



Utkast till remissvar på departementsskrivelse: ”Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet Ds 2021:27”

1.0 Bakgrund

Regeringen har presenterat sina tankar om den framtida arbetsmarknadspolitiken i en departementsskrivelse Ds 2021:27, i vilken bland annat kommunernas roll i sammanhanget beskrivs.

Med anledning av detta vill vi från Sandvikens kommun lämna följande synpunkter:

2.0 Tredje året i rad med delvis nya utgångspunkter

Det är nu tredje året i rad som det presenteras analyser och förslag vad gäller den framtida arbetsmarknadspolitiken;

- Arbetsmarknadsutredningen ”Effektivt, tydligt, träffsäkert” SOU 2019:3
- ”Kommunerna som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen” SOU 2020:41
- ”Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet” Ds 2021:27

Man kan se den senaste departementsskrivelsen (Ds) som ett svar på de förslag som presenteras i betänkandet om ”Kommunerna som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen”.

3.0 Behovet av effektivare stöd till arbetssökande och arbetsgivare

Ett förslag som presenteras i Ds är införandet av något som kallas ”förmedlingsinsatser”, vilket i sin tur påkallar förändringar i fem olika lagar.

Förmedlingsinsatser är egentligen detsamma som matchningstjänsterna STOM och KROM.

Huruvida detta är en effektivisering av stödet till arbetssökande och arbetsgivare kan ifrågasättas efter att ha tagit del av de utvärderingar som gjorts:

- Kundval rusta och matcha – Uppföljning och lärdom efter ett år med en ny matchningstjänst – Arbetsförmedlingen analys 2021:15
- Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken – IFAU rapport 2021:7

Frågetecknen som understryks vid en resultatjämförelse med:

- Arbetsmarknadspolitiska program 2020 – Af:s återrapportering 2021
- Arbetsförmedlingens implementering av ”matchning från dag 1” – Forskningsrapport från ESF-projekt Jämställd Etablering

Det finns tyvärr mycket lite i hittillsvarande försöksverksamhet som pekar på att konkurrensdrivna operativa insatser som KROM bidrar till några förbättrade resultat i förhållande till anslagna medel, eller att resultaten nämnvärt skiljer sig från matchningstjänsten STOM som nu ska ersättas av KROM.

Exempelvis resultaten i form av arbete eller utbildning 6 månader efter avslutade extratjänster är väsentligen bättre än motsvarande avslutade från STOM eller KROM.

4.0 Förslagen i Ds talar om bredden medan Af stramar åt sitt agerande

Egentligen är skrivningarna och ambitionerna i Ds inte särskilt annorlunda i för Af redan gällande regleringsbrev. Ds beskriver ambitionerna som baserade på en breddad arbetsmarknadspolitik, medan Af i verkligheten stramat åt sitt agerande med avsmalning riktat till fristående aktörer och anvisningar till reguljär utbildning.

I vissa avseenden agerar idag Af direkt motsatt gällande regleringsbrev, exempelvis vad gäller medverkan med deltagare och medfinansiering i ESF-projekt.

5.0 Genomförandet ska ske ordnat och successivt ...

Enligt Ds ska genomförandet av arbetsmarknadspolitikens reformering ske ordnat och successivt, samtidigt som både kommunen och Af upplevt att de senaste årens förändringar skett i en snabbare takt än ursprungliga tidplaner. Vissa förändringar som skulle genomföras senast till hösten 2022 ska nu vara genomförda i hela landet senast december 2021.

I Gävleborg och Sandviken ska KROM-reformen vara genomförd om snart två månader utan att det finns svar på en rad frågor som handlar om kommunens fortsatta roll i arbetsmarknadspolitikerna eller hur arbetsfördelningen mellan det nya Af och ett stort antal små och ännu mindre fristående aktörer ska fungera.

6.0 Vad blir kommunens roll under 2022 med hittillsvarande utveckling?

De konkreta förslag till lagändringar som redovisas i Ds gäller i princip förtydliganden av förhållandet mellan Af och leverantörerna av tjänster.

I vilket avseende kommunen kommer kunna vara leverantör är fortsatt oklart. Och mot bakgrund av hittillsvarande utveckling, särskilt efter årsskiftet, finns kvarvarande osäkerhet även inom Af om hur samverkan med kommunen ska se

ut och ersättas ekonomiskt. Hittills har förändringarna inneburit att kommunen förlorat möjligheterna till arbetsträningsplatser med handledarersättning, tappat stödet till tidigare gemensamt uppbyggda språkträningsprogram, förlorat möjligheten till ESF-stöd och presenterats neddragningar av stöd till extra-tjänster och introduktionsjobb.

Ds skriver bl a:

”Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken lämnade också förslag som bl.a. syftar till att förbättra förutsättningarna för kommuner att ingå olika typer av samarbeten med Arbetsförmedlingen.

Betänkandet bereds i Regeringskansliet. Det gäller till exempel för unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret och personer som uppstår ekonomiskt bistånd från kommunen samtidigt som de söker arbete.

Regeringens inriktning för hanteringen av förslagen är därför bl.a. att genomföra de förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Samtidigt avses de förslag som syftar till att underlätta för kommuner att vara utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser åt Arbetsförmedlingen i konkurrens med privata aktörer inte genomföras.”

Problemet i detta sammanhang är tidplanen för förtydliganden i Af:s uppdrag, där kommunen kan erhålla ett avtal med ekonomisk ersättning för aktiva och operativa insatser för exempelvis ungdomar och långtidsarbetslösa med försörjningsstöd. Om även detta är tänkt att genomföras till december 2022 kommer ett helt år gå förlorat i arbetet med exempelvis långtidsarbetslösa med försörjningsstöd.

Redan idag är problemet att kommunens tilltänkta satsning ”Från bidrag till egen försörjning” blir ”bakbunden” av att arbetssökande ”tillhör” ett antal olika STOM-leverantörer, och att vi inte kan komma överens direkt med Af. Att fortsätta ett helt år till på den inslagna vägen upplever vi som högst ”kontraproduktivt”.

Vidare är det ohållbart att den ekonomiska ersättningen för de placeringar i olika anställningsformer eller praktik, som ofta sker efter långsiktigt uthålliga och omfattande insatser från kommunen, ska tillfalla de fristående aktörerna bland vilka regeringen tydligen inte vill blanda in kommunerna.

7.0 Vad är det som skiljer arbetsmarknadspolitiken från andra politikområden där LOV tillämpas?

En principiell frågeställning kring regeringens ovilja att låta Arbetsförmedlingen och arbetslösa välja den leverantör som de anser bäst uppfyller målet om en

effektiv och resultatbaserad resursanvändning, är varför ska arbetsmarknadsområdet undantas från blandningen av kommunala och privata utförare?

Detta finns ju idag exempelvis inom skol- och omsorgssektorerna. Beror detta på att principerna i detta fall är överordnat evidensbaserad kunskap?

8.0 Det behövs en formulerad tjänst för kommunen som stående samarbetspartner och leverantör till Arbetsförmedlingen

Om principerna om en sammanhållen arbetsmarknadspolitik, och service och likvärdig tillgång i hela landet ska bli verklighet, behöver kommunernas förutsättningar som samarbetspartner och leverantör till Arbetsförmedlingen formuleras på motsvarande sätt som tanken med "förmedlingsinsatser".

Denna tjänst bör inte vara dispositiv eller frivillig typ "Lokala Överenskommelser LÖK", utan den bör vara ett stående uppdrag som kan vara årliga och innehållsmässigt anpassade till aktuella konjunktur- och strukturförändringar. Den ekonomiska ersättningen till kommunerna för detta likaså.

Att denna typ av till förmedlingsinsatser kompletterande insatser behövs formuleras på följande sätt i ovan nämnda forskningsrapport från resultaten i ESF-projektet "Jämställd Etablering":

"- Arbetsförmedlingen har i sin handlingsplan för att öka andelen utrikes födda kvinnor som arbetar eller studerar (Arbetsförmedlingen 2017) uppmärksammat att riktade stöd är avgörande för att hjälpa nyanlända att etablera sig i arbetslivet.

Även om den höga andelen deltagare som går till arbete och utbildning och det kostnadseffektiva upplägget skapar förutsättningar för att implementera "Matchning från dag 1" (MD1) i en resultatbaserad tjänst likt Kundval Rusta och matcha, så är det inte självklart att detta skulle ge samma goda resultat.

Anledningen är att tjänstens resultatbaserade ersättningssystem till viss del kan ge incitament som går åt motsatt håll jämfört med de metodsteg och förändrade arbetsvillkor som identifierats som viktiga moment i MD1. En resultatbaserad ersättningsmodell riskerar medföra att leverantörer väljer att fokusera på arbetssökande som bedöms ha lättare att hitta ett jobb och samtidigt "parkerar" arbetssökande med större stödbehov.

Därmed kanske leverantörerna inte heller väljer att använda metoder som är särskilt anpassade till arbetssökande som bedöms ha svårare att hitta ett jobb. Detta kan tala för att myndigheten bör behålla insatser riktade till sökande med störst stödbehov i egen regi. Ett alternativ är att upphandla tjänsten med en ersättningsmodell anpassad för att skapa önskade drivkrafter för prioritering av matchningsarbetet och på ett bättre sätt motverka beteenden som "creaming" och "parking".

Fördelarna med en mindre styrd upphandling skulle då kombineras med att leverantörerna ges ökade drivkrafter att använda sig av metoder och arbetsätt som är utformade och ger resultat för arbetssökande som vill ha stöd till arbeten som bedöms stå för långt ifrån jobb för att passa i nuvarande upplägg av upphandlade matchningsinsatser.”

I Sandviken, där vi både över tid och förändrade förutsättningar kan jämföra resultat och effekter av olika arbetsmarknads- och utbildningsinsatser, är det tydligt vilka insatser där kommunen har bäst förutsättningar att åstadkomma långsiktigt hållbara resultat.

Detta bland annat på grund av att kommunen;

- är en av de största arbetsgivarna i sitt geografiska område som innebär goda och uthålliga möjligheter till arbetsträning,
- har drivkraften att förebygga kostnader för försörjningsstöd som ”äter upp” det ekonomiska utrymmet för övriga välfärdssektorer,
- har drivkraften att minska det sociala, ekonomiska och mänskliga utanförskap som riskerar att i värsta fall leda till sociala problem, brottslighet, drogmissbruk i flera generationsled,
- står för merparten av utbildningsmöjligheterna, från grund- till yrkesfärdigheter, för medborgarna i sitt geografiska område (som ofta består av en funktionell arbetsmarknads- och utbildningsregion).

När det gäller insatser för att aktivera och arbetsträna långtidsarbetslösa med inriktning för jobb och studier är vår erfarenhet att bland annat följande typ av faktorer är av väsentlig betydelse för att uppnå resultat, och som behöver ekonomisk ersättning av samma typ som anges i ovan nämnda forskningsrapport:

- Insatser typ extratjänster, med riktig lön och kombinationen arbete/ utbildning, kan vara en avgörande aktiveringsinsats för arbetslösa som stått utanför arbetsmarknaden under längre tid.
- Språkträning kombinerat med språkutbildning är en nyckelfaktor för arbetslösa med svenska som andraspråk.
- Praktik/arbete och yrkesinriktad utbildning är en ”oslagbar” kombination.
- Kommunen är ofta den aktör som bäst känner sitt eget näringsliv och företag, eftersom kommunen som organisation som regel alltid finns kvar som samarbets- och dialogpartner samt ingång till myndighetskontakter.
- Har gedigen kunskap av socialt arbete och parallella insatser, som krävs där det handlar om kombinationer av medicinska och psykologiska samt sociala frågor.

Med ovanstående som utgångspunkt, och med utgångspunkt från de målsättningar som redovisas i Ds 2021:27, behöver regeringen formulera, och tydligare än idag reglera, ett särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen, med tillhörande finansiering, för samverkan med kommunerna. Ett uppdrag som behöver fungera från årsskiftet 2021/2022 eftersom KROM då är infört i hela landet, vilket kommunerna verkar vara utestängda ifrån som tänkbar leverantör.

9.0 Informationsöverföring, tystnadsplikt, sekretess och ansvar

Ds består till stor del av resonemang kring informationshantering och tystnadsplikt samt sekretess, men mycket lite om hur ansvarsfördelningen ska se ut i det stora flödet av individer och leverantörer.

Ett system med en seriöst fungerande kontrollfunktion förutsätter att alla involverade vet och förstår sina respektive ansvar och roller.

Exempelvis behöver kommunen ha tillgång till individbaserad information för att kunna arbeta lösningsfokuserat i parallella insatser.

Men i den nya arbetsmarknadspolitiken är det exempelvis fortfarande otydligt och oklart vilken roll Arbetsförmedlingen har visavi fristående leverantörer när det kommer till insatser exempelvis inom ramen för Finsam/Trisam-samverkan kring specifika individer inskrivna hos en fristående leverantör.

Detta gäller även frågor kring vem som har ansvaret, Af eller de fristående aktörerna, för informationsunderlag kring arbetslösa som ansöker till kommunen om ekonomiskt bistånd.

Bara några månader till genomförande är det fortfarande otydligt och oklart om och hur kommunen exempelvis kan arbeta med aktiveringsinsatser för arbetslösa med försörjningsstöd, som är inskrivna hos ett stort antal olika fristående leverantörer. Vilket ansvar har Af för den sammanhållna informationsöverföringen mot bakgrund av tystnadsplikt och sekretess?

Kommunallagen stipulerar likvärdig behandling av medborgare och företag, vilket bl a innebär att vi inte, utan saklig och objektiv grund, ska särbehandla någon fristående aktör i detta sammanhang när de nu i väsentliga delar ska ersätta Af som operativt ansvarig inom arbetsmarknadspolitiken.

Vem kommer exempelvis att ha ansvaret för kontakten med kommunens vuxenutbildning för enskilda arbetslösa? Af eller en mängd olika fristående aktörer?

Vilket ansvar kommer Af att ges för koordineringen av samverkan mellan kommunen och en mängd olika fristående leverantörer? Förväntas kommunen ta ansvar för lokala överenskommelser med sannolikt minst ett 30-tal olika fristående leverantörer?

Eller kommer staten att ta ansvar för att ge kommunerna ett reglerat underlag för stadigvarande samverkan med Arbetsförmedlingen, med syftet att effektivt nyttja offentliga medel?

Bilaga: Den nya arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens
”omstöpning” – en risk- och konsekvensanalys samt kommunal
”omställningsstrategi” för Sandvikens kommun