särskilt konstruerade arbetena generellt inte gav den arbetslivserfarenhet som efterfrågas på den reguljära arbetsmarknaden. Däremot minskade även dessa deltagares beroende av försörjningsstöd genom att anställningen kvalificerade till arbetslöshetsersättning. IFAU drar i rapporten slutsatsen att kommunala arbetsmarknadsanställningar som är förlagda till vanliga kommunala arbetsplatser som efter anställningens slut kan vara i behov av att anställa personal ger bättre effekt på sysselsättningen än anställningar på arbetsplatser som inte har behov av att anställa, vilket är i linje även med tidigare forskning på området. Den sammantagna slutsatsen från studien är således att när ett tillfälligt arbete ligger nära ordinarie verksamhet, så är det av positiv betydelse för sysselsättningseffekten. Båda tillvägagångssätten medför dock ett minskat beroende av försörjningsstöd, åtminstone på kort sikt.

2.2 Sammanfattande kommentarer

Trots att ansvaret för arbetsmarknadspolitiken är statligt arbetar de flesta svenska kommuner aktivt med arbetsmarknadsinsatser i olika omfattning. Kommunala arbetsmarknadsanställningar används av många kommuner med en uttalad målsättning om att insatsen ska sänka kommunens kostnader för försörjningsstöd. Tillgänglig forskning visar att kommunala arbetsmarknadsanställningar ur detta perspektiv är mycket effektiva, då försörjningsstödet under anställningens gång ersätts av subventionerad lön. Samtidigt kan sådana vinster bli kortlivade i de fall arbetsmarknadsanställningen finansieras genom statligt anställningsstöd som inte berättigar arbetslöshetsersättning. Det innebär dock inte att insatsen inte kan ge andra långsiktiga värden kopplade till förankring på arbetsmarknaden, aktivering och delaktighet i samhället för den enskilde. Hur en arbetsmarknadsanställning kan och bör finansieras är således en viktig fråga att beakta i varje enskilt fall, och frågan hänger tätt samman med vilka målsättningar och förväntningar kommunen sätter upp för insatsen.

Kommuner är i regel stora arbetsgivare som står inför omfattande rekryteringsbehov på såväl kort som lång sikt för att kunna fullgöra sina välfärdsupdrag. Kommunala arbetsmarknadsanställningar och

praktikplatser kan fylla en viktig funktion i att på sikt möta kommunernas kompetensförsörjningsutmaningar, och på så sätt ger insatserna stora vinster för såväl individen som kommunen. Insatserna innebär också att individen, åtminstone under insatsens gång, går från passivt bidragsmottagande till aktiv sysselsättning vilket är positivt för individen, kommunen och samhället i stort.

Kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser förefaller vara mest effektiva om de förläggs till arbetsplatser som har reella anställningsbehov, både för individen och den mottagande verksamheten. Att tydligare knyta kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser till kommunens kompetensförsörjningsarbete framstår mot bakgrund av detta som ett sätt att få insatserna att medföra större och mer långsiktiga vinster för såväl individen som kommunen.

3 Erfarenheter från andra kommuner

3.1 Malmö stad

Malmö stad använder sedan 2021 en fördelningsmodell för kommunala arbetsmarknadsanställningar med tillhörande ekonomisk styrmodell. Styrmodellen är beslutad av kommunfullmäktige och fastställer att 1500 arbetsmarknadsanställningar i Malmö stad årligen ska fördelas mellan nämnderna med ett fördelningstal om 5,7% av det totala antalet anställda i respektive förvaltning, genom överenskommelse mellan respektive nämnd och kommunens arbetsmarknads- och socialnämnd. Arbetsmarknads- och socialnämnden ansvarar för samtliga lönekostnader för arbetsmarknadsanställningarna och tar emot intäkter från Arbetsförmedlingen i de fall anställningen kan subventioneras med statliga anställningsstöd. Mottagande nämnd står för de eventuella kringkostnader som kan uppstå för att ta emot deltagaren. Arbetsmarknads- och socialnämnden har rätt att begära ersättning från mottagande nämnd med 7 500 kronor per utebliven anställning och månad. Beloppet baseras på en bedömning av genomsnittlig minskad kostnad för försörjningsstöd för en person som fått en arbetsmarknadsanställning. Syftet är att fler Malmöbor ska bli självförsörjande genom arbete, att bidra till stadens behov av kompetensförsörjning samt att minska kommunens kostnader för försörjningsstöd.

Under 2022 har arbetsmarknads- och socialnämnden (i augusti) begärt in drygt 2 miljoner kronor från övriga nämnder som ett resultat av uteblivna platser, vilket kan jämföras med 2021 då motsvarande siffra (helår) uppgick till knappt 24 miljoner kronor. Malmö stad menar att

dessa siffror på ett tydligt sätt beskriver att arbetet tog tid att få igång, men att det genom dialog och tydligt stöd från arbetsmarknads- och socialförvaltningen skett en förflyttning inom hela organisationen där värdet för den enskilda nämnden/förvaltningen tydliggjorts under arbetets gång.

Arbetet har enligt Malmö stads arbetsmarknads- och socialförvaltning inneburit ett gemensamt förändrings- och utvecklingsarbete för kommunens samtliga förvaltningar. Ett gott och nära samarbete mellan samtliga inblandade parter, inklusive de fackliga organisationerna, beskrivs ha varit en viktig framgångsfaktor i arbetet. För en del av förvaltningarna har uppdraget dock varit mer utmanande än andra. Inom till exempel skolverksamheten är tillsättningen till stor del beroende av läsårets tidsplanering, då verksamheten stänger ner under sommaren och därför inte har handledare på plats.

Malmö stad följer upp samtliga deltagare som påbörjar en kommunal arbetsmarknadsanställning, och 2022 års uppföljning visar att tre månader efter fullgjord och avslutad kommunal arbetsmarknadsanställning befinner sig cirka 25% av deltagarna i arbete eller studier. Arbetet bedöms också ha en positiv effekt på kostnaderna för försörjningsstöd. Malmö stad gör bedömningen att den ekonomiska styrmodellen varit en framgångsfaktor i arbetet, då den medfört ett ökat fokus på målgruppen inom hela Malmö stads organisation. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bistår mottagande förvaltningar på ett tydligt sätt vad gäller workshops, handledarstöd, digitala verktyg, spridning av goda exempel etc. Det har därtill etablerats både styr- och operativa grupper på samtliga förvaltningar i syfte att ta fram platser, och arbetsmarknads- och socialförvaltningen finns representerad i samtliga dessa grupper. Den goda arbetsmarknaden som präglade tiden efter pandemin bedöms också ha en mycket positiv effekt på utfallet.

3.2 Linköpings kommun

Inför 2019 fattade kommunstyrelsen i Linköpings kommun beslut om att 500 arbetsmarknadsanställningar och så kallade utvecklingsplatser⁶ skulle tas fram i kommunen under två år. Som ett resultat av detta utvecklades en förvaltningsövergripande fördelningsmodell som baserades på förvaltningarnas storlek och behov. Vid 2020 års utgång hade arbetet medfört 600 arbetsmarknadsanställningar och utvecklingsplatser i kommunen, och arbetet permanentades.

⁶ Utvecklingsplatser definieras av Linköpings kommun som platser där individen ges möjlighet att prova arbete och där arbetsgivaren ges möjlighet att erbjuda en plats utan anställning, närliggande det som i utredningen annars benämns som praktik

Fördelningen utgår från en bred och nära dialog mellan alla berörda förvaltningar. Varje förvaltnings årliga mottagandekvot finns inskriven i respektive internbudget som en indikator, och följs därigenom upp inom ramen för ordinarie uppföljningssystem. För att möjliggöra placeringarna och för att säkerställa antalet platser så har stödresurser tillsatts i form av knappt fyra HR-konsulter med uppdraget att tillsammans med arbetsmarknadskonsulenter ta fram och administrera platser inom förvaltningarna, en administratör med uppdraget att administrera anställningar samt en tjänst med uppdraget att vara behjälplig vid framtagandet av platser samt utbildning.

Till grund för arbetet ligger en av kommunfullmäktige antagen riktlinje för hantering av ett hållbart arbetsmarknadsåtagande. Riktlinjen syftar till att beskriva kommunens gemensamma förhållningssätt som arbetsgivare, samt den grundläggande inriktningen för hur Linköpings kommun ska bygga ett hållbart arbetsmarknadsåtagande. Den gemensamma inriktningen innebär att alla kommunens förvaltningar ska ta ett ansvar för kommunens arbetsmarknadsåtagande utifrån ett arbetsgivarperspektiv. Det innebär att bereda platser och skapa förutsättningar för handledarstöd för såväl sysselsättningsplatser som mer arbetsinriktade platser, med grund i de egna kompetensförsörjningsbehoven. Eftersom de olika grupperna av arbetsmarknadsanställda har olika förutsättningar, möjligheter och intressen medför det att alla verksamheter behöver ta del av ansvaret i relation till storlek, inriktning, tillgång till handledare och till sin egen kompetensplanering. Riktlinjen gör också en tydlig koppling till kommunens kompetensförsörjningsarbete, och fastslår att alla förvaltningar ska arbeta för att säkra kommunens kompetensförsörjning och att anställa personer med olika erfarenheter och bakgrunder vilket bidrar till att utveckla den kommunala verksamheten på både kort och lång sikt, genom mångfald och extra resurser.

I dialogen med Linköpings kommun framkommer att det tillämpade arbetssättet lett till ett mycket gott samarbete inom kommunen. Arbetet bygger på en nära dialog mellan berörda förvaltningar, och att varje förvaltnings behov och förutsättningar tas i beaktande i fördelningen av platsen lyfts som viktig. Samtidigt beskriver Linköpings kommun att det är förhållandevis få deltagare som fått en varaktig anställning genom insatserna, vilket åtminstone delvis kan förklaras av att målgruppen i regel står långt från arbetsmarknaden och att den generellt sett har stora behov av till exempel utveckling i svenska språket. Mot bakgrund av detta understryks vikten av att skapa kompetensutvecklingskedjor för att göra individerna arbetsklara på längre sikt. Linköpings kommun understryker också vikten av att känna deltagarna för att förstå

individens behov och kunna bistå i dennes utveckling. Linköpings kommun kommer att implementera ett nytt verksamhetssystem som möjliggör en bättre effektmätning av enskilda insatser, men kan i dagsläget inte följa effekterna av arbetsmarknadsanställningarna enskilt. Under första halvåret 2022 har försörjningsstödet i Linköpings kommun minskat med 300 hushåll, men att dra några slutsatser om vilken koppling det har till arbetet med arbetsmarknadsanställningar och utvecklingsplatser är vanskligt.

3.3 Sammanfattande kommentarer

Malmö stad och Linköpings kommun använder sig av delvis olika metoder för att nå en jämnare fördelning av platser bland förvaltningarna. Malmö stad tillämpar en fördelningskvot för samtliga nämnder, där arbetsmarknads- och socialnämnden ges rätt att begära ersättning i de fall en mottagande nämnd inte erbjuder den anställningskvot nämnden tilldelats. I Malmö finansieras också nästan alla arbetsmarknadsanställningar genom statliga anställningsstöd vilket medför tydliga effekter på stadens kostnader för försörjningsstöd. Effekten verkar också hålla i sig över tid, då Malmö stad rapporterar att endast 50% av de som genomgått kommunal arbetsmarknadsanställning erhåller kommunalt försörjningsstöd efterföljande år.

I Linköpings kommun baseras den årliga fördelningen av kommunala arbetsmarknadsanställningar och deras motsvarighet till praktikplatser på förvaltningarnas storlek och behov. Fördelningen föregås av en nära dialog mellan berörda förvaltningar, och varje förvaltnings årliga kvot skrivs in i respektive internbudget, och följs därigenom upp inom ramen för ordinarie uppföljningssystem. Till grund för arbetet ligger en av kommunfullmäktige antagen riktlinje för hantering av ett hållbart arbetsmarknadsåtagande som syftar till att beskriva kommunens gemensamma förhållningssätt som arbetsgivare, samt den grundläggande inriktningen för hur Linköpings kommun ska bygga ett hållbart arbetsmarknadsåtagande där mottagandet av arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser utgör en viktig del. Samtidigt bedöms förhållandevis få deltagare fått en varaktig anställning genom insatserna, vilket förklaras av att målgruppen i regel står långt från arbetsmarknaden och att den generellt sett har stora behov av till exempel utveckling i svenska språket. Insatserna bedöms dock som viktiga led i att få deltagarna att närma sig arbetsmarknaden, och för förvaltningarna att marknadsföra sina arbetsplatser och yrkesgrupper inför framtiden. Även om Linköpings kommun ser positiva effekter på antal hushåll med försörjningsstöd, saknar kommunen idag metoder för att följa effekterna av insatserna enskilt.

4 Nuläge, förutsättningar och behov i Lund

Från tidigt 2000-tal till 2016 hade Lund låga kostnader för försörjningsstöd i relation till riket. Mellan 2016 och 2021 ökade dock antalet hushåll med försörjningsstöd, samtidigt som trenden i Skåne och riket gick åt motsatt håll. Orsakerna är enligt socialförvaltningen flera, bland annat förändrad befolkningssammansättning och effekter av arbetsmarknadskonjunkturer. Under de senaste åren har Lund haft Skånes största flyktingmottagande. Många individer i gruppen nyanlända har haft en låg skolunderbyggnad och stora behov av stöd. Som ett resultat av utvecklingen antog socialnämnden i Lunds kommun 2021 en strategi för stärkt arbetsmarknadsfokus, i syfte att öka självförsörjningsgraden och minska kostnaderna för försörjningsstöd. Socialnämnden har det samordnade ansvaret för kommunens arbetsmarknadsarbete, med målet att fler lundabor ska få arbete eller annan sysselsättning. Försörjningsstödmottagare som står nära arbetsmarknaden och barnfamiljer är prioriterade i arbetet för ökad sysselsättning. Den nya, mer aktiva strategin bygger på ett kraftfullt, och för kommunen gemensamt, arbete för att kunna erbjuda ett utbud av insatser, stöd och vägledning mot arbete och studier som motsvarar olika målgruppers behov vilket i sin tur kräver nya former av samverkan och ansvarstaganden såväl internt som externt. I strategin ingår målsatta insatser, bland annat gällande kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser inom kommunens förvaltningar.

Mellan 2021 och 2022 skedde ett trendbrott, där antalet hushåll med försörjningsstöd i Lund minskade med cirka 15%. Den största minskningen återfinns i åldersgruppen 18 till 24 år. Lunds kommun följer också trenden i landet med en minskad arbetslöshet under 2022 jämfört med föregående år. I maj 2022 var andelen inskrivna arbetslösa Lundabor hos Arbetsförmedlingen 5,9% vilket kan jämföras med Skåne (8,5%) och riket (6,6%). Minskningen syns i samtliga grupper, men även här återfinns den största minskningen i åldersgruppen 18 till 24 år. Utvecklingen ska ses i ljuset av den markant ökade efterfrågan på arbetskraft som uppstått i samband med att pandemirestriktionerna lättats och sedermera hävts under inledningen av 2022, men det ökade fokuset på arbetsmarknadsinsatser utgör sannolikt också en viktig delförklaring till att antal hushåll med försörjningsstöd minskat.

Under det första kvartalet 2021 inledde socialförvaltningen ett omställningsarbete för att nå de mål som socialnämnden satt upp i strategin för stärkt arbetsmarknadsfokus, och i sin uppföljning av 2021 års arbete redogjorde förvaltningen för flertalet viktiga förflyttningar som gjorts mot ökad måluppfyllelse och stärkt internt samarbete. De

kvantitativa målen för 2021 uppnåddes dock inte, i socialförvaltningens uppföljning visades bland annat att endast 68 av 340 målsatta arbetsmarknadsanställningar hade tillsatts. 27 praktikplatser tillsattes under året, att jämföra med målsättningen som uppgick till 200. Den låga måluppfyllelsen kan förklaras av att det interna, förvaltningsgemensamma arbetet av olika anledningar inte kom igång förrän i september 2021, och att förvaltningarna upplevde svårigheter att ta fram erforderliga platser.

Under 2022 har socialnämnden som mål att antalet hushåll med försörjningsstöd ska uppgå till max 1000 per månad, och som ett led i att nå målsättningen ska 200 kommunala arbetsmarknadsanställningar och 100 praktikplatser tillsättas. I augusti 2022 hade 142 arbetsmarknadsanställningar och 16 praktikplatser tillsatts, och bedömningen är att de kvantitativa målen för arbetsmarknadsanställningar under 2022 således kommer att uppnås. Socialförvaltningen rapporterar också att arbetet under 2022 haft huvudsakligt fokus på just arbetsmarknadsanställningar, vilket medfört att måluppfyllelsen gällande praktikplatser är fortsatt låg.

4.1 Kompetensbehov

Kompetensförsörjningen är en angelägen och utmanande fråga inom flera av kommunens personalintensiva verksamhetsgrenar, till exempel utbildningsverksamheten, vård och omsorg liksom socialtjänsten. Även för mindre verksamheter som kräver specifika yrkeskompetenser märks svårigheter att rekrytera och behålla medarbetare. Lunds kommuns förvaltningar arbetar med att kartlägga, analysera och synliggöra uppskattade kompetens- och rekryteringsbehov på två och fem års sikt i den GAP-analys som genomförs vartannat år. Analysen för 2022 visar att samtliga förvaltningar har en utmaning i att rekrytera inom någon eller flera yrkeskategorier.

Lunds befolkning växer samtidigt som framför allt andelen äldre blir allt större. Samtidigt fortsätter medborgare i åldern 20-30 år att vara kommunens största åldersgrupp. En högre andel äldre i befolkningen innebär att skatteintäkterna inte ökar i samma takt som kostnaderna vilket medför en ökande försörjningskvot. Detta får följden att konkurrensen om arbetskraften kommer att hårdna. Kommunens attraktivitet som arbetsgivare och förmåga att attrahera, engagera och behålla kompetens är en avgörande faktor i att hantera både nuvarande och framtida kompetensförsörjning

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har prognostiserat att antalet anställda inom välfärden kommer att behöva öka med 13 200 personer varje år fram till 2029. SKR anger nio viktiga strategier för att möta

kompetensutmaningen varav en strategi är att bredda rekryteringen. Fler kan bidra till välfärden genom ökad mångfalden i verksamheterna. Till exempel kan nyanländas kompetens tas tillvara bättre genom att korta vägen till arbetsmarknaden. Det är tack vare invandringen till Sverige som de i arbetsför ålder ökar överhuvudtaget.⁷

Lund, liksom övriga kommuner, är beroende av att bredda rekryteringen, tillvarata allas kompetens i större utsträckning och tänka nytt och kreativt kring bemanning och nya yrkesroller. Arbetsmarknadsanställningar och praktik kan i detta sammanhang också användas för att bredda rekryteringen genom att tillvarata kompetens bland de som annars har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden.

4.2 Förvaltningarnas förutsättningar

Lunds kommuns förvaltningar har olika förutsättningar att erbjuda arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser. Det handlar i viss utsträckning om förvaltningarnas storlek (både sett till total budget och hur personalintensiv verksamheten är), men också om uppdrag och karaktären på de arbetsuppgifter som utförs. Sett till kompetensförsörjningen är det, som redovisats ovan, framförallt utbildningsverksamheten, vård och omsorg samt socialtjänsten som står inför de största rekryteringsbehoven. Samtidigt är det inte nödvändigtvis dessa verksamheter som alltid har bäst förutsättningar att erbjuda ett gott handledarskap och verksamhetsnära platser.

Det är i sammanhanget viktigt att betona att flera förvaltningar under sommarhalvåret också tar emot feriepraktikanter⁸, vilka inte inkluderas i de praktikplatser som utredningen fokuserar på. På vissa förvaltningar tar man också emot LIA-praktikanter⁹ och prao-elever¹⁰, vilka inte heller inkluderas i utredningens definition. Lunds kommun använder sig också av lönebidragsanställningar, där arbetsgivaren erhåller ekonomiskt bidrag (från Arbetsförmedlingen) vid anställning av en person med funktionsnedsättning eller ohälsa. Lönebidrag ges som en kompensation för nedsatt arbetsförmåga, och finns i tre former:

- **Lönebidrag för utveckling i anställning:** bidrag för att en person ska pröva på ett yrke eller kunna gå en utbildning
- **Lönebidrag för anställning:** bidrag för att anpassa arbete och arbetsplats för en anställd

⁷ SKR:s rekryteringsrapport, 2018

⁸ Feriepraktik riktar sig företrädesvis till ungdomar som står långt ifrån arbetsmarknaden och dem som har särskilda behov. Praktiken är tre veckor lång och sker under sommarlovet.

⁹ Inom yrkeshögskolan varvas teori med praktik, praktiken kallas LIA (Lärande i arbete) och är förlagd på en arbetsplats

¹⁰ Avser ungdomar från högstadiet

- **Lönebidrag för trygghet i anställning:** långvarigt stöd för att en anställd ska kunna behålla sitt jobb

Nivån på lönebidraget påverkas av lönekostnaden och arbetsförmågan hos den anställda. Arbetsförmedlingen gör tillsammans med arbetsgivaren en bedömning av personens arbetsförmåga. Inte heller lönebidragsanställningar ryms inom ramen för utredningens definition. Det förefaller dock viktigt att hänsyn tas till ovan beskrivna insatser vid fördelning av arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser, för att motverka eventuella konkurrenssituationer.

Flera förvaltningar har under utredningens gång uttryckt behov av ekonomisk kompensation från socialförvaltningen för mottagande av arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser, för att täcka vissa kostnader kopplat till handledning och utrustning samt andra merkostnader.

Vidare bedöms stödet till handledare vara centralt för att insatserna ska ge goda resultat. Det innefattar tid till utbildning av handledare och chefer, verktyg och metoder för att kunna genomföra svåra samtal, kännedom om olika typer av diagnoser etc. Samtidigt lyfter flera förvaltningar att handledarskapet, rätt utfört, också kan bli en kompetenshöjande insats som bland annat främjar handledarens ledaregenskaper.

Andra frågor som uppkommit har rört vikten av goda kommunikationsvägar mellan mottagande förvaltning och socialförvaltningen, ett gott matchningsarbete och en önskan om att arbetsmarknadsanställningarna skulle kunna löpa länge än över de sex månader som för närvarande är gällande. Detta för att på ett bättre sätt kunna lära känna deltagaren och avgöra lämpligheten inför eventuell fortsatt anställning.

4.3 Målgruppens förutsättningar

Under våren 2022 lät socialförvaltningen ta fram en behovskartläggning av de kommuninvånare som uppbär försörjningsstöd i Lund. Av behovsanalysen framgår att den största enskilda gruppen bland försörjningsstödstagare utgörs av arbetslösa (41%). Övriga större grupper utgörs av SFI-studerande (12%), sjukskrivna (13%) eller personer som saknar arbetsförmåga på grund av missbruk eller oklar problematik (22%).

Målgruppen för kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktik utgörs främst av arbetslösa Lundabor som uppbär försörjningsstöd, alltså för närvarande knappt hälften av de personer som uppbär försörjningsstöd totalt. Av gruppen arbetslösa bedömer

socialförvaltningen att majoriteten skulle kunna vara redo för en arbetsmarknadsanställning eller praktikplats. I dagsläget saknas dock aggregerad kunskap om vilka språkkunskaper och utbildningsnivåer som den arbetsförberedda gruppen försörjningsstödstagare i Lund besitter.

4.4 Kostnader och finansiering

Den deltagare som erhåller en arbetsmarknadsanställning i Lunds kommun anställs hos socialförvaltningen, som därmed står för deltagarens lönekostnader. Deltagare som genomför praktik erhåller försörjningsstöd under praktikens gång. Jämte löne- och försörjningsstödkostnader för dessa individer återfinns handlednings- och administrationskostnader, både hos socialförvaltningen och mottagande förvaltning.

Statliga anställningsstöd kan användas för att finansiera kommunala arbetsmarknadsanställningar och det är socialförvaltningens ansvar att administrera och motta sådana eventuella stöd. Hur stor del av lönekostnaden som kan finansieras av Arbetsförmedlingen varierar, för exempelvis introduktionsjobb omfattar stödet 80 % av lönekostnaden medan ersättningsbeloppet för nystartsjobb motsvarar minst två arbetsgivaravgifter för den del av månadslönen som är upp till 20 000 kronor vid heltidsarbete. I vissa fall kan också ekonomiskt stöd för handledning erhållas från Arbetsförmedlingen. Nystartsjobb, anställning med lönebidrag och offentligt skyddad anställning kan tillgodoräknas för att uppfylla ett arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen, vilket däremot inte gäller för introduktionsjobb.

I dagsläget finansieras dock merparten av arbetsmarknadsanställningarna i Lunds kommun genom kommunala medel avsatta för arbetsmarknadsinsatser hos socialnämnden. Endast i enstaka fall har statliga anställningsstöd kunnat användas, och då framför allt genom nystartsjobb. Den statliga arbetsmarknadspolitiken är föränderlig och det är därför svårt att bygga långsiktighet utifrån de statligt subventionerade stöden. Som exempel kan nämnas extratjänsterna som i kommunsverige utgjorde den allra vanligaste finansieringsformen för kommunala arbetsmarknadsanställningar under 2021. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2021 fastslogs dock att myndigheten efter den 1 januari 2022 inte får fatta några nya beslut om anvisning till extratjänster.

Utgångspunkten för socialförvaltningen är dock att statliga anställningsstöd alltid ska användas i de fall det är möjligt och lämpligt. Individens och verksamhetens behov och förutsättningar är dock prioriterade. I de fall anställningsformen för en arbetsmarknadsanställning uppfyller ett kriterium för

arbetslöshetsförsäkring ska socialförvaltningen göra deltagaren uppmärksam på detta och uppmuntra anslutning till a-kassa.

Som tidigare beskrivits ligger Lunds kostnader för försörjningsstöd sedan ett antal år tillbaka i linje med övriga riket, efter att under en lång period befunnit sig under rikssnittet. Samtidigt ligger Lunds kommuns kostnader för arbetsmarknadsinsatser på en betydligt lägre nivå än både riket och övriga större städer i landet (lägst nettokostnad per invånare av de 15 kommuner som utgör gruppen större städer)¹¹.

Socialnämndens budgeterade medel för arbetsmarknadsinsatser används huvudsakligen till lönekostnader för kommunala arbetsmarknadsanställningar samt personalförstärkning. Medlen används också i viss utsträckning till att ekonomiskt kompensera mottagande nämnder som inte bedömt sig kunna bära kostnader för till exempel handledningsutbildning eller utrustning själva.

För 2022 bedöms målsättningarna gällande ett stärkt arbetsmarknadsfokus medföra ett underskott om cirka 17 miljoner kronor för socialnämnden. I sitt remissvar till *EVP 2023-2025 med budget för 2023* meddelade socialnämnden att föreslagen ram var otillräcklig, bland annat utifrån uppdraget kring självförsörjning som innefattar riktade arbetsmarknadsåtgärder för att minska försörjningsstödet. Inom detta område bedömer socialnämnden att det krävs en utökad ram om 23 miljoner kronor för 2023, varav 5 miljoner kronor bedöms behöva utgöras av permanent förstärkning för ökade kostnader inom försörjningsstödet. Under 2022 är socialnämndens mål att högst 1000 hushåll ska uppbära försörjningsstöd. I remissvaret till *EVP 2023-2025* anger dock nämnden att målnivån med största sannolikhet kommer att höjas till 900 hushåll i genomsnitt under planperioden, och de ekonomiska konsekvenser som presenteras i remissvaret utgår således från den högre målsättningen. Socialnämnden anger vidare i sitt yttrande:

En kommuns förmåga att möta ett ökat behov av försörjningsstöd kan i princip endast mötas med olika typer av arbetsmarknadsinsatser. På kort sikt är dock arbetsmarknadsinsatser i form av kommunala anställningar med stöd dyrare per hushåll än utbetalt försörjningsstöd. Socialnämndens inriktning syftar till att omvandla passiva medel (försörjningsstöd) till aktiva medel (arbetsmarknadsinsatser) som leder till självförsörjning. I ett längre perspektiv ackumuleras effekten av insatserna genom att ett långvarigt försörjningsstöd kan brytas vilket bidrar till att den sociala hållbarheten stärks vilket medför betydande samhällsvinster. Brytpunkten, då de samlade kostnaderna för försörjningsstöd samt effekterna av

¹¹ Kolada, augusti 2022

kommunala arbetsmarknadsanställningar överstiger försörjningsstödkostnaderna utan kommunala anställningar med stöd, beräknas ske någon gång under år 2025. Föreslagna arbetsmarknadsinsatser bedöms således vara den bästa ekonomiska konstruktionen för planperioden som helhet. /.../ Om arbetsmarknadsinriktningen inte genomförs krävs det ramförstärkning för att täcka ökade kostnader för försörjningsstöd. I socialnämndens prognoser motsvarar de ökade kostnaderna mellan 35-42 mkr till år 2025.

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att stora förändringar i samhällsekonomin skett sedan socialnämnden inkom med sitt remissyttrande. Målsättningen avseende antal hushåll med försörjningsstöd och bedömningen av hur arbetsmarknadsinsatserna förväntas påverka försörjningsstödet kan därför komma revideras.

4.5 Sammanfattande kommentarer

Det finns flera skäl till att måluppfyllelsen ökat under 2022 jämfört med 2021 sett till målet gällande kommunala arbetsmarknadsanställningar. En starkt dialog mellan socialförvaltningen och övriga förvaltningar bedöms vara en viktig förklaring. För att arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser ska ge goda resultat både för individen och för kommunen som helhet, krävs att de platser som bereds i så stor utsträckning som möjligt är verksamhetsnära, att matchningen av deltagare är god och att det finns ett fungerande handledarskap hos såväl mottagande förvaltning som hos socialförvaltningen. Förvaltningarna i Lunds kommun har som utredningen visat olika förutsättningar att bereda platser. Att liksom andra kommuner basera en stor del av fördelningen på en förvaltnings storlek förefaller inte lämpligt i Lund, varken sett till total budget eller personal. Ett större fokus bedöms i stället behöva läggas på förutsättningarna för att skapa verksamhetsnära anställningar och praktikplatser, ett gott handledarskap och att bidra till framförallt den långsiktiga kompetensförsörjningen.

En förhållandevis stor andel av gruppen arbetslösa försörjningsstödstagare i Lund bedöms av socialförvaltningen som redo för en arbetsmarknadsanställning eller praktikplats, vilket ger förutsättningar för ett gott matchningsarbete. Som utredningen visat saknas dock aggregerad kunskap om målgruppens språk- och utbildningsnivåer. Att sådan kunskap tas fram och tillgängliggörs bedöms vara en viktig faktor för den mer övergripande planeringen, och bör därför beaktas i fortsatt arbetsmarknadsarbete även på ett mer generellt plan.

Kostnaderna för kommunala arbetsmarknadsanställningar i Lunds kommun bärs idag huvudsakligen av socialnämndens avsatta medel för

arbetsmarknadsinsatser. Det förefaller ur ett kommunalekonomiskt perspektiv centralt att socialförvaltningen i högre utsträckning än idag använder sig av erforderliga statliga anställnings- och handledarstöd, vilket också är socialförvaltningens ambition.

Socialnämnden tydliggör i sitt remissvar till *EVP 2023-2025 med budget för 2023*, att den ökade ambitionsnivån för arbetsmarknadsarbetet medför ökade initiala kostnader, men att effekterna av insatserna i ett lite längre perspektiv ackumuleras genom att långvarigt försörjningsstöd bryts, vilket i sin tur medför betydande samhällsvinster. Socialnämnden menar att de ekonomiska vinsterna med det arbete som bedrivs inom ramen för nämndens strategi för stärkt arbetsmarknadsfokus kan synliggöras redan under 2025. Mot den bakgrunden förefaller det viktigt att arbetsmarknadsinsatserna tillförs tillräckliga resurser, i enlighet med de målsättningar som socialnämnden fastslår.

5 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete

Kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktik är ett sätt för arbetslösa Lundabor med försörjningsstöd att få arbetslivserfarenhet och referenser som underlättar etableringen på den reguljära arbetsmarknaden. Insatserna ska ses som två av flera verktyg Lunds kommun har att tillgå i sitt arbetsmarknadspolitiska arbete.

Genom kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser kan sysselsättningen öka och kostnaderna för försörjningsstöd minska, både på kort och lång sikt beroende på hur insatserna utförs. Förtjänsterna kan bli stora för individen – kopplingen mellan arbete eller sysselsättning och god hälsa, delaktighet och inflytande är väl belagt i forskning.

Med utgångspunkt i Lunds kommuns program för social hållbarhet är frågan om att möjliggöra för fler Lundabor att komma i sysselsättning en angelägenhet för hela kommunkoncernen. Att nå de mål som socialnämnden årligen sätter upp gällande arbetsmarknadsanställningar och praktik kräver således en gemensam ansträngning från hela den kommunala organisationen. Samtidigt står Lunds kommun, i likhet med de flesta andra kommuner i Sverige, inför stora utmaningar vad gäller den egna kompetensförsörjningen. Kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktik ska därför också ses som en möjlighet att på framför allt lång sikt främja personalförsörjningen, inte minst inom identifierade bristyrken. Som utredningen visat är forskningen också samstämmig vad gäller betydelsen av verksamhetsnära arbetsmarknads- och praktikplatser för att skapa förutsättningar för långsiktig etablering på arbetsmarknaden för

individ. Med en tydlig koppling till förvaltningarnas kompetensbehov bedöms de platser som tas fram på ett mer naturligt sätt få en verksamhetsnära anknytning. Genom att bereda platser för arbetsmarknadsanställningar och praktik kan förvaltningarna i Lunds kommun således bidra till ökad måluppfyllelse inom ramen för social hållbarhet, men också få stöd i sitt kompetensförsörjningsarbete.

Det är viktigt att ha i åtanke att målgruppen arbetslösa som uppstår försörjningsstöd inte är homogen. Gruppen består dock till stor del av individer som av olika skäl står förhållandevis långt från arbetsmarknaden, vilket medför behov av tydlig handledning inte bara från den aktuella verksamheten där en anställning eller praktik äger rum, utan också från arbetsmarknadskonsulenter från socialförvaltningen. Det kan också innebära att vissa deltagare kan behöva särskilda förberedande insatser för att bli redo för en anställning eller praktikplats. Samtidigt finns det skäl att tro att målgruppen också bär på outnyttjad potential som kan bidra till en ökad kunskaphöjning, mångfald och en bättre avspeglning av Lunds befolkning i de kommunala verksamheterna. Genom både arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser ges kommunens verksamheter möjlighet att introducera nya målgrupper för verksamhetens yrkeskategorier och arbetsuppgifter. Utredningen har dock visat att det på en övergripande nivå saknas kunskap om målgruppen – det går för närvarande inte att på aggregerad nivå uttala sig om till exempel de språk- och utbildningsnivåer målgruppen besitter. Det förefaller ur ett mer långsiktigt planeringsperspektiv viktigt att den kunskapen etableras och analyseras kontinuerligt.

I utredningen synliggörs att olika tillvägagångssätt kan användas för att åstadkomma ett kommungemensamt åtagande vad gäller arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser. Malmö stad och Linköpings kommun använder sig av olika modeller, där Malmös arbete bygger på en genomgående procentuell kvot där den nämnd som inte uppfyller sin del kan bli betalningsskyldig till arbetsmarknads- och socialnämnden. För Lunds del bedöms detta tillvägagångssätt lägga för stor vikt vid den enskilda förvaltningens storlek snarare än dess uppdrag, behov och faktiska förutsättningar för att bereda kvalitativa platser. Modellen innebär i praktiken också att en nämnd kan överpröva annan nämnds verksamhet, med resultatet att det sker budgetomflyttningar mellan olika kärnverksamheter. Linköpings modell är i större utsträckning dialogbaserad och avhängig gemensamma, kommunövergripande riktlinjer och åtaganden inom såväl arbetsmarknads- som kompetensförsörjningsområdet, även om modellen i viss utsträckning också utgår från varje förvaltnings storlek

sett till antal medarbetare. Gemensamt för Malmö och Linköping är att de fastställda modellerna medfört ett ökat samarbete mellan socialförvaltning (eller motsvarande) och övriga förvaltningar – medvetenheten hos övriga förvaltningar har ökat och insatserna har i stor utsträckning utvecklats från att i viss mån ses som ett nödvändigt ont, till att betraktas som en reell nytta, inte minst ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. I både Linköping och Malmö finns tydliga stödstrukturer som bistår förvaltningarna i sitt arbete med att bereda platser, vilket bedöms nödvändigt för att åstadkomma ett ökat gemensamt ansvarstagande.

Lunds kommun saknar idag en modell för fördelning av de arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser som socialnämnden beslutar om. Fördelningen har i stället skett genom dialog mellan socialförvaltningen och övriga förvaltningar, med varierande resultat. Erfarenheten från 2021 (med låg måluppfyllelse) och 2022 (där måluppfyllelsen hittills är förhållandevis god) är att det finns behov av en modell som tydliggör både fördelningen och grunderna till den, och som minskar risken för att processen blir personberoende. I dialogen behöver också diskussion föras om vad handledarskapet innebär för den mottagande verksamheten. En sådan modell behöver samtidigt innehålla ett stort mått av flexibilitet för att kunna följa en utveckling som kan vara svår att prognostisera, både vad gäller den allmänna konjunkturen och förvaltningarnas olika förutsättningar.

Under 2022 har socialförvaltningen tillämpat ett dialogbaserat arbets sätt där övriga förvaltningars behov och förmåga har lagt grunden till de arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser som tagits fram. Bedömningen är att ett sådant arbets sätt behöver vara vägledande även för den fortsatta processen, samtidigt som förvaltningarnas kompetensförsörjningsbehov behöver vägas in som en viktig faktor i arbetet.

5.1 Förslag till kommungemensam riktlinje

Utifrån de slutsatser som kunnat dras i utredningen föreslås en kommunövergripande riktlinje för arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser, som fastslår det gemensamma ansvaret för att bereda platser för arbetsmarknadsanställningar och praktik utifrån socialnämndens målsättningar.

En riktlinje ska enligt *Lunds kommuns program för styrning* stödja organisationen så att verksamheten bedrivs på rätt sätt. Riktlinjer kan vara inriktade på metoder och rekommendera vissa tillvägagångssätt. Syftet med en riktlinje är att reglera den befintliga verksamheten, eller

ett visst område, så att den bedrivs effektivt och med god kvalitet. Kommungemensamma riktlinjer antas av kommunstyrelsen.

Den föreslagna riktlinjen operationaliserar delar av de målsättningar som finns i program för social hållbarhet och fastställer ansvar, roller och utgångspunkter för den årliga fördelningen av arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser i Lunds kommun. Riktlinjen beskriver också den process som förvaltningarna föreslås arbeta efter för att årligen komma fram till ett förslag till fördelningsmodell som socialnämnden enligt förslaget ytterst beslutar om. Riktlinjen beskriver, i korthet:

- Vad som avses med kommunala arbetsmarknadsinsatser och praktik
- Kopplingen till de övergripande målsättningarna i program för social hållbarhet samt till Lunds kommuns kompetensförsörjningsutmaningar
- Att frågan om arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser är ett kammungemensamt åtagande
- Att målgruppen för insatsen i första hand utgörs av arbetslösa försörjningsstödmottagare och försörjningsstödstagare med barn
- Att socialförvaltningen ansvarar för att årligen ta fram ett förslag till fördelningsmodell baserat på socialnämndens kvantitativa målsättningar för arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser
- Att förslag till fördelningsmodell bereds i nära dialog med varje berörd förvaltning
- Att fördelningen av platser tar sin utgångspunkt i:
 - Varje nämnds/förvaltnings kompetensbehov på kort och lång sikt
 - Varje nämnds/förvaltnings förutsättningar (organisatoriskt och verksamhetsmässigt – det måste finnas rimliga möjligheter att bereda kvalitativa platser med erforderlig handledning)
- Att socialnämnden fattar slutgiltigt beslut om årlig fördelningsmodell
- Att samtliga berörda nämnder årligen sluter överenskommelse med socialnämnden om inrättande av de arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser som fastslagits i fördelningsmodellen
- Ansvarsfördelning och roller för kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser
- Hur riktlinjen ska följas upp

5.2 Förväntade effekter

Det huvudsakliga syftet med riktlinjen är att få till stånd en sammanhållen, kommungemensam och väl definierad process, där roller och ansvar är tydliggjorda. Effekterna av ett sådant arbetssätt förväntas bli en jämnare fördelning av platser i kommunens organisation, samt att de platser som tas fram i än större utsträckning gynnar både individen och mottagande verksamhet genom ett stärkt fokus på kompetensförsörjning. Sådana effekter träffar också på ett tydligt sätt de målsättningar i program för social hållbarhet som bland annat rör ökad sysselsättning. Med ett tydligt fokus på prioritering av bland annat försörjningsstödstagare med barn förväntas en effekt också kunna bli att fler barn i förlängningen får självförsörjande vårdnadshavare. Ytterligare en effekt förväntas bli minskade kostnader för det kommunala försörjningsstödet.

5.3 Uppföljning

Föreslagen riktlinje och arbetet med kommunala arbetsmarknadsanställningar och praktikplatser i stort, föreslås följas upp årligen inom ramen för ordinarie uppföljning. Riktlinjen föreslås revideras i samband med att program för social hållbarhet aktualiseras under 2024.