

Samordnade arbetsmarknadsinsatser – hur svårt kan det vara?

Kommunledningsförvaltningen

Malin Kvist, malin.kvist@enkoping.se

Sofia Frisk, sofia.frisk@enkoping.se

Magnus Åsman, magnus.asman@enkoping.se

Ärendenummer

KS2019/372



Dokumenttyp

Rapport

Ersätter

-

Beslutad av

-

Gäller för

-

Gäller f.om.

-

Ansvarig funktion

-

Gäller t.om.

-

Reviderad

-

Innehållsförteckning

INTRODUKTION	1
Bakgrund till uppdrag	1
Utgångspunkt, syfte och avgränsningar	1
Metod	2
1. KOMMUNERNA OCH ARBETSMARKNADSPOLITIKEN	3
Vad är kommunernas uppdrag?	3
Vad gör kommunerna?	6
Kommunala arbetsmarknadsinsatser	6
Vem är deltagarna?	8
Kommunal medverkan i ett bredare perspektiv	9
Samordning av insatser	11
Vad vet vi om kommunernas framtida roll?	11
Otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun	12
Arbetsförmedlingen i förändring	12
Sammanfattande kommentarer	15
2. DEN KOMMUNALA ARBETSMARKNADSPOLITIKENS ORGANISATION	16
Arbetsmarknadsfrågorna i nämndsorganisationen	16
Kommuner med arbetsmarknadsnämnder	17
Enköpings kommuns organisation	19
Sammanfattande kommentarer	22
3. ENKÖPINGS KOMMUNS FÖRUTSÄTTNINGAR OCH UTVECKLINGSOMRÅDEN	22
Demografiska förutsättningar	23
Identifierade utvecklingsområden för Enköpings kommun	25
Fokus på samordnade processer	26
Ledarskap och politiskt engagemang	26
Särskilt om det ekonomiska biståndets placering	27

Övriga utvecklingsområden	28
Sammanfattande kommentarer	31
4. UTREDNINGENS SLUTSATSER OCH ORGANISATIONSFÖRSLAG	32
Ingen arbetsmarknadsnämnd	32
En socialnämnd med arbetsmarknadsansvar	34
Ytterligare alternativ som övervägts	37
Sammanfattande tabell	39
Sammanfattande kommentarer	41
Källförteckning	42
Skriftliga källor	42
Interna intervjuer (i kronologisk ordning)	43
Externa intervjuer (i kronologisk ordning)	44

INTRODUKTION

Bakgrund till uppdrag

I Enköpings kommuns övergripande verksamhetsplan med budget fick kommunstyrelsen i uppdrag att föreslå fullmäktige vad en arbetsmarknadsnämnd bör omfatta inför ett införande 2020. Denna rapport utgör underlaget till förslaget som genomför uppdraget.

Utgångspunkt, syfte och avgränsningar

För att kunna föreslå fullmäktige vad en arbetsmarknadsnämnd bör innehålla har kommunledningsförvaltningen tillsatt en utredning. Utredningen har sin utgångspunkt i kommunfullmäktiges långsiktiga mål att arbetssökande i Enköping ska få stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden eller i annan sysselsättning. Målet beskrivs som *"I samverkan med andra hjälper vi människor som står utanför arbetsmarknaden att hitta en väg till studier, arbete eller annan sysselsättning."* Utredningen vill därför, utifrån det kommunala uppdraget på det arbetsmarknadspolitiska området och Enköpings kommuns specifika behov, föreslå en nämndorganisation som ger goda förutsättningar för Enköpings kommun att arbeta mot det långsiktiga målet. Denna rapport är resultatet av den utredningen.

Rapporten är uppdelad i fyra delar. Den första delen syftar till att definiera kommunens roll(er) och förutsättningar på det arbetsmarknadspolitiska området. Detta dels genom att från ett rättsligt perspektiv identifiera kommunernas uppdrag och utrymme att agera på det arbetsmarknadspolitiska området och dels genom att titta på vad kommunerna faktiskt åtar sig och i vilka roller kommunen medverkar. Slutligen tittar vi framåt och resonerar kring utvecklingen på det arbetsmarknadspolitiska området och hur kommunernas ansvarsområde kan komma att utvecklas.

I den andra delen vänder vi blicken mot den kommunala arbetsmarknadspolitikens organisation, dels genom att titta på hur andra kommuner placerat arbetsmarknadsfrågorna i nämndsorganisationen samt på de arbetsmarknadsnämnder som finns i kommunsverige, och dels genom att titta på Enköpings kommun organisation för att definiera det organisatoriska nuläget.

2020-01-15

Den tredje delen fokuserar på Enköpings kommuns förutsättningar och utvecklingsområden i arbetet med arbetsmarknadsfrågor. Enköpings demografiska förutsättningar identifieras följt av ett resonemang kring Enköpings kommuns utvecklingsområden i arbetet med minskad arbetslöshet. Dessa utvecklingsområden har identifierats med främst hjälp av intervjuer med andra kommuner och i intervjuer med Enköpings kommuns egna tjänstemän.

I den fjärde delen presenteras slutligen utredningens organisationsförslag och resonemanget bakom förslaget. Även ytterligare organisationsalternativ som övervägts diskuteras.

En viktig avgränsning i utredningens utformning är att uppdraget från kommunfullmäktige rör den politiska organisationen. Samtidigt är det inte möjligt att föra ett resonemang om den politiska organisationen om inte relationen till tjänstemannaorganisationen beaktas.

Metod

För att genomföra utredningsuppdraget har flertalet metoder använts. Metoderna har varit att utredningsgruppen tagit del av befintlig och aktuell forskning på området, främst i form av rapport i form av rapporter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Gruppen har också genomfört intervjuer med ett antal andra kommuner. Dels kommuner som har infört en arbetsmarknadsnämnd, men också kommuner som avvecklat en sådan nämnd eller som av annat skäl varit intressanta för utredningen. Sedan har tjänstemän inom Enköpings kommuns egna verksamheter intervjuats, främst chefer på olika nivåer inom utbildningsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen samt socialförvaltningen. Slutligen har också hela eller delar av utbildningsnämndens och socialnämndens presidium och kommunalråd intervjuats. Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade där det varit en stor frihet för de intervjuade att dela med sig av sina erfarenheter och reflexioner. Det har också skett en korrespondens med sektionschef för Arbetsförmedlingen Enköping/Håbo med fokus på utvecklingsområden och samverkan. Därtill har delar av utredningsgruppen varit på studiebesök i Solna kommun samt deltagit på konferensen "En välfungerande och inkluderande arbetsmarknad" som anordnades av SKL och Arbetsförmedlingen med fokus på samverkan. Syftet med konferensen var att via lärande exempel från lokal nivå visa vad kommunala arbetsmarknadsverksamheter och lokala arbetsförmedlingar gör för att säkerställa god kvalitet och bra resultat i sina insatser.

1. KOMMUNERNA OCH ARBETSMARKNADSPOLITIKEN

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde, med Arbetsförmedlingen som den myndighet som omsätter de statliga målen och uppdragen i praktiken.

Kommunerna har dock starka motiv för att spela en aktiv roll i arbetsmarknadspolitiken. Arbetslöshet är kostsamt för kommunerna då det leder till uteblivna skatteintäkter och ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Dessutom kan arbetsmarknadspolitiska insatser vara ett sätt att underlätta kommunens kompetensförsörjning.

Vad är kommunernas uppdrag?

En viss kompetens att arbeta för att hindra arbetslöshet har också kommunerna och några av de viktigaste lagrummen kommer nämnas här¹.

Kommunallagen

I kommunallagen definieras kommunens allmänna kompetens, det vill säga vad kommunerna frivilligt får åta sig. I korthet kan man säga att kommuner får ta hand om angelägenheter som är av allmänt intresse och anknyter till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Dock får kommunen inte ha hand om angelägenheter som staten eller någon annan ska ha hand om.

Kommunallagen tillåter också kommuner att genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt stöd till enskilda näringsidkare är dock förbjudet utan synnerliga skäl.

Lagen om arbetslöshetsnämnd

Enligt lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd utse en arbetslösnämnd, som inte ska förväxlas med arbetsförmedlingen. Nämnden har till uppgift att främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet och minska verkningarna av det. Bland annat ska nämnden samarbeta med myndigheter och enskilda vilka verksamheter rör sysselsättningsfrågor.

¹ För en kompletterande redogörelse av de möjligheter och skyldigheter kommunerna har att agera på det arbetsmarknadspolitiska området, se SKL:s skrift *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken* (2017) samt SOU 2019:3 s.

Lagen om vissa kommunala befogenheter

En ytterligare viktig speciallagstiftning på området är den kompetensutvidgande lagen Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Där föreskrivs i sjätte kapitlet att "Kommunerna får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder".

Enligt tredje kapitlet får också kommunen också bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning, under förutsättning att bland annat anställningen i verksamheten sker efter anvisning av AF eller, efter arbetsförmedlingens medgivande, den eller de nämnder som utför kommunens uppgifter enligt socialtjänsten.

Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (2001:453) föreskriver i tredje kapitlet att socialtjänsten i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Sedan en ändring i SoL 1998 har kommuner också möjlighet att villkora utbetalning av ekonomiskt bistånd på deltagande i aktiveringsinsatser. I fjärde kapitlet står det att "socialnämnden får begära att den som får ekonomiskt bistånd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd". Det finns dock väsentliga begränsningar på aktiveringskravet. Kravet får inte ställas om behovet av ekonomiskt stöd är tillfälligt eller om det finns andra sociala problem, exempelvis missbruk. Dessutom behöver kommunerna se till att individer klarar sitt omedelbara uppehälle. Insatserna ska också främst riktas till de som inte etablerat sig på arbetsmarknaden och inte får ta del av Arbetsförmedlingens program.

Övriga uppgifter med beröringspunkter med arbetsmarknadspolitiken.

- Kommuner ska erbjuda samhällsorientering för nyanlända (lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare)
- Kommuner ska erbjuda vuxenutbildning, bland annat svenska för invandrare (20 kap. 2§ skollagen (2010:800))
- Kommuner har ett aktivitetsansvar (KAA) för ungdomar som är folkbokförda i kommunen, som fullgjort sin skolplikt men inte fyllt 20 och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning. Kommuner skall bidra med insatser för att unga ska starta eller återuppta studier för att fullfölja sin utbildning (29 kap. 9 § skollagen (2010:800)).
- Kommunen ska verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får en meningsfull sysselsättning (5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453))
- Socialnämnden ska svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och bistånd till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453))
- Kommunen ska verka för att personer med vissa funktionshinder får tillgång till arbete eller studier, exempelvis daglig verksamhet (15 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade)
- Kommunen får allmänt främja näringslivet i kommunen, dock inte gynna enskilda näringsidkare (2 kap. 8§ kommunallagen (2017:725))
- Kommunen får ingå i samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet med andra kommuner, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. (1 kap. 3 § lagen om finansiell samordning (2003:1210))
- Tillsammans med Arbetsförmedlingen får kommunen kartlägga omfattningen av den lokala ungdomsarbetslösheten (3 § förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända).
- Tillsammans med Arbetsförmedlingen får kommunen kartlägga en nyanländs utbildning, kompetens och övriga förutsättningar för att etableras i arbetslivet (6a § förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända)
- Kommunerna får även ta emot ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen för anordning av studie- och yrkesvägledning och jobbaktiviteter med coachning (14 a § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar).
- Kommuner får bedriva näringsverksamhet utan vinstsyfte och för att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna, dock med ett förbud att bedriva näringsverksamhet som räknas till det egentliga näringslivet (2 kap. 7 § kommunallagen (2017:725))
- Slutligen bör också nämnas att kommuner kan använda offentlig upphandling som ett styrmedel för att nå en ökad sysselsättning och social integration.

Vad gör kommunerna?

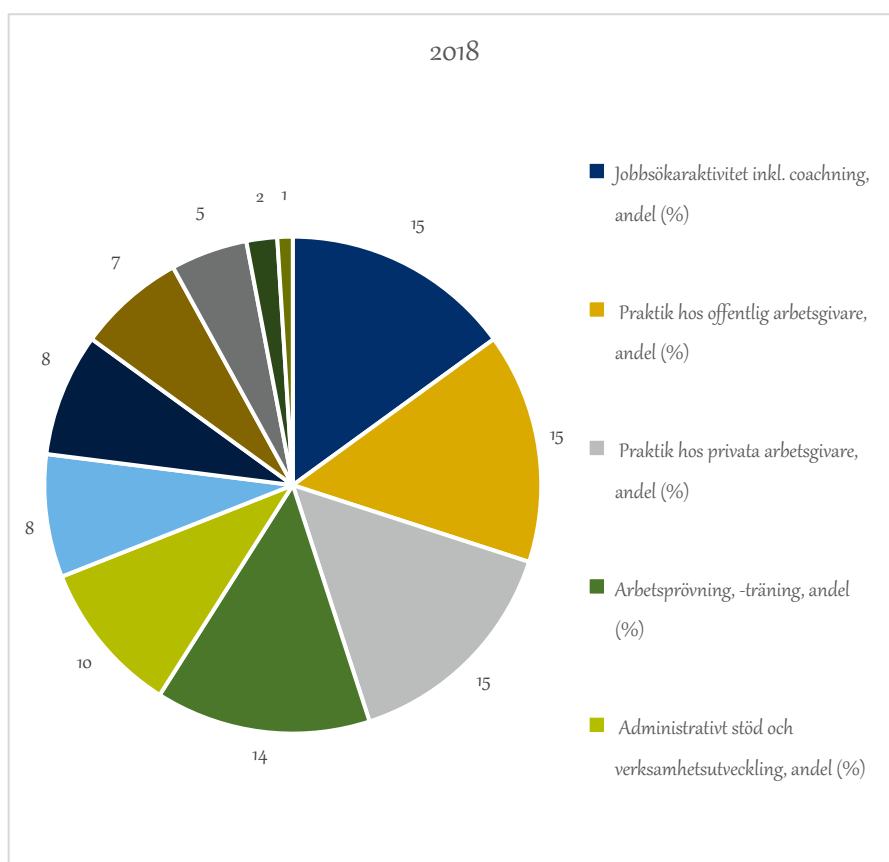
Kommunerna har alltså många uppgifter, varav många också obligatoriska, som har beröringspunkter med det arbetsmarknadspolitiska området. När det gäller de rena arbetsmarknadspolitiska insatserna däremot, det vill säga de stödinsatser som riktar sig till arbetslösa med syfte att förkorta vägen till arbete, så är de kommunala befogenheterna begränsade och det utrymme som finns för kommunerna att agera är baserat på frivillighet.

Men trots att det formella uppdraget på det arbetsmarknadspolitiska området är litet så har kommunerna i praktiken länge spelat en aktiv roll på det arbetsmarknadspolitiska området och i större utsträckning kommit att utföra stödinsatser för kommunmedlemmar för att förkorta vägen till arbete. Sedan 1990-talet har antalet kommuner som organiserar aktiveringsinsatser ökat och nästan alla kommuner har idag egna program. 2015 ordnade exempelvis 273 av landets 290 kommuner arbetsmarknadsprogram. Totalt deltog 83 000 personer i dessa kommunala program, att jämföras med 360 000 personer som vid samma tidpunkt deltog i arbetsförmedlingens program.

Kommunala arbetsmarknadsinsatser

I cirkeldiagrammet nedan listas de typer av arbetsmarknadsinsatser som Sveriges kommuner rapporterar att de tillhandahåller.

2020-01-15



Procent av arbetstid som läggs på respektive insats inom Enköpings kommun. SKL delar upp arbetsmarknadsinsatser på följande sätt: **Arbetsprövning/träning** — Insatser för att kartlägga en individs arbetsförutsättningar utifrån fysiska, psykiska och sociala funktioner. **Jobsökaktiviteter, inkl. coaching** — Insatser för att ge arbetssökande stöd i särskilda uppgifter, t.ex. skriva CV och göra anställningsintervju. Motiverande samtal ingår här också. **Kurs** — Insatser för att öka förutsättningar att komma i arbete. Till exempel genom vägledande kurser, körkortsteori och yrkessvenska. SFI ingår inte här. **Matchning** — Matchning mot arbete utifrån enskildas förutsättningar och arbetsgivares rekryteringsbehov. **Arbetspraktik** (offentlig/privat arbetsgivare) — Insatser för att tillhandahålla och administrera praktikplatser hos arbetsgivare. Arbetsuppgiften kan även omfatta stöd till praktikanten och/eller handledaren. **Studie-, yrkes- och arbetsvägledning** — Information och motiverande samtal för att hjälpa arbetssökande fatta beslut om yrkes- och arbetsinriktning. **Kommunala arbetsmarknadsanställningar** — Insatser för att tillhandahålla och administrera tidsbegränsade kommunala arbetsmarknadsanställningar. **Validering** — Kartläggning av tidigare förvärvad kompetens. **Feriejobb/praktik** — Insatser för att tillhandahålla och administrera feriejobb och /eller praktik för elever i grundskola eller gymnasium. Källa: Kolada, SOU 2019:3

Variationen mellan kommunerna är dock stora i hur stor andel av målgruppen som aktiveras och dessa skillnader mellan kommuner är till stor del oförklarade, det vill säga de kan inte helt förklaras med hänvisning till strukturella faktorer. Kommunernas kostnad för arbetsmarknadsinsatser varierar också. 2015 uppgick exempelvis nettokostnader för

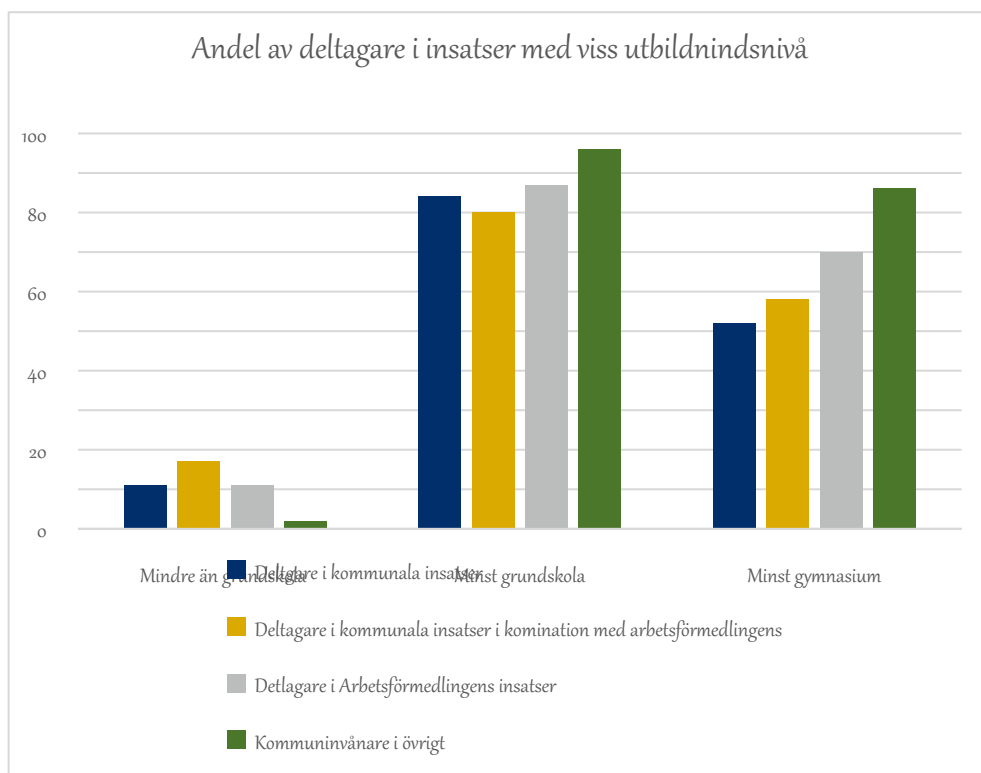
arbetsmarknadsinsatser per invånare i kommunerna till mellan 12 kronor och 1 958 kronor. Jämförelsevis uppgick kostnaderna för arbetsmarknadsinsatser i Enköpings kommun 2018 till 440 kronor per kommuninvånare, med totalt 352 personer som deltog i dessa insatser.

Vem är deltagarna?

Generellt sett är de som deltar i någon form av arbetsmarknadsinsats – vare sig det är i Arbetsförmedlingens regi eller i kommunens regi – yngre, har ofta kortare utbildning och är i markant mindre grad födda i Sverige än andra kommuninvånare (Lundin 2008).

Men jämför man också personerna som deltar i en insats i Arbetsförmedlingens regi och i kommunens regi ser man även där en skillnad. Exempelvis kan man se att de kommunala programmens deltagare i genomsnitt har ett högre och mer långvarigt mottagande av ekonomiskt bistånd än deltagarna i arbetsförmedlingens insatser. Detta återspeglar troligtvis att de som deltar i kommunala program vanligtvis består av ungdomar, är lågutbildade och har låg disponibel inkomst.² (Lundin 2008). Ser man specifikt på gruppen mottagare av ekonomiskt bistånd (mottagare av ekonomiskt bistånd) så är födda utanför västvärlden, ungdomar och lågutbildade överrepresenterade. Även i gruppen nyanlända så står individerna i de kommunala insatserna längst från arbetsmarknaden. Exempelvis fick de nyanlända i enbart kommunala insatser i högre grad ekonomiskt bistånd och hade lägre disponibel inkomst än nyanlända hos arbetsförmedlingen. Personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsinsatser, enskilt eller i kombination med arbetsförmedlingens insatser, har en något lägre utbildningsnivå än de som enbart deltog i Arbetsförmedlingens insatser (Forslund mfl. 2019).

² Att det förhåller sig så är till viss del naturligt då det kommunala mandatet inom arbetsmarknadsområdet primärt avser gruppen av arbetssökande som får ekonomiskt bistånd och inte deltar i någon insats i Arbetsförmedlingens regi.



Källa: Egna beräkningar baserat på Forslund m.fl. 2019

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att de som deltar i kommunala insatser står längre ifrån arbetsmarknaden än de som deltar i arbetsförmedlingens insatser. De är generellt yngre, har lägre utbildning, lägre inkomster och har oftare ekonomiskt bistånd.

Kommunal medverkan i ett bredare perspektiv

Att endast titta på de arbetsmarknadsinsatser kommunerna tillhandahåller ger oss dock en alltför snäv bild av kommunernas medverkan på det arbetsmarknadspolitiska området. Som överblicken över lagstiftningen redan indikerat så har ju kommunen också ett stort antal uppgifter, obligatoriska såväl som frivilliga, med beröringspunkter med arbetsmarknadspolitiken. För att ge oss en mer komplett förståelse av kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken bör även dessa tas i beaktning.

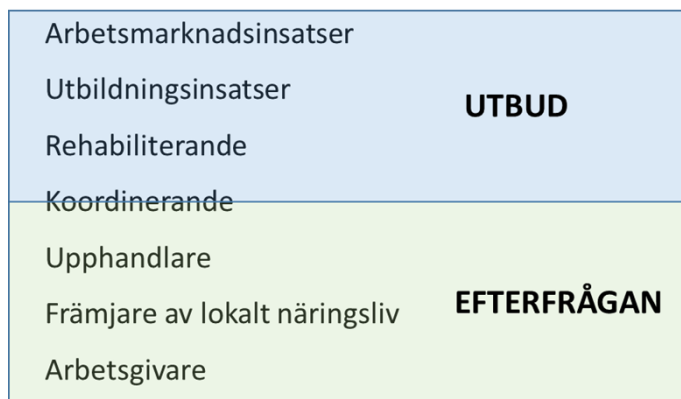
Ett sätt att beskriva kommunens medverkan är genom att identifiera de olika rollerna kommunerna tar på sig i relation till det arbetsmarknadspolitiska området. Dessa roller eller typer av insatser kan sedan i sin tur delas in i huruvida de

syftar till att stärka efterfrågan av arbetskraft eller utbudet av arbetskraft. När det gäller efterfrågan av arbetskraft, det vill säga arbetsgivarnas behov och möjlighet att anställa arbetssökande, så kan åtminstone tre roller identifieras. För det första agerar kommunen som en upphandlande myndighet, och i den rollen har kommunen möjlighet att ställa sysselsättningskrav. För det andra så agerar kommunen som en främjare av näringsliv som då är ett sätt att få företag att vilja etablera sig eller expandera och på så sätt skapa tillfällen för arbete. Slutligen så är kommunen en arbetsgivare och ofta den största eller en av de största lokalt. I den rollen kan kommunen bedriva strategiskt arbete för att långsiktigt säkra sin kompetensförsörjning, inte minst inom bristyrken inom vård- och omsorg och skola, och tillhandahålla tillfällen för praktik och feriearbete.

När det gäller utbudssidan, det vill säga arbetet med att rusta de individer som söker jobb, så väljer många kommuner som nämnt att ta på sig rollen som tillhandahållare av arbetsmarknadsinsatser där rustande åtgärder såsom olika typer av coaching och arbetsmarknadsutbildningar ingår. Än mer tydlig är dock kommunens roll som utbildare, i och med uppdraget att tillhandahålla bland annat vuxenutbildning såsom Komvux och svenska för invandrare. Slutligen har kommunerna en roll som tillhandahållare av rehabiliterande eller sociala insatser. Dessa insatser är en typ av insatser som inte är direkt förberedande men som kan vara ett viktigt steg på vägen till arbetsmarknad och egenförsörjning på längre sikt.

Utöver dessa roller bör ytterligare en typ av insats definieras som varken syftar särskilt till att stärka efterfrågan eller utbudet av arbetskraft och som vi valt att benämna som en koordinerande roll. Syftet med den rollen är att fungera som en samordnande roll mellan de som kan erbjuda arbetstillfällen och de som har behov av anställning eller arbetsträning. Vad som ingår i denna koordinering är exempelvis kontakter med arbetsgivare för att ordna praktikplatser för arbetssökande samt det som benämns som matchande verksamhet. En annan viktig del av detta är att identifiera vad arbetsgivare efterfrågar i form av kompetens så att de rustande åtgärderna kan anpassas för att möta detta behov.

Kommunens olika roller sammanfattas i nedanstående diagram.



Samordning av insatser

Som ett komplement till ovanstående diagram bör kommunens samordnande roll beskrivas. Det samordnande uppdraget finns också specificerat i vissa delar av lagstiftningen, exempelvis att kommunen får ingå i samordningsförbund.

Samordning är inte ett ändamål i sig utan en förutsättning för att på ett effektivt sätt kunna leverera ovanstående beskrivna åtagande på bästa möjliga sätt. Det handlar om att koordinera involverade aktörers verksamhet för att undvika glapp och dubbelarbete men också för att nyttja varandras styrkor.

Den viktigaste externa samordningsparten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är Arbetsförmedlingen, men även den interna samordningen bör betonas. Det är den mellan verksamheter inom kommunen som ska leverera mot samma mål, exempelvis rustning av individen eller anskaffning av praktikplatser genom kontakter med näringslivet.

Vad vet vi om kommunernas framtida roll?

Översynen av Enköpings kommuns organisation av arbetsmarknadsfrågorna kompliceras av att arbetsmarknadspolitiken befinner sig i en omvälvande period, där bland annat Arbetsförmedlingen undergår en genomgripande förändring. Exakt vilket uppdrag kommunerna kommer få och vilken roll kommunerna väntas spela inom en relativ snar framtid kan inte med säkerhet fastslås i nuläget men några observationer kan göras redan nu och bör tas i beaktning i utformningen av Enköpings kommuns arbetsmarknadsorganisation.

Otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun

I januari 2019 kom Arbetsmarknadsutredningen med sitt slutbetänkande (SOU 2019:3). Arbetsmarknadsutredningen hade bland annat i uppdrag att utreda hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt. Ett av de konstateranden arbetsmarknadsutredningen gör är att det har uppstått en gräzon i arbetsfördelningen mellan stat och kommun, där kommunerna tagit ett ökat ansvar för genomförandet av arbetsmarknadsinsatser samtidigt som Arbetsförmedlingen tillhandahållit rehabiliterande insatser som snarare faller inom kommunens ansvar.

Man föreslår därför ett antal förändringar i lagstiftningen som innebär att utrymmet för kommunen att tillhandahålla arbetsmarknadsinsatser minskar. Bland annat föreslås att lagen om arbetslöshetsnämnd tas bort, då utredningen menar att denna lagstiftning starkt bidrar till upprätthållandet av parallella system där både Arbetsförmedlingen och många kommuner tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser. Man föreslår också att fjärde kapitlet tredje paragrafen socialtjänstlagen upphävs, där det bland annat står att socialnämnden, efter samråd med Arbetsförmedlingen, får begära att den som får ekonomiskt bistånd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Utredningen menar bland annat att denna bestämmelse skapar drivkraft att lämna över utförandet av Arbetsförmedlingens uppgifter på kommunerna och det har gjort att kommunerna frivilligt tagit på sig delar av en statlig uppgift utan ersättning.

I utredningen är man dock noga med att poängtera att dessa ändringar inte ska förhindra kommunerna att tillhandahålla mer allmänt sysselsättningsfrämjande åtgärder, som exempelvis sysselsättningskrav i upphandlingsförfarandet, eller agera i rollen som arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen i förändring

De förändringar som Arbetsförmedlingen i skrivande stund genomgår pekar dock på att arbetsmarknadsutredningens förslag till åtgärder inte kommer att bli verklighet, åtminstone inte under överskådlig tid.

Nedskärningar i Arbetsförmedlingens budget

Arbetsförmedlingen har det senaste året genomgått en omvälvande och turbulent period. I budgetpropositionen för 2019 minskades anslagen kraftigt till myndigheten. Som en följd av de nya beskederna varslade Arbetsförmedlingen många medarbetare och man beslöt att lägga ned ett stort antal kontor i landet, däribland Enköpings kontor som stängdes vid årsskiftet 2019/2020. I regleringsbrevet för 2020 för Arbetsförmedlingen står det dock att Arbetsförmedlingen ska säkerställa, och vid behov, återställa lokal närvaro i hela landet. I nuläget är det dock inte aktuellt att öppna något av de

2020-01-15

stängda kontoren i Uppsala län utan det handlar främst om de orter där man inte kan säkra närvaro via kommunala lokaler, som Enköpings jobbcentrum, eller statliga servicekontor.

Reformarbete

Samtidigt som Arbetsförmedlingen ska hantera nedskärningarna ska de genomföra den reform som formuleras i Januariavtalet, mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet. I januariavtalet formuleras Arbetsförmedlingens nya uppdrag. Matchandet och rustandet kommer tas över och bedrivs av fristående aktörer genom ett nytt system baserat på Lagen (2008:982) om valfrihetssystem. 1 december meddelade man dock att reformen inte längre ska baseras på LOV utan en större tyngdpunkt ska läggas på kontroll och kvalitet av leverantörer.

Arbetsförmedlingens fokus kommer att bli på myndighetsansvaret, i form av bland annat ansvar för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, uppföljning och kontroll av arbetssökande och externa aktörer, tillhandahållande av en digital infrastruktur samt analys. Arbetsförmedlingen kommer finnas kvar lokalt för de som är väldigt långt ifrån arbetsmarknaden, medan arbetssökanden närmare arbetsmarknaden ska klara sig mer självständigt med hjälp av de digitala hjälpmedlen.

Den ursprungliga tidplanen för reformen var att den skulle vara fullt genomförd 2021, med inledande steg redan 2020. I december 2019 meddelade man dock att man skjuter upp reformen med ett år, vilket innebär att ikraftträdandet av det nya regelverket kommer ske i slutet av 2022.

Kommunernas roll i framtiden

Trots försäkringar från Arbetsförmedlingen om en fortsatt lokal närvaro, något som nu förstärkts i regleringsbrevet för 2020, så har det funnits en oro i landets kommuner om både vad som händer under övergångsperioden och i det nya system som arbetas fram. SKL:s enkätundersökning till landets kommuner under våren 2019 signalerade att stödet till de som står långt från arbete har försämrats under reformen av Arbetsförmedlingen och att det finns flera skäl till att denna grupp inte kommer att få ett tillräckligt bra stöd i det nya system som nu utvecklas. SKL menar också att reformen är omfattande och beslut behöver tas redan under reformperioden att ingångna avtal med Arbetsförmedlingen ska hållas och fortsatt samverkan ska värnas.

Från regeringen är man dock tydlig med att vi inte är på väg mot någon kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken utan att den kommer fortsätta vara statlig. Det finns i nuläget alltså varken regelverk eller finansiering för att kommunerna ska göra mer av det som har varit Arbetsförmedlingens ansvar. Vad förändringarna inom Arbetsförmedlingen innebär är snarare att behovet av att hitta samverkansformer och arbetssätt ökar och bör prioriteras redan under övergångsperioden 2020-2021, något som både SKL och Arbetsförmedlingen har signalerat.

Samtidigt pågår en utredning (Kommittédirektiv 2019:86) som ska analysera frågor kring kommunernas roll i den statliga arbetsmarknadspolitiken efter att Arbetsförmedlingen reformerats och fristående aktörer ska ansvara för matchning och rustning av arbetssökande. Utredningsuppdraget ska redovisas 29 maj 2020 och ska bland annat bedöma om kommunerna, på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen, enligt nuvarande regelverk kan vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser. Särskilt vill man undersöka om detta är möjligt i de fall där en otillräcklig närvaro av fristående aktörer är konstaterad. Skulle detta bedömas som otillåtet enligt nuvarande regelverk vill man också att utredaren undersöker om det är möjligt att ändra lagen för att möjliggöra detta och i så fall lämna författningsförslag på detta.

Sammanfattningsvis är det alltså i nuläget osäkert vilket utrymme kommunerna kommer få på det arbetsmarknadspolitiska området. Regeringen har dock varit väldigt tydliga med att det inte handlar om en förskjutning av ansvar från stat till kommun. Detta är också utgångspunkten för den ovan nämnda statliga utredningen. Arbetsmarknadspolitiken kommer alltså fortsättningsvis vara ett statligt ansvar, däremot finns fortfarande möjligheten att det kommer finnas ett större utrymme för kommunerna att frivilligt tillhandahålla rustande åtgärder på uppdrag av arbetsförmedlingen.

Nämnas i sammanhanget bör dock en utredning av Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt, från november 2019, där han undersöker de rättsliga förutsättningarna för kommuner att agera som leverantör av arbetsförmedlingstjänster. Lundins bedömning är att det inte är möjligt inom ramen för LOV och för att detta skulle bli rättsligt möjligt kräver omfattande lagändringar där kommunalrättsliga principer behöver kopplas ur. Huruvida den särskilda utredaren utsedd av regeringen kommer komma till samma slutsats återstår att se men Lundins slutsatser ger en indikation på att det inte är helt oproblematiskt, och kanske också olämpligt, att låta kommunerna leverera tjänster åt Arbetsförmedlingen i ett konkurrensbaserat system.

Sammanfattande kommentarer

- Det kommunala uppdraget på det arbetsmarknadspolitiska området är begränsat och kommunernas agerande är till största del baserat på frivillighet.
- Kommunernas motiv för att delta i arbetsmarknadspolitiken är att arbetslöshet är kostsamt för kommunerna då det leder till uteblivna skatteintäkter och ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Kommunerna har också ett intresse i att säkra sin egen kompetensförsörjning.

2020-01-15

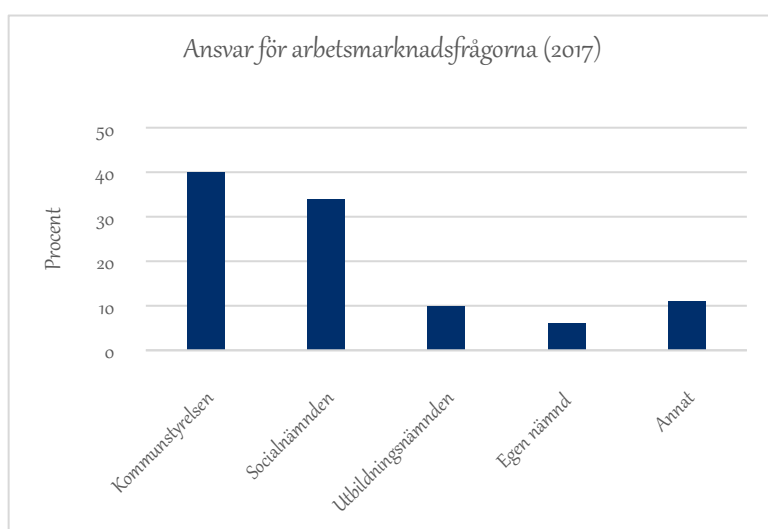
- Kommunerna har möjlighet att kräva att mottagare av ekonomiskt bistånd deltar i anvisad insats, men denna kravställning förutsätter att det inte finns någon övrig problematik än arbetslöshet, samt att individen kan klara sitt omedelbara uppehälle.
- Även om det bygger på frivillighet har kommunerna många uppgifter, varav många också obligatoriska, som har beröringspunkter med det arbetsmarknadspolitiska området. I praktiken har kommuner länge spelat en aktiv roll på det arbetsmarknadspolitiska området. Med tiden har det skett en förskjutning då kommuner gör mer och mer arbetsmarknadsinsatser och arbetsförmedlingens del av rehabilitering ökar.
- Deltagarna i kommunala insatserna står längre ifrån arbetsmarknaden än de som deltar i arbetsförmedlingens insatser. De är generellt yngre, har lägre utbildning, lägre inkomster och har oftare ekonomiskt bistånd.
- Kommunernas arbetsmarknadsinsatser är bara en del av kommunernas medverkan på det arbetsmarknadspolitiska området. Alla kommunernas roller som utbudsfrämjare och efterfrågansfrämjare samt arbetet med att koordinera utbud och efterfrågan av arbetskraft är av betydelse för resultatet på det arbetsmarknadspolitiska området.
- Det är flera aktörer, både inom kommunen och utom kommunen, som är involverade i detta arbete, inte minst i det rustande och koordinerande uppdraget. För att undvika glapp och dubbelarbete och nyttja varandras styrkor måste involverade aktörers arbete vara samordnat. Det gäller både interna aktörer, i form av olika förvaltningar, och externa aktörer, främst Arbetsförmedlingen.
- Det arbetsmarknadspolitiska området är under förändring, dels på grund av reformeringen av Arbetsförmedlingen och dels på grund av nedskärningar i Arbetsförmedlingens budget. Under den period som Arbetsförmedlingens reformeras måste kommuner arbeta proaktivt för att hitta nya samverkansformer med myndigheten och undvika att glapp uppstår i arbetet med att hjälpa arbetssökande till egenförsörjning
- Arbetsmarknadspolitik kommer fortsatt vara ett statligt ansvar. Det som i nuläget utreds är huruvida kommuner *på frivillig basis* skulle kunna leverera arbetsförmedlingstjänster, framförallt på de platser där fristående aktörer inte anses tillräckliga. Det finns dock indikationer på att det inte är helt oproblematiskt att låta kommunerna leverera.

2. DEN KOMMUNALA ARBETSMARKNADSPOLITIKENS ORGANISATION

När det gäller den politiska organisationen av arbetsmarknadsfrågorna ser det väldigt olika ut i kommunsverige. Dels varierar det vilken nämnd som formellt ansvarar för arbetsmarknadsfrågorna. Dels så kan man observera en stor variation i kombinationer av verksamhetsområden som befintliga arbetsmarknadsnämnder ansvarar för. I Enköpings kommuns nuvarande organisation är det fem nämnders verksamhetsområden som berörs av arbetsmarknadsfrågorna.

Arbetsmarknadsfrågorna i nämndsorganisationen

I Kolada så finns det registrerat under vilken nämnd kommunerna sorterar ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna enligt lagen om arbetslöshetsnämnd. 2017 var det vanligast att kommunstyrelsen (40%) eller socialnämnden (34%) ansvarade för arbetsmarknadsfrågorna. Värt att notera är att i de kommuner där kommunstyrelsen ansvarar för arbetsmarknadsinsatserna har 49% av kommunerna en befolkning på under 15 000 och 31% en befolkning under 10 000. 10%, inklusive Enköpings kommun, uppgav att de sorterar in arbetsmarknadsfrågorna under utbildningsnämnd. Endast 6 % uppgav att de har en särskild utpekad nämnd för arbetsmarknadsfrågorna.



Kommuner med arbetsmarknadsnämnder

Vid tiden för utredningen identifierade vi 14 kommuner som har en särskild arbetsmarknadsnämnd. Det finns också exempel på kommuner som har haft en arbetsmarknadsnämnd men återgått till en annan organisation. Dessa listas dock inte här. Variation är stor i vilka ansvarsområden som kommuner med arbetsmarknadsnämnder valt att lägga i nämnden, utöver ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna. I tabellen nedan listas de identifierade ansvarsområdena kopplat till några av de lagrum som styr verksamheten.

Ansvarsområde	Exempel på lagrum som styr verksamheten
Arbetsmarknadsinsatser (AM)	Lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd
Ekonomiskt bistånd (FS)	Försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt enligt Socialtjänstlagen (2001:453)
Vuxenutbildning (inkl. SFI) (VUX)	Komvux och särvox enligt skollagen (2010:800), yrkeshögskola i kommunens egen regi enligt lagen om yrkeshögskolan (2009:128)
Ungdomars sysselsättning (UNG)	Kommunala aktivitetsansvaret enligt Skollagen (2010:800)
Ensamkommande barn (EB)	Socialtjänstlagen (22001:453), Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn
Mottagande av nyanlända (MOT)	Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning,
Etableringsinsatser för nyanlända (ETA)	Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, Lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare,

Näringsliv (NÄR)	Allmänt främjande av näringsliv, enligt Kommunallagen (2017:725)
Stöd till funktionshindrade (FHR)	Kommunens uppgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, kommunens uppgifter enligt Socialtjänstlagen (2001:453) som avser omsorg, stöd och boende för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar

	AM	FS	VUX	UNG	EB	MOT	ETA	NÄR	FHR
Nacka	X	X	X	X	X	X	X	X	
Falköping	X		X				X		
Sandviken	X		X				X		
Värmdö	X	X	X	X		X	X		X
Trelleborg	X	X	X	X	X	X	X	X	
Nyköping	X		X	X			X		
Karlskrona	X	X	X	X		X	X		
Solna	X		X			X	X		
Botkyrka	X		X	X			X	Delvis	X
Gävle	X	X	X	X			X		X
Borås	X	X				X	X		
Norrköping	X	X	X			Delvis	X		
Helsingborg	X	X	X		X		X	X	
Uppsala	X	X	X				X		

Grönt: 30 000 – 60 000 invånare , Gult: 60 000 – 90 000 invånare, Rött: mer än 90 000 invånare

Vi ser tydligt att de kommuner som valt att ha en separat arbetsmarknadsnämnd strävar efter att hitta synergier genom att ha vuxenutbildning nära arbetsmarknadsfrågorna. Nästan alla kommuner med arbetsmarknadsnämnd har lagt vuxenutbildningsansvar på nämnden. Nästan alla har lagt också lagt ansvaret för samhällsorienteringen på nämnden, vilket sannolikt kan förklaras av den starka kopplingen mellan vuxenutbildning och samhällsorientering. Ungefär hälften av kommunerna med arbetsmarknadsnämnd har också lagt mottagandet av nyanlända för bosättning på nämnden. Hälften av kommunerna i Enköpings kommuns storlek har lagt det ekonomiska biståndet på arbetsmarknadsnämnden. Det är vanligare att stora kommuner lägger det ekonomiska biståndet på arbetsmarknadsnämnden. Mindre vanligt är att lägga ansvarsområde för näringslivsverksamhet, ensamkommande barn och hela eller delar av kommunens uppgifter gällande individer med funktionshinder på arbetsmarknadsnämnden.

Enköpings kommuns organisation

När det kommer till Enköpings kommuns nuvarande organisation av arbetsmarknadsfrågor är det fem nämnder vars verksamhetsområden berör eller inkluderar arbetsmarknadsområdet.

Till att börja med så har vi utbildnings och arbetsmarknadsnämnden som, utöver att ansvara för att kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för barn, ungdom och vuxna utförs, också är arbetslöshetsnämnd och därmed ansvarar för kommunens arbetsmarknadsinsatser. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden fullgör också kommunens uppgifter när det gäller att ta emot nyanlända för bosättning samt att erbjuda den obligatoriska samhällsorienteringen och svenska för invandrare som ingår i etableringen. Organisatoriskt under utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ligger också Jobbcentrum, som är en samverkan mellan utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen och Arbetsförmedlingen Enköping/Håbo. Syftet med Jobbcentrum är att samordna arbetsmarknadsinsatserna i Enköpings kommun och skapa en väg in till aktiviteter och insatser för invånare som står utanför arbetsmarknaden.

Socialnämnden ansvarar för att invånarna får det stöd och den hjälp som de har rätt till enligt socialtjänstlagen, inklusive att utreda och fatta beslut om ekonomiskt bistånd. Till socialnämnden hör också Joar Socia som är en sysselsättningsenhet för personer med olika arbetshinder. Socialnämnden ansvarar även för mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar.

Vård- och omsorgsnämnden ansvarar för insatser till de kommuninvånare som har behov av vård och omsorg utifrån det ansvar som kommunen har enligt bland annat lagen om stöd och service (LSS). Till vård- och omsorgsnämnden hör också

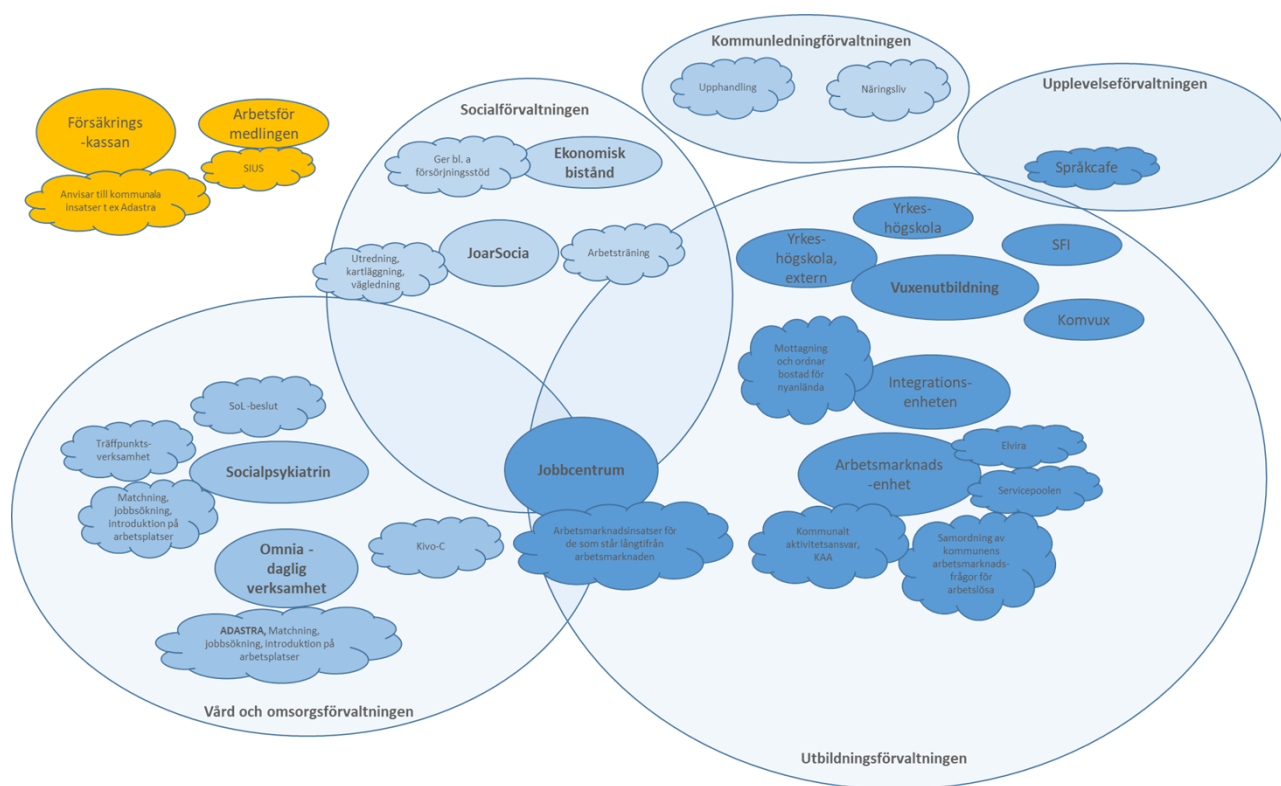
2020-01-15

socialpsykiatri som är en sysselsättningsverksamhet som lyder under socialtjänstlagen, SoL, och Omnia daglig verksamhet, som är en sysselsättningsverksamhet för vuxna personer som har en intellektuell funktionsnedsättning, autismspektrumtillstånd eller förvärvat hjärnskada i vuxen ålder.

Upplevelsenämnden ansvarar för icke föreningsorganiserade fritidsaktiviteter för barn och unga. I sådana aktiviteter kan språkträning ske och även Upplevelsenämnden kan räknas till de som har verksamhet som är av betydelse för nå det övergripande målet *"hjälpa människor som står utanför arbetsmarknaden att hitta en väg till studier, arbete eller annan sysselsättning."*

Slutligen bör även kommunstyrelsen betraktas som en nämnd vars verksamhetsområde involverar arbetsmarknadsrelaterade frågor, men då i huvudsak i form av efterfrågefrämjande insatser. Detta genom styrelsens övergripande och strategiska ansvar för näringsliv samt upphandling- och inköp. I ansvaret ingår också att strategiskt utveckla Enköpings kommun som arbetsgivare och förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

2020-01-15



Verksamheter och aktiviteter som på något sätt arbetar för att individer ska nå arbete och egen försörjning. Antalet verksamheter gör att de som kommer i kontakt med kommunen riskerar många kontakter och får svårt att se en röd tråd.

Sammanfattande kommentarer

- Det finns en stor variation hur kommunerna organiserar sina arbetsmarknadsinsatser. Det är vanligast att kommunstyrelsen är arbetslöshetsnämnd, men oftast är kommunerna med den lösningen väldigt små. Näst vanligast är det att socialnämnden är arbetslöshetsnämnd. Ovanligast är det att ha en särskild nämnd för arbetsmarknadsfrågor.
- I de kommuner som har arbetsmarknadsnämnd har nästan alla lagt vuxenutbildning, inklusive SFI och ansvaret för samhällsorienteringen, under den nämnden.
- I Enköping har fem nämnder verksamhetsområden som berör arbetsmarknadsområdet. De flesta nämnder är involverade i att rusta individen för arbete. Kommunstyrelsen sticker ut som den nämnd som har ett strategiskt ansvar för upphandling, personalpolitik och näringsliv, som alla kan användas till att främja efterfrågan av arbetskraft.
- Oavsett organisatorisk lösning så kommer verksamheterna vara utspridda på flera nämnder. Antalet verksamheter gör att de som kommer i kontakt med kommunen riskerar många kontakter och får svårt att se en röd tråd. Avsaknad av dokumenterade processbeskrivningar riskerar att medföra att glapp och dubbelarbete sker.

3. ENKÖPINGS KOMMUNS FÖRUTSÄTTNINGAR OCH UTVECKLINGSOMRÅDEN

När det gäller framgångsfaktorer i kommunernas arbete med att minska arbetslösheten så är det första som bör konstateras att man egentligen vet ganska lite om effekterna av kommunala insatser, och de studier som finns tyder på att kommunerna inte lyckas särskilt bra. Trots detta finns det kommuner som åtminstone tycks lyckas bättre än andra och i intervjuer med olika kommuner och studier av goda exempel utkristalliserar sig vissa gemensamma drag som kan betraktas som framgångsfaktorer. Dessa framgångsfaktorer kan i sin tur användas för att identifiera Enköpings kommuns utvecklingsområden.

I vilken grad arbetsmarknadsinsatser leder till en lägre kostnad för ekonomiskt bistånd beror dock inte enbart på hur väl kommunen utför uppgifterna. En kommuns strukturella förutsättningar har också betydelse för vilken effekt de olika

insatserna får och vilken organisation som är bäst lämpad för att möta specifika utmaningar. Det därför viktigt att ha kännedom om Enköpings förutsättningar innan fokus flyttas till Enköpings kommuns utvecklingsområden.

Demografiska förutsättningar

Enköping har en ganska ”platt” åldersstruktur, vilket på sikt är mycket gynnsamt då den äldre befolkningsgruppens del inte ökar i relation till andra delar av befolkningen, vilket gör att vår skattebas och förmåga har bättre förutsättningar att lyckas än många andra kommuner.

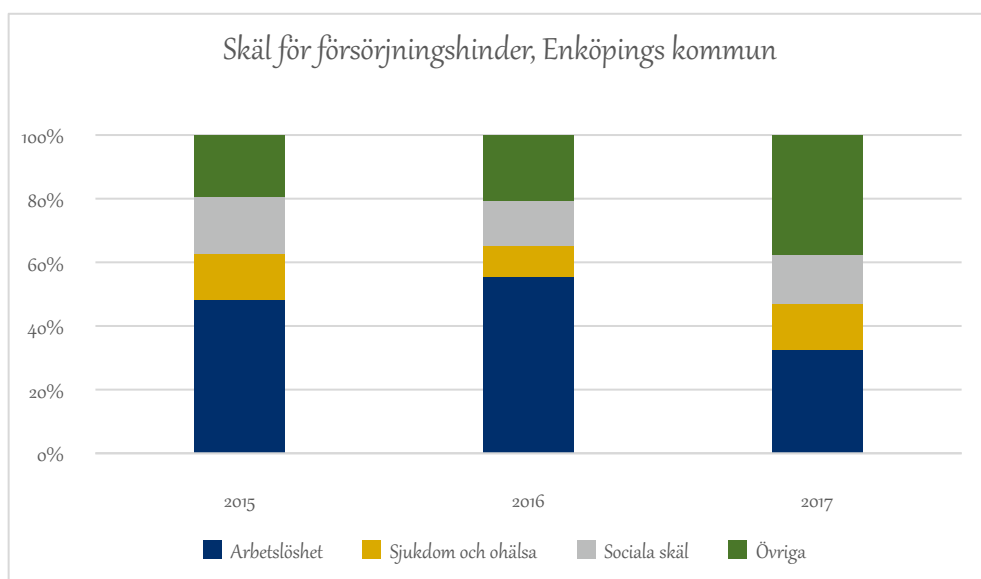
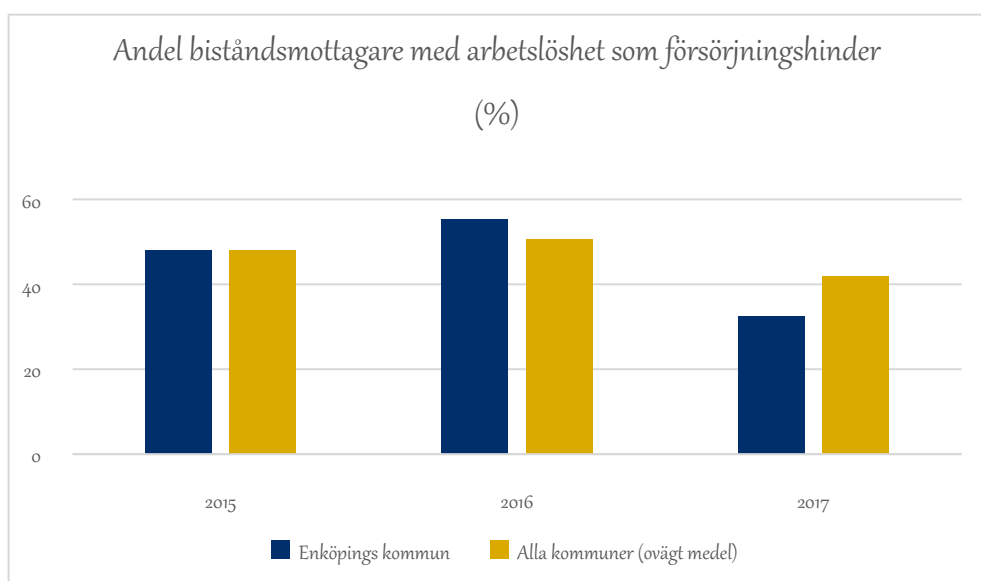
År 2017 ökade Enköpings befolkning kraftigt i åldrarna 25-39 (mest 30-34) samt som en konsekvens av det i åldrarna 0-15 (mest 5-9 år). Det är även i de ålderskategorierna som kommunen har störst överskott vid en jämförelse mellan in- och utflyttningar. Samma år var ca 14 % av befolkningen utrikesfödda. Den sociala kompassen som gjordes år 2018 visar att av inrikes flyttnetto till kommunen från övriga Sverige är hälften av dessa flyttare födda utanför Sverige. Tillsammans med utrikes positiva flyttnetto innebär det att folkökningen i Enköping består av till största delen utrikesfödda personer. Det finns anledning att förvänta sig en fortsatt hög inflyttning av personer födda utrikes de kommande åren.

Under 2019 tog Enköping emot 46 anvisade nyanlända och 2020 är antalet färre. Detta är en minskning mot tidigare år men av de som kommunen tar emot så är fler av de anvisade kvotflyktingar och personer med låg utbildningsnivå, vilka i större utsträckning har behov av specialistvård, särskilt anpassat boende eller andra stödinsatser. Detta kan innebära en utmaning för verksamheter och ett ökat behov av samverkan, både inom kommunen men även med andra kommuner. Andelen egenbosatta (EBO) invånare har ökat med tiden, vilket kan komma att innebära ett ökat tryck på kommunens verksamheter.

Enköping har mycket gott resultat med andel behöriga till gymnasiet, men få läser vidare efter gymnasieexamen. God arbetsmarknad, kultur med många egenföretagare samt att det inte ”behövs” vidareutbildning för att få ett arbete är ett faktum. Hos första generationens invandrare ser man en hög generell utbildningsnivå (40 % eftergymnasial examen) jämfört med kommunsnittet (28%). Men deras barn, som är födda i Sverige, har den lägsta utbildningsnivån av alla (18%). Varför dessa barn inte läser vidare och vad det betyder för Enköping i förlängningen tål att funderas på. Invånare födda utanför EU/EFTA har högst andel eftergymnasial utbildning men lägst förvävsgrad och lägst inkomst.

Enköping har låga arbetslöshetsiffror och höga sysselsättningstal men grupperna unga och utrikesfödda är de som sticker ut. Vi tar emot fler kvotflyktingar och personer med låg utbildningsnivå än tidigare samtidigt ökar gruppen unga (16-20år), som varken arbetar eller studerar och får stöd inom programmet kommunalt aktivitetsansvar (KAA). Detta gör att behovet av att satsa på utbildning och rätt stödinsatser mot arbete ökar och kommer att öka ytterligare.

År 2018 var 799 hushåll aktuella för ekonomiskt bistånd i Enköpings kommun. Detta är 4% procent av befolkningen, varav cirka en tredjedel haft ekonomiskt bistånd i tio månader eller längre. Det vanligaste skälet för ekonomiskt bistånd är också arbetslöshet, även om den andelen i Enköpings kommun 2017 sticker ut som ett år då andelen var låg jämfört med övriga kommuner och tidigare år.



Kategorin "Övriga" består av otillräcklig inkomst, otillräcklig föräldrapenning, begravningskostnader, otillräcklig etableringsersättning, otillräcklig pension, otillräcklig sjuk-/aktivitetsersättning, i avvaktan andra inkomster (egen uppgift)

Identifierade utvecklingsområden för Enköpings kommun

För att kunna identifiera Enköpings kommuns utvecklingsområden är det nödvändigt att först identifiera vilka framgångsfaktorer som finns i arbetet med att minska arbetslösheten. En återkommande slutsats från litteraturen är dock att det finns för få påtagliga effektstudier av kommunala aktiveringsinsatser och att det därmed saknas kunskap om vad som fungerar. (Lundin 2008, Vikman Westerberg 2017). Till exempel skriver man i Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3) att "det saknas tydlig kunskap om de kommunala insatsernas effekter någon betydande effekt på deltagarnas arbetsmarknadsutfall och behov av offentlig försörjning. Detta är ett problem eftersom stora resurser tas i anspråk och många deltar i programmen utan att vi vet vad insatserna leder till. Risken finns då både att resurser inte investeras väl och att målgruppen för insatserna inte får någon hjälp. De få effektstudier som finns tyder på att kommunerna inte lyckas leverera bra och även om det inte finns överväldigande bevis att Arbetsförmedlingen insatser fungerar bättre så påvisas i alla fall inte att kommunerna skulle vara bättre (s.18 SOU 2019:3).

Men oaktat avsaknaden av verifierade effekter av olika insatser så finns det kommuner som trots tunga sociala indikatorer har lägre kostnader än förväntat för ekonomiskt bistånd. SKL gjorde 2013 en fördjupning av öppna jämförelser för ekonomiskt bistånd och intervjuade chefer och handläggare i sex sådana kommuner för att få deras förklaring till resultaten. Slutsatsen var att det inte fanns någon entydig tillvägagångssätt eller någon speciell metod. Dock fanns några tydliga gemensamma drag.

Utifrån de intervjuer och studiebesök som gjort har denna utredning gett liknande resultat som i den tidigare SKL-undersökningen. De externa intervjuerna har kompletterats med interna intervjuer av chefer och medarbetare för att få fram vilka utvecklingsområden Enköping bör satsa på.

Fokus på samordnade processer

I såväl SKL-rapporten och telefonintervjuerna har de kommunerna uppgett att en framgångsfaktor ett tydligt fokus på samordnade processer för att biståndsmottagare och övriga arbetssökande så snabbt som möjligt ska klara egen försörjning.

På vilket sätt detta sker förklaras på olika sätt. Det finns ingen gemensam metod att kopiera. De specifika insatserna är liknande som i de flesta kommuner det vill säga man coachar, förmedlar praktikplatser, erbjuder skyddade anställningar

och sätter in stödåtgärder för den som är psykiskt eller fysiskt bräcklig och försöker bryta destruktiva mönster.

Organisationen för de som utför de olika insatserna skiljer sig också åt.

Kommunerna poängterar dock att allt arbete måste ske målmedvetet, systematiskt och samordnat på flera förvaltningar. Gemensamma, lättillgängliga och kända processer är de framgångsfaktorer som flest kommuner på olika sätt först tar upp när de beskriver sitt arbete. Det behöver finnas en struktur och ett dokumenterat arbetssätt för att undvika att bitar faller bort när personal slutar eller börjar.

Även i de interna intervjuerna uttrycks en önskan att förtydliga processer och att utveckla samverkan mellan förvaltningar. Vårt intryck av intervjuerna är att kännedomen om varandras verksamheter inte är tillräcklig för att få den överblick över andra förvaltningars insatser som krävs för att nå korta insatsvägar.

En förutsättning för att kommunerna ska lyckas med att samordna sina arbetsmarknadsinsatser, minska personberoendet och att skapa en väg in för kommunmedlemmarna är att det finns tydliga dokumenterade processer. Att ytterligare samordna förvaltningarnas arbetssätt för att är därför ett tydligt utvecklingsområde för Enköpings.

Ledarskap och politiskt engagemang

De kommuner vi intervjuat är organiserade på olika sätt. Syftet med de olika organisatoriska lösningarna är dock densamma. Organisation och struktur ska underlätta för medarbetarna att göra rätt saker, på rätt sätt med personal som har rätt kompetens. Detta blir särskilt viktigt när Arbetsförmedlingen omdaning kan medföra att kommunernas arbetssätt förändras. Detta är dock svårt att konkretisera vad som är "rätt saker" och "rätt sätt".

Ett återkommande svar i intervjuerna är vikten av ett tydligt ledarskap. Resultatet av detta kan vara svårt att mäta, däremot är konsekvenserna av dåligt ledarskap lättare att se och högst påtagliga för såväl personal och för resultatet. Det gäller såväl det professionella som det politiska ledarskapet. All kommunal verksamhet bygger på den politiska visionen och de övergripande politiska målen. Engagerade politiker och ledare som har stöd i en målstruktur som tydligt beskriver en röd tråd från övergripande mål till åtagande för varje enskild medarbetare är en viktig framgångsfaktor. Först när detta på plats blir det möjligt att göra "rätt saker" på "rätt sätt". I de interna intervjuerna framkommer en splittrad bild av hur tydligt de övergripande målen upplevs och i vilken utsträckning de olika enheterna arbetar mot ett gemensamt mål. Svaren pekar också på att inom utbildningsförvaltningen upplevs det att arbetsmarknadsfrågorna marginaliseras då fokus är på förskola och skola.

Särskilt om det ekonomiska biståndets placering

Vi har i telefonintervjuerna specifikt frågat om det ekonomiska biståndets placering och om placeringen är av betydelse för deras arbete. Anledningen till detta fokus är att kostnaderna för ekonomiskt bistånd är ett av de viktigaste motiven för det kommunala engagemanget på det arbetsmarknadspolitiska området.

Telefonintervjuerna med kommunerna ger att avgörande för goda resultat är en gemensam målbild, ett gott samarbetet mellan förvaltningar och ett gemensamt förhållningssätt att verka för att människor har ett självständigt liv. Några kommunen tycker detta underlättas genom att ha ekonomiskt bistånd på tillsammans med arbetsmarknadsfrågorna eftersom man då får en sammanhållen process och ansvar även för början av processen. Bland annat resonerar en kommun att fördelen med att även ha det ekonomiska biståndet tillsammans med ansvaret för arbetsmarknadsinsatserna är att det följer en tydlig logik och ger ett incitament att fokusera på arbetsmarknadsinsatser. Detta eftersom de resurser man lägger på att hjälpa individer till egenförsörjning kan leda till besparingar i ekonomiskt bistånd och på så sätt hamnar investeringen och besparingen i samma nämnd.

Ett ytterligare resonemang som framkommit i intervjuerna är dock att den organisatoriska placeringen av det ekonomiska biståndet kan ha ett symbolvärde men här går meningarna isär och ingen entydig bild framträder.

Karlskrona kommun lyfter att genom att ta bort det ekonomiska biståndet från socialtjänsten får man ett tydligare arbetsmarknadsperspektiv. De pekar på att det finns ett symbolvärde att tydligt visa att ekonomiskt bistånd är förenat med skyldigheten att komma i arbete och egenförsörjning i stället för att ligga på en förvaltning som har fokus på omhändertagande. Samtidigt pekar Sundbyberg, som har en social- och arbetsmarknadsnämnd, att det är ett omodernt och felaktigt synsätt att socialnämnden präglas av en omhändertagandekultur. Sundbyberg framhåller att avgörande är istället det förhållningssätt och den förväntansbild som finns i mötet med den enskilda. En arbetslinje kan alltså finnas på socialnämnden lika väl som i en arbetsmarknadsnämnd.

Även i de interna intervjuerna spretar svaren. Utifrån socialtjänstens två uppdrag, utreda rätten till ekonomiskt bistånd och coacha till egenförsörjning, så anser man från socialtjänstens håll, att handläggare ställer krav och man känner inte igen bilden av att vara omhändertagande. Andra intervjuade menar att socialtjänsten har en historia av att vara omhändertagande och att denna bild lever kvar i stor utsträckning.

Utredningen slutsats är att det finns många kopplingar mellan ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsinsatser och en sammanhållen process kan underlättas om de är under samma nämnd. Däremot är den organisatoriska placeringen av ekonomiskt bistånd i en viss nämnd snarare än en annan inte avgörande för att skapa tillräckligt tydliga incitament för den enskilda att komma till egen försörjning.

Övriga utvecklingsområden

I de interna intervjuerna har, utöver det som ovan beskrivits, ett antal mer för Enköpings kommun specifika utvecklingsområden tagits upp. Samarbetet med arbetsförmedlingen, samverkan med näringsliv, hur Enköpings kommuns som arbetsgivare arbetar systematiskt med arbetsmarknadsinsatser, SFI arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret samt bristen på enkla jobb är de områden som lyfts.

Samarbetet med Arbetsförmedlingen

Samarbetet med Arbetsförmedlingen behöver utvecklas ytterligare. Arbetsförmedlingens sannolika nedläggning av kontor i Enköping gör att kommunen behöver utveckla nya former för att möta bristen på arbetskraft och få fler i egenförsörjning. Viktigt att komma ihåg att arbetsmarknadspolitiken fortfarande är ett statligt ansvar och det finns inget som tyder på att kommunens ansvar ska öka. Däremot måste sättet att arbeta mot Arbetsförmedlingen anpassas efter de förändringar som nu sker. Det finns en mängd områden där att kommunen och Arbetsförmedlingen har gemensamma utmaningar och det därför är viktigt med ett gott samarbete. Dit hör insatser för att underlätta inträdet för ungdomar som saknar gymnasieutbildning eller har någon form av arbetshinder, samt insatser för nyanlända med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetet med jobbspår finns idag inom Jobbcentrum men är någonting som behöver utvecklas än mer framöver då kompetensreserven just nu i huvudsak är utomeuropeisk och ungdomar som saknar gymnasieutbildning.

Vikten av samverkan med näringslivet

Majoriteten av de intervjuade säger att samverkan med näringslivet är av stor betydelse. Vi har genom intervjuerna noterat att olika verksamheter har egna personliga kontakter med det lokala näringslivet. Att ha goda kontakter med det lokala näringslivet är nödvändigt men om kontakterna inte sker samordnat riskerar olika verksamheter inom kommunen ha upprepade kontakter med samma företagare och att det finns en väg in till kommunen för företagare är någonting som lyfts som en framgångsfaktor av andra kommuner.

Kommunen som möjliggörare

En majoritet av de intervjuade talar om kommunen som möjliggörare som kan anställa människor i egna verksamheter, exempelvis med att ta emot praktikanter, erbjuda arbetsmarknadsanställningar och säkra kompetensförsörjningen. I vår utredning har vi sett exempel på kommuner som i reglementet skiljer på förvaltningar som arbetar med att påverka

utbud eller efterfrågan på arbetsmarknaden. Vi anser att kommunstyrelsen skulle kunna få ett mer uttalat ansvar för att arbeta med att påverka efterfrågan på arbetsmarknaden och utbildningsnämnd, socialnämnd och eventuellt också vård- och omsorgsnämnden ha ett ansvar för utbudet. Näringslivsenheten har idag fokus på nyetableringar och personalutskottets ansvarsområden är att utveckla förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare samt möjlighet att besluta om en övergripande inriktning av kommunens personalpolitik. Kommunstyrelsen ansvar för efterfrågan på arbetsmarknaden kan stärkas exempelvis genom att ett arbetsmarknadsinsatsperspektiv finns med i både näringslivsenhetens arbete och i reglementet för personalutskottets ansvarsområden.

Nästa steg efter SFI

Det finns en upplevelse att nästa steg efter SFI saknas. Den språkpraktik som finns är inte tillräcklig och man efterfrågar mer språkpraktik, arbetsträning och sysselsättning som en vidareinstans att skicka individerna till. SFI har kommit igång med orienteringskurser för de som har utbildningsplikt. Dock behöver det finnas fler språkpraktikplatser då sökanden skickas tillbaka till Arbetsförmedlingen efter avslutad SFI med otillräckliga språkkunskaper. Utan tillräcklig svenska har personen mycket svårt på arbetsmarknaden och naturliga insatser på Arbetsförmedlingen saknas.

Antalet lågutbildade och individer som aldrig tidigare har gått i skolan ökar. Detta i kombination med SFI nu är mer konsekvent med att skriva beslut om utskrivning gör att inte finns någon naturlig fortsättning för de individerna som inte har språket för att få ett arbete eller studera vidare inte har. Det behöver skapas en förståelse från alla kommunens verksamheter för en bättre översyn och samverkan kring individer med låg utbildning.

Grupperna unga och utrikesfödda

Grupperna unga och utrikesfödda sticker ut i arbetslöshetsstatistiken. Gruppen unga som varken arbetar eller studerar och får stöd inom programmet kommunalt aktivitetsansvar (KAA) ökar. Arbetsmarknadsenheten som arbetar med KAA har idag kontakt med ca 40 ungdomar men man tror att mörkertalet med hemmasittande ungdomar är stort. Antingen vill ungdomen inte ta del av insatsen eller så får verksamheten inte kontakt med dem. En del av de intervjuade uttrycker att det finns ett behov av att utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret för att jobba mer förebyggande med ungdomar. Kommunen behöver utveckla systematiska arbetsprocesser för att klarlägga den unges behov för att kunna erbjuda lämpliga individuella insatser.

Bristen på enkla jobb

Slutligen har bristen på enkla jobb lyfts upp som något som upplevs som ett problem. Även om det kanske inte går att betraktas som ett utvecklingsområde på samma sätt som ovan nämnda så är det en begränsande faktor i att hjälpa individer till egenförsörjning. Man menar att de som fortsatt varit arbetslösa trots högkonjunktur står långt ifrån arbetsmarknaden. Det finns kommuner som har bättre förutsättningar när det kommer till tillgången till enkla jobb som därmed lättare kan uppnå en högre sysselsättning.

Sammanfattande kommentarer

- Utredningen har identifierat två framgångsfaktorer i arbetet med att hjälpa individer till egenförsörjning. Den första är att det finns samordnade och dokumenterade processer. Då vägen till arbete ofta inkluderar en kedja av insatser behöver organisationsstrukturen syfta till att underlätta samordning mellan de funktioner där effekten förväntas bli störst.
- Utredningen slutsats är samordnade och dokumenterade processer inte finns i tillräckligt hög grad och att kännedomen om varandras verksamheter inte är tillräcklig för att uppnå korta insatsvägar. Ett tydligt ägandeskap av arbetsmarknadsfrågorna är viktigt för att hantera gränssnitten som alltid kommer att finnas på grund av bredden på arbetsmarknadsrelaterade insatser. I intervjuerna ha det framkommit att Jobbcentrum är i behov av ett tydligt ägandeskap.
- Den andra framgångsfaktorn är att det finns en tydlig politisk viljeinriktning och ledarskap som genomsyrar verksamheten. En politisk organisation måste därför vara ordnad så att det underlättar för att den politiska kraft och engagemang som finns för arbetsmarknadsfrågor ska tas till vara och styra verksamheten.
- Det finns många enskilda insatser som kan göras bättre för att få effektivare arbetsmarknadsinsatser. Exempelvis kan kontakter med det lokala näringslivet samordnas bättre, samarbetet med Arbetsförmedlingen kan utvecklas och kommunstyrelsens ansvar för arbetsmarknadsfrågor kan utvecklas och tydliggöras.

- Det går inte att kopiera framgångsrika kommuner rakt av. Kommunernas storlek och strukturella förutsättningar är av betydelse. Exempelvis måste tillgången till enkla jobb, som i Enköping är begränsad, beaktas.
- De flesta som uppbär ekonomiskt bistånd har det på grund av arbetslöshet, men det är långt ifrån alla. 2015-2017 hade i genomsnitt minst hälften av försörjningsstödmottagare i första hand annan problematik än arbetslöshet. Detta gäller både Enköpings kommun och i hela Sverige.

4. UTREDNINGENS SLUTSATSER OCH ORGANISATIONSFÖRSLAG

Frågan är då vilken organisation som kan skapa bäst förutsättningar för tydliga och samordnade processer med att få människor till egenförsörjning och som kan kanalisera politiskt engagemang och ledarskap i arbetsmarknadsfrågorna. Den nya organisationen måste också utgå från det kommunala uppdraget på det arbetspolitiska området, både hur det ser ut idag och med en utblick över hur det kan komma att se ut i framtiden, samt Enköpings specifika förutsättningar och utvecklingsbehov. Om det finns en slutsats man kan dra från utredningen så är det att det inte finns en organisationsmodell som bara kan kopieras från en kommun till en annan.

Ingen arbetsmarknadsnämnd

Det första alternativet som övervägts är att en arbetsmarknadsnämnd med särskilt utpekat ansvar för kommunens arbetsmarknadspolitik inrättas. Detta är också utgångspunkten i det uppdrag kommunfullmäktige gav kommunledningsförvaltningen.

En fördel med denna lösning är att det skulle ge arbetsmarknadsfrågorna ett tydligare fokus och en högre prioritet, något som efterfrågats i många av de interna intervjuerna. Det skulle vara ett sätt att kanalisera politiskt engagemang därmed ge förutsättningar för ett tydligt politiskt ledarskap.

Samtidigt finns det viktiga aspekter som talar emot bildandet av en särskild arbetsmarknadsnämnd. Sammantaget bedömer utredningen att dessa nackdelar överväger fördelarna.

Kostnader

För det första är bildandet av en arbetsmarknadsnämnd relativt kostsamt. Kostnaden för en nämnds arbete består främst av ledamöternas ersättningar samt kostnaden för nämndens tjänstemannastöd. Tjänstemannastödet redovisas inte lika mellan kommunens olika nämnder så en direkt jämförelse av den redovisade totala kostnaden för nämnders arbete är inte meningsfull. En uppskattning av nedlagd tid direkt relaterat till nämnden ger att kostnaden för tjänstemannastödet är åtminstone lika stort som kostnaden för ersättning till förtroendevalda. Enbart kostnaden för ersättning av förtroendevalda, exkl. eventuella traktamenten, var 2018 725 000 kronor för utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden och 1 070 000 kronor för socialnämnden. För övriga nämnder var kostnaden mellan 300 000 och 400 000 kronor. Utredningen har inte beräknat den ökade kostnaden för en arbetsmarknadsförvaltning som är en trolig följd i tjänstemannaorganisationen om det bildas en arbetsmarknadsnämnd.

Ett begränsat kommunalt uppdrag

De extra kostnader som är förenade med bildandet av en arbetsmarknadsnämnd ställer särskilda krav på att det finns starka motiv för att ändå göra den organisationsförändringen. Arbetsmarknadspolitik är dock inte en kommunal kärnverksamhet utan kommunens ansvar på det arbetsmarknadspolitiska området är väldigt begränsat och till största delen baserat på frivillighet. Framtiden är dessutom väldigt oviss och det finns i nuläget ingenting som pekar på att kommunen kommer ta över ansvar från staten för arbetsmarknadspolitiken. Signalen från regeringen är att arbetsmarknadspolitiken kommer vara ett fortsatt statligt ansvar och att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte ska ändras. De *eventuella* förändringar som skulle kunna föreslås som ett resultat av den utredning som presenteras i slutet av maj 2020 handlar fortfarande endast om att kommunerna på frivillig basis skulle kunna tillhandahålla tjänster åt Arbetsförmedlingen. Därför gör utredningen den bedömningen att det inte är motiverat att bilda en särskild nämnd baserat på kommunens framtida roll på det arbetsmarknadspolitiska området.

Tveksamma effekter

Utredningens bedömning är också att det är tveksamt vad bildandet av en arbetsmarknadsnämnd skulle ge för effekt. Vilken politisk organisationsstruktur som vi än väljer så kan det konstateras att vi inte vet om vad kommunala arbetsmarknadsinsatser har någon positiv effekt på sysselsättningen, snarare pekar den forskning som finns på att kommuner inte lyckas särskilt bra. Men ännu viktigare i sammanhanget är att det finns tveksamheter om en arbetsmarknadsnämnd skulle lösa den gränssnittsproblematik som kanske är det starkaste motivet för dess bildande, inte minst för att det blir ännu en aktör som ska involveras i rustnings- och matchningsarbetet. Även om man skulle välja att flytta med det ekonomiska biståndet - något som i sig är väldigt komplext och inget som denna utredning förordar - så skulle nya gränssnitt uppstå mot socialnämnden som skulle riskerar att skapa nya samordningsproblem och glapp.

2020-01-15

Det kan inte nog understrykas att många som har ekonomiskt bistånd har en komplex problematik samtidigt som runt hälften inte uppbär ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet utan av andra skäl, Detta kräver andra insatser än arbetsmarknadsinsatser. Nämnden skulle också bli väldigt liten i relation till övriga nämnder – även om man skulle flytta över ekonomiskt bistånd. Att en liten nämnd marginaliseras i den kommunala organisationen är något som också en del en del kommuner med separat arbetsmarknadsnämnd har lyft som en nackdel.

Sammantaget bedömer alltså utredningen att bildandet av en arbetsmarknadsnämnd i nuläget inte är den bästa organisatoriska lösningen för Enköpings kommun.

En socialnämnd med arbetsmarknadsansvar

Det alternativ som utredningen istället har landat i att förslå fullmäktige att socialnämnden övertar ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna från utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Utredningen pekar också på möjligheten att ett särskilt arbetsmarknadsutskott bildas under socialnämnden, utöver det befintliga arbetsutskottet, för att ytterligare stärka fokus på arbetsmarknadsfrågorna.

Specifikt föreslår utredningen att följande ansvarsområden flyttas från utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden till socialnämnden:

- Socialnämnden blir arbetslöshetsnämnd och tar över ansvaret för kommunens arbetsmarknadsinsatser, inklusive ansvaret för Jobbcentrum
- Socialnämnden tar över kommunens uppgifter att ta emot och ge introduktion till flyktingar enligt bostättningslagen.

Goda förutsättningar för en sammanhållen process

Utredningen menar att fördelarna med denna organisation är många. Det starkaste motivet med detta förslag är att vi tror att överflyttningen av ansvarsområden skulle skapa goda förutsättningar för en mer sammanhållen process från arbetslöshet, eventuellt behov av ekonomiskt bistånd och rustande åtgärder till arbete eller studier. Genom att ha det ekonomiska biståndet och arbetsmarknadsinsatserna i samma nämnd innebär det att nämnden får ansvar för hela kostnadskedjan: investeringar i insatser för att rusta individer för arbete ger en potentiell effekt i form av minskad kostnad för ekonomiskt bistånd för samma nämnd. Att ansvaret för det ekonomiska biståndet sannolikt är det viktigaste motivet bakom kommunernas engagemang i arbetsmarknadspolitiken stärker vår övertygelse om att sammanföra dessa verksamheter skulle skapa ett incitament för nämnden att prioritera arbetsmarknadsfrågorna. Symbolvärdet och logiken i

2020-01-15

detta är viktigt, även om det vore en förenkling att påstå att det finns ett linjärt samband mellan resurser lagda på kommunala arbetsmarknadsinsatser och kostnader för ekonomiskt bistånd.

En målgrupp som står längst ifrån arbetsmarknaden

Som konstaterat tidigare i rapporten är också målgruppen för kommunala insatser de som står längst ifrån arbetsmarknaden och oftare är i behov av ekonomiskt bistånd. Det borde alltså finnas en överlappning mellan de som redan har en kontakt med socialnämndens verksamheter, exempelvis ofta som mottagare av ekonomiskt bistånd, och de som är aktuella för kommunala arbetsmarknadsinsatser. Samtidigt så undviker vi att den nya och komplexa gränssnittsproblematik som skulle uppstå om ansvaret för det ekonomiska biståndet bröts ut från socialnämnden. För många av de individer som tar emot ekonomiskt bistånd är inte arbetslöshet huvudsakligt skäl för att inte kunna försörja sig, och i många av dessa fall är inte arbetsmarknadsinsatser aktuella.

Ett stärkt fokus på arbetsmarknadsfrågorna

Dessutom tror vi att en flytt av ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna till socialnämnden skulle vara ett sätt att ge frågorna ett stärkt fokus, utan att en särskild nämnd bildas. Dels i enlighet med resonemanget ovan, att det stärker incitamentet att arbeta med arbetsmarknadsfrågorna, men också för att en synpunkt som har framkommit är att arbetsmarknadsfrågorna marginaliseras i en relativt stor nämnd som utbildning- och arbetsmarknadsnämnden där en så stor del av verksamhetsområdet består av utbildning. För att sätta ett ytterligare fokus på arbetsmarknadsfrågorna finns också möjligheten att bilda ett till utskott under socialnämnden, utöver det befintliga arbetsutskottet, med syfte att bereda de ärenden som rör arbetsmarknadsfrågor. Jämförelsevis har ju kommunstyrelsen tre utskott: ett arbetsutskott, ett personalutskott och ett plan-, mark- och exploateringsutskott. Skulle man vilja ha ett utskott är detta också en betydligt mindre kostsam organisation än om en särskild nämnd bildas.

En tydlig arbetslinje på socialnämnden

Ett eventuellt motargument till att flytta ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna till socialnämnden är att det skulle ge ett felaktigt signalvärde att en socialnämnd ansvarar för arbetsmarknadsfrågor. Med det här perspektivet menar man att socialnämndens fokus är att vara omhändertagande. Vi menar dock att flytta arbetsmarknadsfrågorna till socialnämnden likaväl skulle kunna ses som ett sätt att stärka arbetslinjen på socialnämnden. Från våra interna intervjuer framkommer det tydligt att man i socialnämndens verksamheter menar att man redan har en arbetslinje i och

2020-01-15

med uppdraget att coacha för till egenförsörjning. Genom att också få ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna tror vi att denna bild skulle kunna stärkas utåt.

Samtidigt bör möjligheten att ställa hårdare krav på mottagare av ekonomiskt bistånd problematiseras om vi med hårdare krav menar användandet eller det möjliga användandet av sanktioner. Dels vet vi inte om sanktioner eller hot om sanktioner har en önskvärd effekt (Lundin 2018). Dels sätter lagstiftningen begränsningar som gör att långt ifrån alla mottagare av ekonomiskt bistånd kan bli aktuella för sanktioner. Inte minst för att det ekonomiska biståndet ska vara det yttersta skyddsnetet och att kommunerna därmed måste säkerställa att kommunmedlemmarna klarar sitt uppehälle.

Ansvar för mottagandet av nyanlända

När det gäller förslaget att flytta kommunens ansvar för mottagandet av anvisade nyanlända för bosättning till socialnämnden så bedömer utredningen att det finns synergieffekter även med denna åtgärd. Dels att ansvaret flyttas till socialnämnden och dels att mottagningen ligger i anslutning till arbetsmarknadsfrågorna. Socialnämndens uppdrag är att utreda ärenden för att hitta rätt stöd åt klienten och verka för att få ut personer till egenförsörjning och många av de som är utan arbete idag är personer med utländsk bakgrund och som kan behöva mer hjälp och stöd för att hitta vägar till arbete. Integrationsenheten ser redan nu att de nyanlända har svårt att få den praktiska hjälp de behöver med aktivitetsrapporter, ansöka om reseersättningar vid praktik med mera. Sammantaget så påverkar dessa praktiska svårigheter förutsättningarna för att komma ut i arbete. När arbetsförmedlingens kontor lägger ner och mer fokus blir på digitala tjänster kan individer som står längre ifrån arbetsmarknaden få det än svårare att närma sig arbetsmarknaden. Med en mer samordnad slussning mot kommunens olika arbetsmarknadsinsatser, andra stödinsatser och regelbunden uppföljning kan riskerna för detta minska.

Mottagandet av anvisade nyanlända ser dessutom annorlunda ut idag jämfört med flyktingvägen 2015. Idag tar kommunen emot färre antal nyanlända men de som kommer kan ha särskilda behov och kommunen ska kunna ta emot personer som är i behov av specialistvård, ett särskilt anpassat boende eller andra stödinsatser för personer med funktionsnedsättning. Utmaningarna ligger i att hantera boendefrågor, stöd i integrationsfrågor och uppföljning av insatser gentemot den enskilde individen.

Det kommunala aktivitetsansvaret flyttas inte

2020-01-15

Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret föreslås däremot inte flytta till socialnämnden. Kommunerna ska enligt skollagen föra ett register över de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar (KAA) och insatser för ungdomarna ska ske så snabbt som möjligt. Därför är det viktigt att identifiering av unga sker nära tiden då skolplikten upphör. Identifiering ska ske i situationer när ungdomar inte börjar, inte fullföljer sin utbildning, eller när en ungdom avslutar en utbildning utan examensbevis. Huvudarbetet för detta ligger under en nämnd med ansvar för grundskola och gymnasium eftersom fokus i första hand är att motivera ungdomen tillbaka till studier.

Samarbete med vuxenutbildning

En viktig fråga om man väljer att flytta arbetsmarknadsfrågorna till socialnämnden är att värna samarbetet med vuxenutbildningen. Det finns exempel på socialnämnder som också har ansvaret för vuxenutbildningen, exempelvis i Sundbyberg stad, men huruvida det skulle vara ett alternativ i Enköpings kommun är ännu inte utrett till tillräcklig hög grad. Vuxenutbildningen är en mycket viktig del av det rustande arbetet och därför är det viktigt att det finns ett fortsatt tätt samarbete mellan socialnämnd och vuxenutbildning. Utredningen bedömer dock att skilja arbetsmarknadsinsatserna från vuxenutbildningen inte är en avgörande nackdel utan gränssnitt mellan nämnders verksamhetsområden kommer behöva hanteras vilken organisation man än väljer. Avgörande är snarare att man arbetar för att tydliggöra och dokumentera processen med att hjälpa individer till arbete eller studier, samt att upprätta och bibehålla en strukturerad och dokumenterad samverkan mellan berörda myndigheter. Här spelar också Jobbcentrum en central roll i att sammanföra dessa verksamheter och säkerställa att nya glapp i processerna inte uppstår. Ett rimligt nästa steg vore dock att utreda huruvida ansvaret för vuxenutbildningen fortsatt bör ligga kvar eller om även ansvaret för vuxenutbildningen också bör flyttas med till socialnämnden.

Ytterligare alternativ som övervägts

Ingen förändring i befintlig organisation

Under utredningens gång har några ytterligare organisationsalternativ diskuterats som bör nämnas kort. För det första har utredningen övervägt alternativet att inga förändringar görs i befintlig organisation. Det finns dock viktiga aspekter som talar emot detta. Allra främst är det att ett förstärkt fokus på frågorna är något som tydligt framkommit i intervjuerna som något önskvärt. Arbetsförmedlingens förändrade uppdrag ställer dessutom än högre krav på att det finns en tydlig viljeriktning hos kommunerna, även om det inte innebär att kommunerna ska ta över ansvar från

Arbetsförmedlingen. Utredningen bedömer att en förändring i den politiska organisationen skulle ge frågorna en högre prioritet och skapa förutsättningarna med att förtydliga arbetet med processerna att stötta individers väg till arbete.

Ett argument till att inte göra någon förändring i nuvarande organisation skulle kunna vara de osäkra förutsättningarna på det arbetsmarknadspolitiska området, i och med reformen av arbetsförmedlingen och den pågående utredningen av kommunernas framtida roll. Vår bedömning är dock att detta inte är skäl att avstå från att göra de föreslagna förändringarna i den politiska organisationen. Snarare har signalen från SKL och Arbetsförmedlingen varit att kommunerna inte ska vänta utan vara proaktiva även under reformperioden. Skulle den statliga utredningen landa i att föreslå fler frivilliga uppgifter till kommunen gör vi bedömningen att det snarare skulle stärka motiven för att göra de förändringarna som föreslås i denna utredning. Detta för att ett ökat utrymme för kommuner att agera på det arbetsmarknadspolitiska området skulle göra behovet än större för en högre politisk prioritet av arbetsmarknadsfrågorna och sammanhållna processer som möjliggör effektivt arbete och styrning.

Utskott under utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Utredningen har också övervägt att inga ansvarsområden flyttas mellan nämnderna och att ett utskott under utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden bildas istället. Ett utskott skulle kunna ge arbetsmarknads- och vuxenutbildningsfrågorna ett större fokus, utan att verksamhetsområden behöver flytta från en nämnd till en annan. Men även om det skulle vara ett sätt att ge frågorna en prioritering, så bedömer utredningen att skälen för att flytta ansvarsområden till socialnämnden enligt det resonemang som framförts ovan väger tyngre och motiverar en större förändring i den politiska organisationen.

Utskott under kommunstyrelsen

Ett ytterligare alternativ till utskott som diskuterats är ett arbetsmarknadsutskott under kommunstyrelsen, med hänvisning till styrelsens centrala och strategiska roll samt att det finns synergieffekter att hämta i samarbete med näringslivsavdelningen. Utifrån intervjuerna tycks det finnas en viss efterfrågan att kunna samverka mer med kommunstyrelsens näringslivsavdelning men utredningen menar att dessa skäl inte är starka nog för att motivera att kommunstyrelsens ges ansvar för arbetsmarknadsfrågorna. Nuvarande näringslivsavdelning har fokus på strategiska marknadsfrågor och företag, medan samverkan med näringsliv i arbetsmarknadsfrågor också innebär aktiviteter såsom praktikansaffning och annat koordinerande arbete. I övrigt är det svårt att se vilka ytterligare synergieffekter som finns att hämta, framförallt eftersom kommunstyrelsen inte har något ansvar för den utbudshöjande, rustande delen av arbetsmarknadspolitiken.

Däremot vill vi understryka att kommunstyrelsen har en viktig roll att spela när det gäller efterfrågesidan i arbetsmarknadspolitiken. Dels eftersom kommunstyrelsen har det övergripande och strategiska ansvaret för näringslivsfrågor och dels för att kommunstyrelsen har ansvar för det strategiska arbetet med att utveckla frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och arbetstagare. Kommunen kan exempelvis erbjuda arbetsmarknadsanställningar och ställa sysselsättningskrav vid upphandlingar. Genom att ändra kommunstyrelsen reglemente skulle kommunstyrelsen kunna få ett tydligare ansvar för efterfrågefrämjande insatser. Samtidigt bör också man se över hur man kan utveckla samarbetet med nuvarande näringslivsavdelning för att bättre samordna kontakterna med näringslivet. Detta för att skapa en väg in även för arbetsgivarna, men också för att kunna anpassa de rustande åtgärderna efter vilka kompetensförsörjningsbehov som finns.

Sammanfattande tabell

Tabellen nedan sammanfattar olika organisationsförslags inverkan på de identifierade framgångsfaktorerna: sammanhållna processer och ett tydlig politiskt ledarskap. Tabellen sammanfattar också de viktigaste frågorna som behöver hanteras inom respektive förslag. Färgskalan används för att visualisera hur väl de olika organisationsalternativen ger förutsättningar för sammanhållna processer och politiskt ledarskap *i relation till* varandra, där mörkgrönt signalerar bäst förutsättningarna, och mörkgult sämst förutsättningar.

Politisk organisation	Förutsättning för sammanhållna processer	Förutsättningar för politiskt ledarskap	Behöver hanteras/uppmärksammas
-----------------------	--	---	--------------------------------

Ny nämnd (vuxenutbildning, arbetslöshetsnämnd, integration)	Gränssnitt mot försörjningsstöd		Ny och liten nämnd, sannolikt med tillhörande förvaltning ger höga administrativa och arvodeskostnader i förhållande till nämndens storlek.
Ny nämnd (vuxenutbildning, arbetslöshetsnämnd, integration + försörjningsstöd)	Sammanhållen process av viktigaste funktioner mot vägen till arbete Nya gränssnitt mot andra nämnder för mottagare av försörjningsstöd som ej har arbetslöshet som skäl		Flytt av försörjningsstöd är komplicerad. Stora verksamhetssystem behöver flyttas. Ny nämnd, sannolikt med tillhörande förvaltning ger kostnader för arvoden + nämndens tjänstemannastöd
Socialnämnd med arbetsmarknads- och integrationsansvar	Hela kedjan från Försörjningsstöd till arbetsmarknadsinsatser inom samma nämnd, överlappande målgrupp.		Vuxenutbildning är en del i kedjan av arbetsmarknadsinsatser. Gränssnittet behöver hanteras.
Ingen förändring	Försörjningsstöd skild från arbetsmarknadsinsatser		Intervjuerna pekar på att ett utvecklingsarbete är nödvändigt för att uppnå sammanhållna processer och tydligare styrning.
Utskott under utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden	Försörjningsstöd skild från arbetsmarknadsinsatser.		Som ovan.
Utskott under kommunstyrelsen	Försörjningsstöd, vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser på tre olika nämnder försvårar en sammanhållen process.		Försörjningsstöd, vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser på tre olika nämnder försvårar en sammanhållen process.

Sammanfattande kommentarer

- Utredningens förslag är att socialnämnden övertar ansvaret för arbetsmarknadsfrågorna och kommunens uppgifter att ta emot nyanlända från utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Bedömningen är att denna förändring ger bäst förutsättningar för sammanhållna processer i arbetet med att hjälpa individer till egenförsörjning och ett tydligt politiskt ledarskap och styrning. Samtidigt undviks de komplicerade gränssnitt som skulle uppstå om man

2020-01-15

valde att flytta det ekonomiska biståndet från socialnämnden exempelvis för att sammanföra biståndet med arbetsmarknadsfrågor i särskild nämnd.

- Av särskild vikt att beakta i den föreslagna organisationen är samarbetet med vuxenutbildning. Ett rimligt nästa steg vore därför att särskilt utreda vuxenutbildningens placering i den politiska organisationen.
- Samarbete över förvaltningsgränserna i kontakten med näringslivet behöver också hanteras. Detta för att sträva mot en väg in även för arbetsgivarna, och för att kunna anpassa de rustande åtgärderna efter vilka kompetensförsörjningsbehov som finns.
- Kommunstyrelsen har en viktig roll att spela när det gäller efterfrågesidan i arbetsmarknadspolitiken genom det övergripande och strategiska ansvaret för näringslivsfrågor och strategiska arbetet med att utveckla frågor som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och arbetstagare. Detta ansvar skulle kunna förtydligas.
- Under reformperioden av Arbetsförmedlingen har signalen varit att kommunerna inte ska vänta utan vara proaktiva i att hitta nya arbetssätt och samverkansformer. Vår bedömning är därför att det pågående reformarbetet inte ger Enköpings kommun skäl att vänta med att göra ändringar i den politiska organisationen. Ett eventuellt större utrymme för kommunerna att agera på det arbetsmarknadspolitiska området gör det än viktigare att vi skapar de bästa förutsättningarna för sammanhållna processer och effektiv styrning.

Källförteckning

Skriftliga källor

1. Eriksson Stefan m.fl. 2017, IFAU, Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar, Rapport 2017:5
2. Forslund Anders m.fl. 2019, IFAU, Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? Rapport 2019:5
3. Lundin Martin, 2008, Institutet för arbetsmarknadspolitik utvärdering (IFAU), Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, Rapport 2008:13
4. Lundin Martin, 2018, IFAU, Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd, Rapport 2018:12
5. Lundin, Olle, 2019, Almega, Kommunerna får inte agera matchningsaktörer
6. Wikman Ulrika, Alexander Westerberg, 2017, IFAU, Arbetar kommunerna på samma sätt – Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken, Rapport 2017:7
7. Arbetsförmedlingen, 2017, I centrum av etableringen
8. Sveriges kommuner och landsting (SKL), 2013, Att bryta mönster – Om sex kommuners framgångsrika arbete med ekonomiskt bistånd
9. SKL, 2017, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer
10. SKL, 2018, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017 – Kolada, statistik och databank
11. SKL, 2019, Inspel till Arbetsförmedlingens uppdrag att förbereda och bistå med analyser till regeringen (A2019/00923/A)
12. Skolinspektionen, 2016, Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret
13. Statens offentliga utredningar, 2019, Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad, SOU 2019:3
14. Kommittédirektiv, 2019, Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken, Dir. 2019:86

15. Socialdemokraterna KF-grupp, 2019 En arbetsmarknadsnämnd i Enköping eller kompetens- och arbetslivsnämnd
16. Enköpings kommun, 2017, Jobbcentrum i Enköping - Projektplan

Interna intervjuer (i kronologisk ordning)

Namn	Funktion
Frank Stoor	Förvaltningschef, UF
Elisabeth Kantor	Förvaltningschef, SF
Svante Forslund (L)	Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens andre vice ordförande
Ulrika Toresten	Samverkansstrateg och arbetscoach jobbcentrum, UF
Ann-Marie Nilsson	Verksamhetsområde Öppenvård , SF
Agneta Åkesson	Verksamhetsområdeschef LSS, psykiatri och hemtjänstcentrum, VOF
Agnetha Resin	Biståndschef, VOF
Ulrika Björn	Verksamhetschef Myndighet, SF
Susanna Stålhand	Chef psykiatri, VOF
Viveca Råim,	Enhetschef Yrkehögskolan, UF
Lena Örn	Rektor Komvux, UF
Lasse Olsson	Enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, UF
Viveca Ehrning	Verksamhetschef vuxenutbildningscentrum, UF
Peter Book (M)	Socialnämndens ordförande

Camilla Johansson	Avdelningschef Utredning vuxen och försörjning, SF
Ingvar Smedlund (M)	Kommunalråd, KSO
Ulrika Ornbrant, (C)	Kommunalråd
Jesper Englundh (S)	Oppositionsråd

Utöver ovan nämnda har också Tuija Rönback (NE), Amanda Forsberg (L) och Lotta Tronêt tillfrågats om en intervju.

Ett studiebesök till Solna stad har gjorts tillsammans med Mats Flodin (M), Solveig Eklund (S) och Svante Forslund (L).

Deltagande på SKL-konferensen ”En välfungerande och inkluderande arbetsmarknad” 23 september 2019.

Externa intervjuer (i kronologisk ordning)

Kommun	Namn	Funktion
Värmdö kommun	Karin Jöback	T.f. Kanslichef
Gävle kommun	Magnus Höjjer	Förvaltningschef, sektor Välfärd
Borlänge kommun	Marianne Sjöström	Verksamhetschef, Borlänge kommun. Arbetsmarknad och Vuxenutbildning
Falköpings kommun	Sandra Lidberg	Förvaltningschef, Kompetens- och arbetslivsförvaltningen
Köpings kommun	Helén Samuelsson	Arbetsmarknadschef, Verksamhetsområde arbete och försörjning
Södertälje kommun	Annica Sundkvist	T.f. Resultatområdeschef Social- och omsorgskontoret/ Arbetsmarknad

2020-01-15

Trelleborgs kommun	Zara Göransson Tomic	Förvaltningschef, Arbetsmarknadsförvaltning
Karlskrona kommun	Maria Persson,	Förvaltningschef, Arbetsmarknadsförvaltningen
Sundbybergs kommun	Helene Bengtsson,	Förvaltningschef Social och arbetsmarknadsförvaltningen
Solna kommun	Åsa Bergström	Förvaltningschef, Kompetensförvaltningen



www.enkoping.se