

2019-12-13

Avd för utbildning och arbetsmarknad
Oscar Svensson och Åsa Karlsson

Arbetsmarknadsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Till:
Arbetsmarknadsminister Eva Nordmark
Kopia till Maria Mindhammar,
Arbetsförmedlingen

Skrivelse med anledning av det allvarliga läget inom Arbetsförmedlingen

SKR vill genom denna skrivelse tydliggöra för regeringen vad vi ser som centralt för den fortsatta utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken. I detta vill vi lyfta fram:

- SKR:s övergripande utgångspunkter för arbetsmarknadspolitikens utveckling.
- SKR:s perspektiv på förutsättningar som måste säkras i reformprocessen.
- SKR:s 36 punkter med anledning av Arbetsförmedlingens rapport till regeringen som inspel till regeringen och samarbetspartierna i det fortsatta arbetet.
- SKR vill att förutsättningarna utreds för att på frivillig basis ge kommuner som vill ett samordnande och rustande uppdrag för samtliga arbetssökande långt från arbete, med medföljande ekonomisk ersättning.
- SKR vill att kommunerna skyndsamt får samordningsansvar för de nyanländas etableringsinsatser, med medföljande ekonomisk ersättning.
- SKR vill att övervältring av kostnader till våra medlemmar ersätts av staten.
- SKR kräver att Arbetsförmedlingen har personlig närvaro i samtliga kommuner.

Bakgrund – den största omstöpnigen av arbetsmarknadspolitiken i modern tid

Arbetsförmedlingen är under omdaning och reformering vilket vi inte har några principiella synpunkter på. Staten ansvarar för hur man organiserar sina myndigheter och att de utför de uppdrag de är satta att genomföra. Det vi däremot inte kan acceptera är när staten inte kan eller förmår garantera att det uppdrag man har kan utföras i närtid. Våra medlemmar runt om i landet larmar om att Arbetsförmedlingens lokala närvaro och tillgänglighet på individnivå och i samverkan inte fungerar. Det avser såväl att ha kontakt med Arbetsförmedlingens personal som att få del av aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser där medel dragits ner kraftigt och där det inte finns personal som kan fatta beslut om insats. Kostnaderna för kommunernas försörjningsstöd ökar och befaras öka ytterligare om inte kraftfulla åtgärder beslutas här och nu.

Vi vill ge Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) samlade syn på hur den framtida Arbetsförmedlingen ska se ut. Arbetsförmedlingen har haft i uppdrag att analysera och ge förslag. De har lämnat förslag på de olika delfrågor de fått men inte haft i uppdrag att föreslå en helhet. SKR vill ta tillfället i akt att ge vår bild av analysrapportens innehåll och de förslag och rekommendationer som finns. Men vi vill också belysa frågeställningar och områden där analysen antingen är för grund eller inte har omfattats av analysuppdraget. Bland dessa finns målgruppsanalys, kompetensförsörjningsbehov, tillvaratagande av kommuners och regioners arbete och hur samverkan ska se ut i det framtida systemet. Denna skrivelse är också ett inspel i den förlängda reformprocess som regeringen annonserade 9 december 2019. Detta innebär huvudsakliga nya regelverket ska träda ikraft i slutet av 2022 och de mest ändamålsenliga upphandlingstjänsterna för respektive tjänst ska användas.

SKR:s styrelse vill understryka att vi inte ser detta som en partipolitisk fråga utan en fråga om att arbetslösa och arbetsgivare ska få det stöd de behöver lokalt och att regering och samarbetspartier arbetar fram en lösning i de överläggningar som nu pågår.

SKR:s övergripande utgångspunkter för arbetsmarknadspolitikens utveckling är att:

- staten har det arbetsmarknadspolitiska ansvaret. Uppgifter får inte övervältras på kommuner och regioner utan uppdrag och ekonomisk kompensation. Regeringen behöver ge besked om hur glappet inom arbetsmarknadspolitiken 2019–2022 ska hanteras för att förhindra ökade kostnader på kommuner och regioner och att ersättning utgår för de kostnader som uppstått eller kommer att uppstå till 2022,
- arbetssökande och arbetsgivare ska garanteras ett kvalitativt stöd och likvärdig service över hela landet som leder till minskad arbetslöshet och bättre kompetensförsörjning,
- utformningen av ett nytt system måste ha ett särskilt fokus på målgrupper som står långt från arbetsmarknaden,
- lokal kännedom och förankring samt personligt stöd måste säkerställas i den service som erbjuds,
- arbetsmarknadspolitiken måste vara flexibel i sitt upplägg så att resurser kan användas ändamålsenligt och utifrån lokala förutsättningar. I det ligger att en mångfald av insatser och utförare behövs, såväl hos privata aktörer som hos kommuner, regioner och andra aktörer,
- samverkansstrukturer ska vara hållbara över tid. Det gäller särskilt kring individer som står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser från olika aktörer, samt att
- samordningsansvaret för nyanländas etablering måste fungera i alla kommuner. SKR har tidigare tillskrivit regeringen om att skyndsamt utreda möjligheten att flytta samordningsansvaret till kommunerna.

För att uppnå de övergripande utgångspunkterna under pågående omställning anser SKR att förutsättningar måste säkras att:

- Arbetssökande och arbetsgivare har möjlighet att möta Arbetsförmedlingen i sin egen kommun,
- ingångna avtal och samarbeten såsom inom Finsam, socialfonden och DUA, ska hållas,
- de omfattande medlen inom Europeiska socialfonden används effektivt och i samverkan med andra aktörer, dels i omställningsarbetet, dels i ett framtida arbetsmarknadspolitiskt system,
- kommunerna ska kunna ha en samordnande och rustande roll för de grupper som står längre från arbetsmarknaden och har behov av samordnade insatser,
- kommunerna ska kunna vara utförare av statliga arbetsmarknadsinsatser,
- kommunerna får full ersättning för de insatser de genomför för arbetslösa, samt att
- analyser genomförs av vilka effekter minskade resurser för arbetsmarknadsutbildningar får för kommunal vuxenutbildning och samhällets kompetensförsörjning.

SKR vill lyfta följande 36 punkter mot bakgrund av Arbetsförmedlingens rapport 1 november och det allvarliga läget som inspel till regeringen och samarbetspartierna i det fortsatta arbetet

Regeringen beslutade 9 maj 2019 om ett uppdrag till Arbetsförmedlingen om att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.¹ Arbetsförmedlingen redovisade sitt uppdrag 1 november 2019.²

Med anledning av det vill SKR ge sin syn på analysen och även lyfta fram delar vi tycker saknas eller behöver utvecklas i analysen. I och med att regeringen har tillsatt en utredning som bland annat ska analysera om kommuner kan agera som fristående aktörer i ett LOV-system, och regeringens besked 9 december 2019 om att det den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenliga för respektive tjänst ska användas, avstår SKR från att i detalj kommentera de delar som handlar om systemets konstruktion i detta skede. SKR avser att noga följa det vidare arbetet med arbetsmarknadspolitikens utformning med utgångspunkt i nedanstående punkter.

¹ A2019/00923/A. Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.

² Arbetsförmedlingen (2019). *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag.*

Utgå från individen – säkra stödet till de långt från arbete genom Arbetsförmedlingens tillgänglighet

1. Utforma det nya systemet med särskilt fokus på att ge individinriktat stöd. En stor del av dagens arbetslösa står utifrån arbetsmarknadens krav, långt från arbete och är i behov av insatser från flera aktörer, och under en längre tid, för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.
2. Klargör hur stödet ska fungera för de grupper som står långt från arbete, vad som avses med rustande insatser, ansvarsfördelning och samverkan kring dessa individer samt en särskild riskanalys om fristående aktörers stöd till de som står långt från arbete.
3. Säkra upp stöd i hela landet.
4. Överväg att rulla ut reformen för grupper längre från arbetsmarknaden i ett andra steg när systemet börjat fungera för grupper nära arbetsmarknaden.
5. Arbetsförmedlingen behöver omgående och löpande säkerställa att det finns Arbetsförmedlingspersonal i hela landet.
6. Säkerställ att de arbetssökande och arbetsgivare ges möjlighet att möta Arbetsförmedlingen i sin egen kommun. Samlokalisering med kommuner kommer att vara avgörande.
7. Bekosta resor för de arbetssökande som behöver resa till Arbetsförmedlingens kontor, eller annan utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av staten.
8. Tillgängliggör de digitala kanalerna för alla om de ska användas som huvudsaklig ingång till Arbetsförmedlingen. Så länge digitala lösningar inte är målgruppsanpassade bör de ses som komplement till fysiska möten. I utvecklingen måste stöd till de långt från arbete och i digitalt utanförskap särskilt säkras, gärna i dialog med SKR:s medlemmar som idag går in och ger stöd till individer för att klara av det digitala mötet med Arbetsförmedlingen.
9. Värna och vidareutveckla uppdraget om samverkan med skolan kring unga med funktionsnedsättning inom arbetsmarknadspolitiken.

Sätt kompetensförsörjning som en del av reformens kärna

10. Ge kompetensförsörjningsperspektivet en större tyngd i den fortsatta reformeringen av arbetsmarknadspolitiken för att säkra att offentliga och privata arbetsgivare ska kunna anställa, växa och bidra till vår gemensamma välfärd.
11. Skapa en samlad ingång till Arbetsförmedlingen för respektive kommun och region gällande kompetensförsörjning och rekrytering vilket även behövs för andra stora arbetsgivare.

12. Skapa en bättre samordning mellan politikområdena arbetsmarknad-, utbildning, social- och näringslivspolitik i syfte att klara den framtida kompetensförsörjningen och för individer som står utanför arbetsmarknaden eller som behöver yrkesväxla.

Ta tillvara och utveckla kommuners och regioners roll i samverkan kring arbetslösa

13. Tydliggör att kommuners och regioners roller måste tas tillvara och utvecklas i relation till arbetsmarknadspolitiken.

14. Analysera och beskriv hur kommuners insatser och verksamheter ska kunna tas tillvara i det reformerade systemet, och hur Arbetsförmedlingens kan säkerställa en fungerande samordning och samverkan med kommuner och regioner som bygger vidare på befintliga strukturer, eftersom detta saknas i förmedlingens analys.

15. Utforma ett välfungerande system för hur kommunerna ska ha kontakt med Arbetsförmedlingen och andra aktörer i samverkan kring enskilda arbetslösa.

16. Säkra dialog på ledningsnivå mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna så att strategiskt arbete kan utvecklas successivt.

17. Pröva olika alternativa lösningar i förändringsarbetet för att sedan skala upp det som fungerar. Genomför pilotförsök med det arbetsmarknadspolitiska program SKR tagit fram och pilotförsök där ett antal kommuner får ta det rustande och samordnande uppdraget för arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden.

18. Gör en översyn av Finsam men i en process där samtliga parter är likvärdiga i förnyelsearbetet.

19. Säkra upp Arbetsförmedlingens medverkan i genomförandet av Europeiska socialfonden i slutfasen av programperioden 2014–2020.

20. Klargör snarast vilken roll Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna ska ha, bland annat i relation till samarbete med kommuner och regioner, vid genomförande av Europeiska socialfonden 2021–2027. SKR avstyrker Arbetsförmedlingens rekommendationer att Arbetsförmedlingen ges en särställning genom att få en formell rådgivande roll till Svenska ESF-rådet och särskilda medel att disponera.

21. Ta tillvara arbetet inom det civila samhällets organisationer i utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken.

Underlätta för nyanländas etablering

22. Ge kommunerna det operativa samordningsansvaret för nyanländas etableringsinsatser. Detta ska följas av motsvarande resurser. Arbetsförmedlingen bör fortsatt ha ett nationellt huvudansvar för etableringen, med ett strategiskt samordningsansvar och ansvar för myndighetsutövningen på individnivå.

Ge goda förutsättningar för yrkesväxling och utbildning för arbetslösa

23. SKR understryker att reguljär utbildning är en viktig insats och instämmer i Arbetsförmedlingens rekommendationer om att det även framöver behövs incitament som studiestartsstöd och högre bidrag för reguljära studier samt att det fortsatt ska vara möjligt att studera med aktivitetsstöd. Det behöver också skapas möjlighet för personer som genomgår skuldsanering att delta i olika former av yrkesutbildning.

24. SKR förordar att kommunerna får en utökad uppgift samt finansiering för koordinering av uppgifter för arbetssökande i kommunal vuxenutbildning. Mer reguljär utbildning är positivt men det behöver finansieras.

25. Beakta arbetsmarknadsutbildningarnas roll och gör inga stora neddragningar förrän det reguljära utbildningssystemet har kapacitet att ta över.

26. SKR uppmanar regeringen att ta fram ett sammanhållet system kring utbildning för arbetslösa. Detta behöver innefatta en analys av hur utbildning kopplad till arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och folkbildningens område ska samspela framöver. Det behövs även nationella insatser för att utveckla stödfunktionerna inom vuxenutbildningen. Allt fler elever med bland annat psykisk ohälsa och tidigare skolmisslyckanden ställer krav på stora anpassningar för att målgruppen ska kunna fullfölja utbildningen.

Skapa säkra system för arbetsmarknadspolitisk bedömning och informationsdelning med landets kommuner

27. SKR ser positivt på inriktningen om ökat informationsutbyte med kommuner och att initiativ behöver tas snarast för att regelverk och lösningar ska finnas på plats 2022.

28. Kvalitetssäkra den arbetsmarknadspolitiska bedömningens träffsäkerhet innan den sjösätts skarpt, och säkra upp att även individer långt från arbete får stöd genom arbetsmarknadspolitiken. Det måste undvikas att människor faller mellan stolarna och nekas ersättning från Försäkringskassan, samtidigt som de anses vara för sjuka eller ha för stora funktionshinder för att ta del av arbetsmarknadsinsatser.

29. Prioritera att starta arbetet med att ta fram en välfungerande arbetsmarknadspolitisk bedömning.

Staten måste ta ansvar för övervältring av arbetsuppgifter och kostnader på den kommunala och regionala sektorn

30. Ge ekonomisk kompensation till kommuner och regioner för en icke-optimalt fungerande arbetsmarknadspolitik. Det gäller kommunernas nuvarande kostnader för ekonomiskt bistånd samt arbetsmarknadsinsatser för vilka kostnaderna stadigt ökat

genom åren, men även kostnader för ytterligare övervältring på kommuner och regioner under reformperioden.

31. De vägval som görs framöver måste ske utifrån en gedigen och transparent konsekvensanalys av hur reformeringen påverkar situationen för enskilda individer samt kommuner och regioner.

32. Säkerställ att kommunerna kompenseras för kostnader till följd av införande av digitala systemlösningar om kommunerna ska använda dem.

Uppdragets genomförande och den fortsatta processen

33. I fortsättningen är det viktigt att prioritera ordnad och transparent dialog med kommuner, regioner och andra samhällsaktörer kring lösningsförslag som tas fram.

34. Prioritera att ta fram tydligare transparent tidslinje för reformens genomdrivande, där en fungerande arbetsmarknadspolitik och Arbetsförmedling säkras under reformperioden och riskanalys och alternativa scenarier tas fram.

35. Ta fram ett mer detaljerat beslutsunderlag för arbetsmarknadspolitikens genomförande som tar ett helhetsgrepp med utgångspunkt i arbetslösa och arbetsgivares behov idag och i framtiden. Ett sådant underlag bör också remissbehandlas.

36. Ge en oberoende part uppdrag att följa upp Arbetsförmedlingens arbete noggrannare under reformperioden med fokus på likvärdighet och kvalitet i stödet till arbetslösa över landet och se till att myndigheten stärker upp arbetet där det inte fungerar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

Bilaga – fördjupning

Utgå från individen – säkra stödet till de långt från arbete genom Arbetsförmedlingens tillgänglighet

1. Allt fler av de som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen befinner sig i en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Denna grupp ökade från 247 000 till 267 000 individer perioden april 2013 till april 2018, samtidigt som övriga inskrivna minskade från 154 000 till 83 000 individer. De i särskilt utsatt ställning utgör omkring 75 procent av de inskrivna på Arbetsförmedlingen, och prognosen är att detta andelsförhållande kommer kvarstå 2018–2019.

Under 2017 fick omkring 247 000 vuxna ekonomiskt bistånd. 54 procent hade arbetslösrelaterade försörjningshinder som huvudsaklig orsak till mottagande av bistånd.³ De senaste åren har omkring 100 000 individer deltagit i kommunala arbetsmarknadsinsatser, men har ökat till en rekordnivå på 108 500 individer 2018. Allt fler av dem står långt från arbetsmarknaden vilket märks genom att en ökad andel bland dem saknar en fullgjord grundskoleutbildning och en allt större andel varit arbetslösa i mer än 24 månader före inskrivning i kommunens AME-verksamhet (se figur 1 och 2).⁴

2. Arbetsförmedlingen konstaterar att hur matchande och rustande insatser organiseras och indelas påverkar hur systemet som helhet fungerar. I rapporten diskuteras vissa principiella frågor kring individens avstånd till arbete i relation till ersättningssystem för rustande respektive matchande insatser. Dock saknas en närmare beskrivning av vilka rustande insatser som ska genomföras för arbetslösa, vilka behov som finns och vilka typer av rustande insatser som olika aktörer redan genomför idag som behöver tas tillvara och utvecklas. I den sistnämnda delen behövs en tydligare analys göras av vilka roller och ansvar kommuner och regioner ska ha i relation till Arbetsförmedlingen och de fristående aktörerna. Många kommuner bedriver ett aktivt rustande arbete, bland annat för att öka förutsättningarna för individer med ekonomiskt bistånd att gå till arbete.⁵

3. Ta diskussionen om vita fläckar på allvar. SKR är allvarligt oroade över att fristående aktörer inte kommer att finnas tillgängliga lokalt i samtliga kommuner på det nära sätt som behövs för att personer långt från arbete ska få ett bra stöd. En annan ”vit fläck” vi har stora farhågor kring är att det inte kommer finnas tillräckliga drivkrafter för fristående aktörer att ta sig an och stödja individer långt från arbete om ersättning i huvudsak utgår baserat på om individer etablerar sig på arbetsmarknaden. I ett läge med en vikande konjunktur är det viktigt att införa sådan ordning med viss återhållsamhet.

³ Socialstyrelsen (2018). Statistik om ekonomiskt bistånd. PM art nr: 2018-11-12 & Socialstyrelsen (2019). Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2017. PM art nr: Art nr: 2019-2-5.

⁴ SKL (2019). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018*.

⁵ Jfr SKL (2019). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018*.

4. I Arbetsförmedlingens analys saknas viktiga svar på hur det nya systemet ska fungera för individer långt från arbete. Det kan därför övervägas att genomföra reformen i två steg där de matchande delarna rullas ut i ett första steg medan det parallellt utarbetas mer genomarbetade lösningar för rustande och samordnade insatser.

Det finns osäkerheter kopplade till den Arbetsmarknadspolitiska bedömningen där Arbetsförmedlingen konstaterar att den initiala arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer att vara sämre för långtidsarbetslösa än för de som står närmare arbete.⁶ Förutsättningarna att kunna förbättra träffsäkerheten över tid bedöms dessutom vara högre för de som står närmare arbetsmarknaden.⁷

Det ges en ofullständig bild av idag viktiga rustande insatser och samverkansarenor kring individer långt från arbete och hur dessa ska tas tillvara i det nya systemet. Arbetsförmedlingen rekommenderar också att ersättningen för rustande insatser bör bestå av en generell ersättningsnivå samt en eller flera avgränsade tjänster eller inriktningar, men att detta bör utformas i ett senare skede av reformeringen.⁸

Kommuner och regioner har redan idag flera centrala ansvarsområden kring arbetslösa som inom utbildning, komvux/sfi, ekonomiskt bistånd, kompetensförsörjning och regional utveckling. Kommuner har lång erfarenhet av att erbjuda insatser för individer som står långt från arbetsmarknaden. Här finns redan kompetens och infrastruktur över hela landet.

5. Under 2019, och sannolikt under en tid framöver, kommer det att vara stor rotation på personal inom Arbetsförmedlingen. De många rapporterna om sviktande kvalitet och likvärdighet över landet måste tas på allvar och åtgärdas omgående så att tillräckliga resurser finns för att enskilda kontinuerligt ska få stöd efter behov. Det är viktigt både ur de arbetslösas och arbetsgivarnas perspektiv.

6. Arbetslösheten finns i samtliga kommuner och många individer behöver stöd genom möten i sin närmiljö. Samlad forskning och erfarenhet visar att individer långt från arbetsmarknaden ofta behöver samordnade insatser från flera aktörer, en aktör som tar huvudansvar för processen och ger ett individualiserat och flexibelt stöd för att den arbetslöse ska komma närmare en etablering på arbetsmarknaden. Detta kräver ofta att individen under en längre tid har kontinuerlig kontakt med en eller flera professioner som stöttar vägen mot etablering. Här kan de fysiska mötena vara avgörande för att skapa förtroende och kontinuitet.

⁶ Arbetsförmedlingen (2019). *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*. s. 75.

⁷ Arbetsförmedlingen (2019). *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*. s. 86.

⁸ Arbetsförmedlingen (2019). *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*. s. 116.

7. Färre lokalkontor ger längre och kostsammare resor för de arbetsökande. För att säkra upp tillgänglighet till statens stöd måste resor finansieras. Detta går att lösa genom samma modell som för sökanderesor för intervju som redan finns.

8. Arbetsförmedlingens digitaliseringsstrategi är en viktig del av reformeringen av myndigheten. SKR:s undersökningar pekar på att det finns ett fortsatt stort behov av fysiska möten bland många arbetsökande, men också att det digitala mötet med myndigheten behöver tillgängliggöras bättre än idag. En övervägande majoritet av kommunerna anser att arbetsökande har behov av fysiska möten med personal från Arbetsförmedlingen för att kunna vara aktivt arbetsökande.⁹

De digitala kanaler som Arbetsförmedlingen bygger upp är inte tillräckligt användarvänliga och anpassade för grupper längre från arbete, exempelvis språkstöd. Tillgång till digitala lösningar kan också vara en kostnadsfråga för enskilda individer såväl som resor till och från Arbetsförmedlingen på annan ort. Digitala lösningar skulle istället kunna utvecklas för att säkerställa samarbeten inom Arbetsförmedlingen som möjliggör att myndighetens personal fortsatt kan verka nära individerna och kommunerna.

Flera kommuner har lyft fram att det digitala mötet med Arbetsförmedlingen inte fungerar. Det stöd som individer behöver för att hantera digitala tjänster faller redan idag på kommunerna där personal på socialtjänstkontor, i arbetsmarknadsenheter, på bibliotek eller i komvux får hjälpa arbetsökande att skriva in sig och hantera sina ärenden.

I utvecklingen måste också beaktas hur lösningar ska skapas för individer i digitalt utanförskap och vikten att dessa måste kunna få hjälp och svar på sina frågor. SKR har tidigare uppmärksammat liknande utveckling med minskad fysisk närvaro och ökad digital service från Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverket, men även privata aktörer såsom banker. Allt fler frågor ställs då till de som fortfarande finns på plats – kommunal personal, utan att kommunerna har blivit ekonomiskt kompenserade för att upprätthålla service och guidning till medborgarna.¹⁰

SKR välkomnar att göra gemensam sak för att nationellt driva på frågan digital identitet för t.ex. nyanlända för att möjliggöra att de tjänster som utvecklas kan användas av målgruppen.

9. Arbetsförmedlingen har genom förordning en uppgift att särskilt samverka med skolan för att underlätta övergångar till arbetslivet för unga med funktionsnedsättning. Det är värt att understryka att det avser såväl unga i gymnasiesärskolan som i gymnasieskolan. För unga med funktionsnedsättning kan det vara särskilt viktigt att få stöd att veta och planera vad som ska bli nästa steg för att etablera sig på arbetsmarknaden även om det generellt såklart gäller för alla unga. Uppdraget skiljer

⁹ SKL (2019). *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitikens omläggning*.

¹⁰ Jfr. <https://skl.se/download/18.5160ef2615dce507980b597e/1503062786927/RAPPORT-INSATSER-F%C3%96R-DIGITAL-KOMPETENS-P%C3%85-FOLKBIBLIOTEKEN.pdf>

sig från andra uppdrag då det avser unga som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Det har därför varit svårt att följa vilka unga som omfattas då Arbetsförmedlingens system inte följer individer som inte är inskrivna. Uppdraget bör framöver förtydligas och specificeras. Av de alternativ som Arbetsförmedlingen tecknat är framtagande av en regional struktur att föredra framför utveckling av digitala lösningar.

Sätt kompetensförsörjning som en del av reformens kärna

10. En välfungerande arbetsmarknadspolitik behöver ta utgångspunkt i kompetensförsörjningsbehoven – att tillgodose både individers och verksamheters behov av kompetens. En förutsättning för att offentliga och privata arbetsgivare ska kunna anställa och växa är att de hittar rätt kompetens och att arbetslösa som saknar efterfrågad kompetens ges möjlighet att tillägna sig denna. I det analysunderlag som Arbetsförmedlingen har tagit fram för att förbereda för en ny myndighet berörs kompetensförsörjningsfrågorna i mycket begränsad omfattning.

Arbetsmarknaden står inför stora utmaningar framöver. Demografiskt ökar grupperna barn och unga samt äldre betydligt mer än gruppen i arbetsför ålder. För välfärden innebär det att rekryteringsbehoven ökar samtidigt som många medarbetare går i pension. Till det kan läggas att även näringslivet har stora kompetensbehov de närmaste åren. De som idag står utanför arbetsmarknaden behöver rustas för att fylla en del av de kompetensgap som uppstår, men det kommer inte vara tillräckligt. Kompetensutveckling av redan sysselsatta kan i detta avseende skapa rörelse och förflyttningar på arbetsmarknaden, som gör att kompetensbehoven uppstår på en mindre kvalificerad nivå.

I reformeringen av Arbetsförmedlingen är det viktigt att beakta kompetensförsörjningsperspektivet genom att väga in arbetsmarknadens kompetensbehov i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och skapa incitament att matcha eller rusta mot *rätt* jobb, snarare än *ett* jobb, för att både säkra arbetsgivarnas kompetensbehov och skapa långsiktig etablering på arbetsmarknaden för individerna.

11. För att arbetsgivare ska kunna rekrytera strategiskt med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, inte minst när det gäller arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden, krävs det att arbetsgivaren får kvalificerad stöd och service. För att få reda på och möta arbetsgivarnas behov av kompetens och deras förutsättningar att erbjuda anställningar och insatser på arbetsplatsen krävs nära samverkan och branschkunskap. Den här kunskapen och samverkan behöver genomsyra både Arbetsförmedlingen och utförare av rustande och matchande insatser.

Det är av stor vikt att samverkan sker med kommunerna och regionerna i deras roll som arbetsgivare. Kommunerna ansvarar även för vuxenutbildningen, vars roll väntas bli än större inom arbetsmarknadspolitiken då fler ska genomgå reguljär utbildning.

12. Regionerna har ett regionalt utvecklingsansvar med uppdrag att samordna och utveckla det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Både kommuner och regioner kan utifrån sina respektive uppdrag bidra till en effektiv arbetsmarknadspolitik och är samtidigt beroende av samverkan med Arbetsförmedlingen för att uppfylla de uppdrag man har idag.

I det tänkta systemet med fristående aktörer kommer frågan om dialog med arbetsgivare att aktualiseras. Inte minst för SKR:s medlemmar som kan komma att kontaktas av många fristående aktörer med önskan om att ta emot arbetslösa. I det sammanhanget måste arbetsgivarnas behov vägas in och ges möjlighet att påverka utformningen av samarbetet med fristående aktörer. Målet måste vara att rekrytering genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder utgör en attraktiv och betydelsefull pusselbit i arbetsgivarnas strategiska kompetensförsörjningsarbete.

Ta tillvara och utveckla kommuners och regioners roll i samverkan kring arbetslösa

13. Landets regioner har nyligen fått ett omfattande uppdrag kring regional utveckling och tillväxt som behöver tas tillvara, såväl som hälso- och sjukvårdens arbete kopplat till rehabilitering och samverkan inom ramen för FINSAM.

Sedan 1980-talet har nästan samtliga kommuner utvecklat verksamheter för att stödja kommunmedborgarnas etablering. En stor del av kommunernas arbetsmarknadsinsatser handlar om att stötta och rusta individer som står längre från arbetsmarknaden. IFAU har nyligen bekräftat tidigare studier som visar att deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser genomsnittligen står längre från arbetsmarknaden samt har högre och mer långvarigt mottagande av ekonomiskt bistånd än deltagare i Arbetsförmedlingens insatser.¹¹

Bland kommunernas motiv finns att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd, att de statliga utbildnings- och sysselsättningsåtgärderna inte lyckas nå alla arbetssökande och inte bedöms ha tillräcklig effekt samt att det är en del av att säkra det lokala näringslivets tillväxt och kommunens egen kompetensförsörjning.¹² Kommunernas arbete utgår dels från den drivkraft som finns att stötta individer med ekonomiskt bistånd, dels som en spegling av den statliga arbetsmarknadspolitikens bristande förmåga att på ett bra sätt stötta dessa individer.

Varje år samlar SKR in uppgifter om kommunernas arbetsmarknadsinsatser till databasen Kolada. Det senaste året rapporterade 260 av 290 kommuner in uppgifter. Omräknat för samtliga kommuner så mötte de kommunala verksamheterna cirka 108

¹¹ IFAU (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial.*

¹² Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer.*

500 deltagare 2018 och hade 5 310 anställda inom området.¹³ Till det kan läggas att kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd 2017 var 10,7 miljarder kronor, och att 54 procent av de som mottog bistånd hade arbetslösrelaterade försörjningshinder som huvudsaklig orsak.¹⁴

14. Det är viktigt att ta tillvara det som fungerat i samverkan som byggts upp kring individer i behov av insatser från flera aktörer för att närma sig arbete. Det handlar bland annat om lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner, samarbete med regioner, Finsam, utvecklingsarbete genom ESF-projekt och DUA-överenskommelser. En sådan analys saknas i stort Arbetsförmedlingens underlag. Införandet av ett helt nytt system för rustning och matchning förändrar förutsättningarna för samverkan i grunden, men konstruktionen av detta måste också göras med beaktan av individernas behov av flera insatser i samverkan.

En analys av samverkan behöver bland annat tydliggöra vad som menas med strategisk och operativ samverkan, hur dessa förhåller sig till varandra och om det är möjligt och ändamålsenligt att göra en sådan åtskillnad, hur samverkan ska lösas rent praktiskt i olika lokala kontexter och vilka ytterligare uppgifter detta kan innebära för kommuner och regioner. Bland annat kan kontakterna och samverkansytorna bli väldigt många i områden där flera aktörer väljer att etablera sig. Utöver att det kan möta stora logistiska utmaningar att åstadkomma en god samverkan kan ersättning från staten också behöva utgå med nya krav detta kan ställa på kommunernas och regionernas administration.

15. Många av dagens arbetssökande har behov av stöd från flera aktörer för att närma sig arbete. Därför behöver Arbetsförmedlingen säkra att det finns en personlig kontakt för respektive kommuns handläggare för samverkan och beslut i individärenden. I rapporten rekommenderas att Arbetsförmedlingen ska kvarstå som ansvarig för strategisk samverkan och samordning medan operativ samordning av insatser ska utföras av fristående aktörer. Istället för att ge en tydlig beskrivning av vad samverkan innebär och förväntade mål för denna är myndighetens bedömning att de ska ta fram en beskrivning av detta framöver tillsammans med en beskrivning av vilka samverkansarenor som fristående aktörer kan förväntas vara initiativtagare till. Det saknas en beskrivning av kommuner och regioners roll i detta. Fungerande strukturer för samverkan är hotade och avvecklas utan att det är utrett vad i de befintliga strukturerna som bör bevaras och hur samverkan i praktiken ska ske – frågan skjuts på framtiden utan analys.

16. Det är viktigt att pågående processer och strategiskt arbete inte avstannar. Säkra därför att varje kommun får en namngiven kontaktperson på ledningsnivå som kan

¹³ SKL (2019). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2018*.

¹⁴ Socialstyrelsen (2018). *Statistik om ekonomiskt bistånd*. PM art nr: 2018-11-12 & Socialstyrelsen (2019). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2017*. PM art nr: Art nr: 2019-2-5.

vara deras ingång för strategisk diskussion. På så sätt formars ett system som minskar risken för kunskapsstapp vid personal/chefsrotation.

17. Mot bakgrund av att många arbetslösa är i behov av samordnade insatser av flera aktörer har SKR tagit fram ett förslag på ett nytt samordnat arbetsmarknadsprogram och ersättningssystem.¹⁵ Genom arbetet har dialog förts med centrala aktörer såsom Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och samordningsförbund. Förslaget bygger på internationell och nationell forskning samt beprövad erfarenhet. Förutom individuellt samordnade insatser så får individen statlig ersättning under programmet. Detta möjliggör ett mer långsiktigt arbete och minskar negativa effekter samt den enskildes oro vid månadsvis biståndsprovning.

18. För samordningsförbundens framtid är det viktigt att lokala och regionala behov utifrån kommuners och regioners perspektiv ges en likvärdig tyngd som de nationella myndigheternas perspektiv, såväl som de lokala förbunden. SKR avstyrker därför Arbetsförmedlingens rekommendation att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ensidigt får ett uppdrag att utreda framtida ändamålsenliga samverkansformer inom samordningsförbunden.

19. Sverige får inte hamna i ett läge där någon miljard i outnyttjade medel skickas tillbaka till EU samtidigt som den statliga budgeten för arbetsmarknadspolitiken minskar kraftigt. SKR väntar på tydligare besked från Arbetsförmedlingen så att de ser till att pågående projekt fortgår och att nya projekt kan tillkomma så att socialfonden används på ett bra sätt. Kommuner och regioner har en central roll i genomförandet av europeiska socialfonden i Sverige och är tillsammans den största medfinansieraren i projekten. Medfinansieringen för pågående programperiod uppgick till 849 miljoner kronor från kommuner och regioner 31 december 2018. Motsvarande från statliga aktörer var 697 miljoner kronor där Arbetsförmedlingen dominerar med 648 miljoner kronor. Arbetsförmedlingen måste vara aktiv här.

20. -----

21. Regeringen behöver återkomma med en fördjupad analys och regelverk för hur arbetet hos ideella aktörer kan tas tillvara och utvecklas – inom ramen för LOV-system, LOU, IoP eller andra lösningar.

Underlätta för nyanländas etablering

22. I rapporten rekommenderas att Arbetsförmedlingen ska kvarstå som ansvarig för strategisk samverkan och samordning medan operativ samordning av insatser ska utföras av fristående aktörer.

Etableringsprogrammet är en av flera viktiga delar i mottagandet av nyanlända. Det måste finnas en fungerande ordning som främjar integration och etablering i hela

¹⁵ SKL (2019-06-14). *Nytt arbetsmarknadsprogram och ersättningssystem som ökar deltagande i arbetslivet för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden.*

landet. Alla kommuner är sedan 2016 skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning. Den ordningen måste följas av ett motsvarande statligt huvudansvar och en robust lösning för att alla nyanlända ska erbjudas etableringsinsatser som påskyndar etableringen i arbets- och samhällslivet, oavsett bostadsort.

I mottagandet av nyanlända måste många olika insatser samspela och samordnas parallellt. Det handlar bland annat om boende, socialt stöd och vägledning, barnomsorg, tillgång till försörjning, socialförsäkringssystem och hälso- och sjukvård. Det handlar också om ingångar till nätverk och civila samhällets insatser, samhällsorientering, sfi och annan vuxenutbildning samt arbetsnära insatser såsom praktik, validering, arbetsmarknadsutbildningar och arbete med eller utan anställningsstöd.

SKR:s uppfattning är att det är avgörande att det finns *en* tydlig lokal aktör som har det operativa samordningsansvaret för nyanländas etablering. Ansvarig aktör måste ha en lokal förankring och kännedom om det lokala utbudet av insatser, en god personlig kännedom om nyanlända och lokala arbetsgivare, en tillräcklig dimensionering utifrån det aktuella mottagandet och en stabil närvaro över tid.

SKR:s bedömning är att rustande insatser i form av t. ex. grundläggande vuxenutbildning och yrkesvux, fortsatt kommer att ha stor betydelse för integrationen, kompetensförsörjningen och nyanländas etablering på arbetsmarknaden. I motsats till Arbetsförmedlingens bedömning, ser SKR det som problematiskt att LOV-aktörer ges ett operativt samordningsansvar för etableringsinsatser till nyanlända då de inte har mandat och ansvar att anpassa och utföra sådana rustande insatser. LOV-aktörerna har därmed få verktyg för att säkerställa att nyanlända erbjuds ett individuellt anpassat etableringsprogram.

SKR anser mot bakgrund av detta att det är lämpligast att kommunen har samordningsansvaret. Det är kommunerna som ansvarar för att utföra en stor del av de insatser som nyanlända genomgår i etableringsprogrammet. Med ett sådant kommunalt operativt samordningsuppdrag måste självklart också följa tillräckliga resurser. Arbetsförmedlingen i sina myndighets- och egenregiuppdrag, fristående aktörer, civilsamhället och arbetsgivare är fortfarande viktiga utförare av insatser inom ramen för en samordnad etableringsplan.

SKR delar Arbetsförmedlingens syn att Arbetsförmedlingen fortsatt bör ha ett strategiskt samordningsuppdrag för nyanländas etablering och inom ramen för detta ett uppdrag att samverka med och stödja kommuner och andra aktörer. Därutöver bör myndigheten ha ansvar för anvisning till etableringsprogrammet, myndighetsutövande uppgifter som gäller etableringsersättningen samt beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetsförmedlingen bör också ha ett nationellt uppföljnings- och utvecklingsansvar.

Ge goda förutsättningar för yrkesväxling och utbildning för arbetslösa

23. Det är i flera delar svårt att ta ställning till de rekommendationer och bedömningar som görs av Arbetsförmedlingen, bland annat då det saknas konsekvensbeskrivningar, kostnadsberäkningar och helhetsperspektiv. I den fortsatta processen behöver den reguljära utbildningens roll för arbetssökande beskrivas mer ingående.

24. SKR har sedan tidigare påtalat behov av ett nationellt grepp kring stödinsatser i vuxenutbildning som blir än mer viktigt om målgruppen utökas.

25. En hastig neddragning av arbetsmarknadsutbildningar kommer få långtgående negativa konsekvenser för den svenska kompetensförsörjningen. Det handlar i hög grad om arbeten som bedöms vara bristyrken under de kommande fem åren. För vissa branscher är omfattningen, både i volym och antal utbildningsplatser, så stor att det i princip blir omöjligt för det reguljära utbildningssystemet att ta över ansvaret på kort sikt.

26. Utvecklingsarbetet behöver bland annat fokusera på individers finansiering vid olika typer av studier och hur utbildning ska kunna kombineras med andra insatser för att korta individers väg till rätt arbete. Vidare en tydligare analys av ansvarsfördelning mellan komvux, folkhögskolor, studieförbund och arbetsmarknadsutbildningar. I Arbetsförmedlingens analys saknas en sammanhållen bild. Det är bland annat oklart vad som menas med en samlad vuxenutbildning där både kommuner och folkbildningen avses. Regeringen måste återkomma med mer analys om hur förslagen ska fungera ihop med folkbildningens verksamhet för att SKR ska kunna ta ställning till bedömningar inom det området.

Skapa säkra system för arbetsmarknadspolitisk bedömning och informationsdelning med landets kommuner

27. Kommuners information kring enskilda bör tas tillvara i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Kommuner behöver också få information om insatser från Arbetsförmedlingen och fristående aktörer för bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd och för att själva kunna skapa effektiva insatser som syftar till att individer ska gå till självförsörjning i enlighet med Socialtjänstlagen kap 4. 4§.

Utifrån ekonomiskt bistånd och målet att enskilda ska nå självförsörjning är ett informationsutbyte mellan kommunen och Arbetsförmedlingen av högsta vikt. En del av den nödvändiga informationen kan inhämtas via den digitala tjänsten SSBTEK, men ur perspektivet att nå självförsörjning är informationsutbytet inriktat på samverkan runt individen för att bygga kompletta planer till egen försörjning. Denna samverkan sker idag mellan handläggare och det behöver finnas strukturer för hur denna samverkan/informationsutbytet ska kunna säkerställas.

28. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer att bli helt central i frågan om vilket stöd enskilda individer ska få och påverkar även ansvarsfördelning mellan olika

aktörer. Om fler ska få stöd från regioner och kommuner än idag behöver uppdrag för detta ges med vidföljande finansiering.

SKR ser ett risk att vissa grupper kommer att ”avskrivas” i ett system där ersättning till fristående aktörer huvudsakligen ges när individen gått till anställning. Vi tror att det kan vara frestande att använda sig av formuleringen ”ej arbetsmarknadspolitiskt motiverat med insats” för individer som har mycket långt till arbetsmarknaden. Det finns farhågor för denna grupp och dess storlek och hur det i så fall blir med finansiering till kommunerna. Om en sådan utformning ska genomföras via en statsbidragslösning så måste det ske i ett robust system som fungerar både i hög- och lågkonjunktur.

29. En fungerande och träffsäker arbetsmarknadspolitisk bedömning är avgörande för hela systemet – en tidsplan för detta måste fram. En riskanalys/handlingsscenario måste tas fram om en sådan inte kommer på plats som möjliggör att reformeringen av Arbetsförmedlingen kan vara fullt genomförd 2022.

Staten måste ta ansvar för övervältring av arbetsuppgifter och kostnader på den kommunala och regionala sektorn

30. Kommunerna har sedan 30 år tillbaka byggt upp arbetsmarknadsverksamheter med årliga kostnader om mer än fem miljarder kronor. Därtill har de kostnader om drygt fem miljarder kronor i utbetalningar av ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshetsrelaterade skäl. Kompensation behöver utgå för dessa kostnader som kommunerna redan har för att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte fungerar. Vi får många signaler om ökade kostnader under reformperioden 2019–2022, även för regionerna, i spåren av att Arbetsförmedlingen reformeras. Även för dessa behöver kompensation utgå.

31. Regeringen behöver ta initiativ för att ta fram ekonomiska konsekvensanalyser. Detta behöver göras transparent så att olika aktörer kan ta ställning systemens utformning. Dels för ersättningen till fristående aktörer, dels ersättning till individerna i relation till ekonomiskt bistånd – ex. utifrån de tre olika huvudsakliga resorna och hur lång tid individen kan vara i självsök osv. Här finns också oro för ökade administrativa kostnader för kommuner som en följd av samordning med fristående aktörer och andra administrativa kostnader som kan uppstå.

32. Digitalisering hos en aktör kan ställa krav på utveckling av nya integrationer, moduler, arbetssätt och kompetenser hos omkringliggande aktörer. Kommuner är organisationer med fleråriga avtal med sina systemleverantörer, de finansieras av driftsbudgetar och har svårt att klara större puckelinvesteringar som digitaliseringen förutsätter. Tillika saknas ofta resurser för det förändringsarbete som nya arbetssätt kräver. Arbetet för fortsatt digitalisering är en nödvändighet för ett fortsatt kvalitativt

samarbete, men måste ta detta i beaktande och kommunerna måste inkluderas och få ekonomiska förutsättningar för detta.

Uppdragets genomförande och den fortsatta processen

33. En viktig faktor för en framgångsrik reformering är att olika perspektiv tas tillvara på både möjligheter och utmaningar som kommer att uppstå.

34. En tydligare tidslinje ökar förutsättningarna för olika aktörer att planera sina verksamheter och bidra till reformeringen.

35. Mycket av analysen handlar om en rad övergripande vägval för hur olika delar av det framtida systemet ska konstrueras. Arbetsförmedlingen har i uppdragets genomförande också betonat att de inte haft i uppdrag att ta fram förslag på hur systemet som helhet ska fungera utan att de har fått en rad deluppdrag.

Analysen som AF tagit fram tar inte tillräcklig utgångspunkt i vilka behov och förmågor arbetslösa har. Detta är avgörande för fördelning av uppdrag och ansvar för rustning, samordning och matchning. Det behövs också en tydligare analys av målgruppernas förmåga och behov kopplade till att nyttja digitala tjänster och stöd på distans. Myndigheten påtalar själv exempelvis att ”Det saknas i stor utsträckning evidens för hur effektiva digitala matchande och rustande tjänster är i jämförelse med motsvarande tjänster som bygger på fysiska möten”. Personliga mötet och lokal närvaro/kännedom ges i vissa delar för liten betydelse. Lokal närvaro och kännedom måste säkras och är avgörande för individer längre från arbetsmarknaden.

Analysen förankras inte i forskning och erfarenheter kring framgångsrika metoder och arbetssätt och andra källor. Mycket utgår från Arbetsförmedlingens eget material, blir svagt och ensidigt.

36. Hösten 2019 reser allt fler frågan om hur stora avsteg det är acceptabelt att Arbetsförmedlingen gör från sin instruktion. Vem ställs till svars och hur? Arbetsförmedlingen uppger under denna period själva att de enbart kan prioritera inskrivning och beslut som gäller enskildas ekonomi, medan i princip allt annat nu måste prioriteras ned. Flera kommuner vittnar om en myndighet som mer eller mindre abdikerat från sitt uppdrag.

SKR får fler signaler än vad vi har kapacitet att sammanställa gällande olika delar som inte fungerar inom Arbetsförmedlingen just nu. Arbetsförmedlingen på flera håll hinner nu i bästa fall med inskrivning och kartläggning av nyinskrivna och beslut som rör enskildas ekonomi. Stora delar av det övriga instruktionsstyrda arbetet prioriteras bort. Beskrivningar av utmaningar från nästan 80 kommuner finns i bilaga. Vi har utöver det fått många signaler om att etableringsuppdraget behöver säkras. Det handlar om inskrivning och att etableringsersättning går ut, att sökande nyanlända har insatser utöver sfi och samhällsorientering, att en samverkan sker med kommun vid upprättande/revidering av etableringsplan och i god tid inför att en nyanländ ska

avslutas i etableringen. Samverkan kring nyanlända som anvisas till studieplikt är ett måste.