

Arbetsmarknadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till arbetsmarknadsnämnden

Datum:
2023-10-04

Diarienummer:
AMN-2023-00314

Handläggare:
Tuomo Niemelä

Kommunens roll i en reformerad arbetsmarknadspolitik

Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden beslutar

1. **att** uppdra till förvaltningen att vidare följa utvecklingen av Arbetsförmedlingens reformering och hur nämndens roll i arbetsmarknadspolitiken påverkas samt,
2. **att** uppdra till förvaltningen att utreda hur nämnden kan ta tillvara kompetens och kunskaper inom civilsamhälle för att möta individers behov som Arbetsförmedlingens reformering inte tillgodoser.

Ärendet

Vid arbetsmarknadsnämndens sammanträde 28 september 2023 redovisades delårsbokslut per augusti. Nämndens åtgärd nummer 25 ”Utveckla samverkan med Arbetsförmedlingen gällande nämndens målgrupper såväl på individ- som systemnivå för att säkerställa att fler får insatser” bedömdes som ännu inte genomförd. I redovisningen nämndes bland annat att den överenskomna samverkan inte är uppfylld och det projekt som nämns i redovisningen har genom ett senare besked och beslut i det lokala Arbetsmarknadsrådet lagts på is då det framkommit att projektet, enligt Arbetsförmedlingen, innehåller insatser som myndigheten ska tillhandahålla genom upphandling.

Arbetsförmedlingens reformering förändrar förutsättningarna för kommunens såväl som civilsamhällets möjligheter att agera inom arbetsmarknadsområdet. Det är därför angeläget att följa utvecklingen och få klarhet i hur kommunen kan vara en part inom arbetsmarknadspolitiken. Det behöver även utredas hur nämndens samverkan med civilsamhället kan utvecklas för att tillvarata dess kompetens.

Till ärendet hör även att den överenskommelse om samverkan som Arbetsförmedlingen och Uppsala kommun ingick i december 2022 spelat ut sin roll i och med att Arbetsförmedlingen upphandlat insatser för målgrupper som

överenskommelsen omfattar. En fortsatt överenskommelse om samverkan behöver revideras för att inte konkurrera med upphandlade leverantörer.

Beredning

Ärendet har beretts av Arbetsmarknadsförvaltningen.

Föredragning

Bakgrund och historik

Arbetsmarknadsnämnden är Uppsala kommuns arbetslöshetsnämnd.

Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd (SFS nr: 1944:475) ger en viss inriktning för kommunerna. I lagen nämns bland annat att kommunens arbetslöshetsnämnd har till uppgift att ”vidtaga eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet”. I lagen nämns även att nämnden ska samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

Ansvar för arbetsmarknadspolitiken är statens och kommunerna har en kompletterande roll. Kommunernas roll har förändrats över åren och krympt då staten tagit ett ökat ansvar. 2010 överfördes ansvaret för nyanländas etablering från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Fram till december 2010 ansvarade kommunerna för hela introduktionen för nyanlända och efter övertagandet av ansvaret har kommunerna mindre del i etableringen. Inom etableringsprogrammet ansvarar kommunerna för svenska för invandrare (sfi) samt samhällsorientering. Arbetsförmedlingen ansvarar för samordningen och övriga arbetsmarknadsinsatser.

Behovet av ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet är ett mycket starkt incitament för kommunerna att agera inom arbetsmarknadspolitiken. I Uppsala har ett flertal initiativ tagits för att kunna agera inom arbetsmarknadsområdet för att stötta arbetslösa biståndsmottagare till ett arbete och en egen hållbar försörjning. 2013 genomfördes en innovationsvänlig upphandling av arbetsmarknadsinsatser i form av tjänstekoncession, i syfte att utöka utbudet av kompetenshöjande arbetsmarknadsinsatser för att få fler personer i ekonomiskt bistånd i hållbar försörjning.

Under andra halvåret 2017 och hela 2018 genomförde nämnden, i överenskommelse med Arbetsförmedlingen, en stor satsning på extratjänster. Satsningen riktades till långtidsarbetslösa och nyanlända som ett steg att ta sig in på arbetsmarknaden. Uppsala hade som målsättning att minst 700 arbetslösa skulle få ta del av satsningen och när satsningen summerades hade målet överträffats. Över 700 personer genomförde en extratjänst inom kommunens förvaltningar. Insatsen extratjänster avskaffades i och med riksdagens budgetbeslut 2022.

Uppsala kommun har under 2019 och 2020 uppvaktat staten om att ges ett större formellt ansvar inom arbetsmarknadspolitiken. Svaret från arbetsmarknadsdepartementet har genomgående varit att det inte är aktuellt utan ansvaret ligger på staten.

Arbetsförmedlingens reformering

I de så kallade januariavtalet 2019 enades Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet om att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden.

De förändringar som har skett på Arbetsförmedlingen sedan 2019 har förändrat förutsättningarna på vilket sätt Arbetsförmedlingen kan samverka med kommunerna, civilsamhället och Samhall. Omställningen som innebar drygt 3 000 färre anställda, utbyggnad av matchningstjänster hos fristående leverantörer, och en utveckling av geografiskt obunden service är några exempel på förändringar som genomförts.

Den 1 december 2022 trädde de lag- och förordningsförändringar ikraft som regering och riksdag fattade beslut om i juni samma år.

Kommunernas kompletterande roll har förändrats i och med reformeringen då arbetslösa i första hand erbjuds arbetsmarknadsinsatser via Arbetsförmedlingens upphandlade fristående aktörer.

I december 2022 tecknade Arbetsförmedlingen och Uppsala kommun en överenskommelse om samverkan. Överenskommelsen togs fram utifrån ett uppdrag Arbetsförmedlingen, tillsammans med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) hade för att ta fram en modell för att underlätta samverkan. Genom fler upphandlade tjänster vid Arbetsförmedlingen har överenskommelsen i Uppsala blivit inaktuell och innehåller målgrupper som kommunen och Arbetsförmedlingen inte kan samverka kring utifrån en möjlig konkurrenssituation gentemot upphandlade aktörer. Överenskommelsen ses över under hösten 2023.

Arbetsförmedlingens insatser

Arbetsförmedlingen har en bred verktyglåda med insatser för en stor variation av behov hos arbetslösa. Nya insatser har lanserats sedan reformeringen inleddes och justerats löpande för att pricka rätt. Några exempel är värda att nämna för att spegla bredden och utvecklingen.

Förmedlingstjänsten Rusta och matcha är en tjänst där Arbetsförmedlingen tillsammans med fristående aktörer hjälper arbetssökande att komma ut i arbete eller utbildning på så kort tid som möjligt. Urvalet av deltagare görs med hjälp av ett statistiskt bedömningsstöd. Det statistiska bedömningsstödet bedömer den arbetssökandes möjlighet att komma i jobb eller utbildning inom tolv månader. Anvisning till Rusta och matcha kan göras efter 6 månaders arbetslöshet. I april 2023 lanserades Rusta och Matcha 2 vilken är en vidareutveckling av den ursprungliga tjänsten. I maj var 86 arbetslösa inskrivna i tjänsten i Uppsala kommun och i augusti var 224 personer inskrivna. Inom en mils radie från centrala Uppsala finns 42 upphandlade aktörer inom Rusta och matcha.

Steg till arbete är en ny upphandlad tjänst som består av arbetsförberedande och matchande insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Tjänsten ersätter den tidigare tjänsten Introduktion till arbete. Steg till arbete riktar sig till personer som på grund av en funktionsnedsättning eller ohälsa har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering för att få en anställning eller börja studera. Tjänsten levereras av fristående aktörer och träder i kraft under hösten 2023.

Från den 1 oktober förändrade Arbetsförmedlingen sina rutiner för beslut om arbetsträning och förstärkt arbetsträning. I första hand kommer upphandlade tjänster att användas för att tillgodose de arbetssökandes behov. Förändringen påverkar nuvarande anordnare av arbetsträning och förstärkt arbetsträning – till exempel

Samhall, kommuner och idéburna organisationer – och framför allt de som i dag har många arbetsträningsplatser.

Etableringsjobb är på väg att införas och innebär en ny typ av stöd som syftar till att ge långtidsarbetslösa och nyanlända möjlighet att få varaktig anställning, och samtidigt bidra till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Till skillnad från befintliga subventionerade anställningar subventionerar staten ett etableringsjobb genom att betala en ersättning direkt till individen. Ersättning för arbete i etableringsjobb kan betalas ut maximalt i 24 månader. I dagsläget har Svenskt Näringsliv på arbetsgivarsidan tecknat avtal med de fackliga organisationerna Unionen och LO.

Arbetsförmedlingen förfogar även över ett flertal arbetsmarknadsutbildningar, etableringsprogrammet för nyanlända, nystartsjobb, lönebidrag och olika stöd för arbetslösa med funktionsnedsättningar eller ohälsa.

En ytterligare förändring som påverkar kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen är inom projekt som finansieras med externa medel som exempelvis från Europeiska socialfonden (ESF). Sedan april 2021 medverkar Arbetsförmedlingen i projekt utifrån ett rättsligt ställningstagande. Inför beslut om deltagande i projekt ska Arbetsförmedlingen bedöma om det genom det föreslagna projektet uppstår en konkurrenssituation i förhållande till redan upphandlade tjänster. En konkurrenssituation uppstår om motsvarande tjänst finns upphandlad eller är möjlig att utveckla inom befintliga avtal. Om det bedöms att konkurrenssituation finns ska redan upphandlade tjänster användas. Om det inte uppstår en konkurrenssituation ska myndigheten undersöka om tjänsten ska upphandlas.

Svenska ESF-rådet presenterade en utvärdering av nio ESF-projekt i december 2021. Utvärderingen uppmärksammade att Arbetsförmedlingens reformering medfört att projektets inflöde av deltagare hindrats eller förutsättningarna för implementering förändrats i grunden (Framgångsrik organisering i ESF-projekt- Klusterutvärdering av nio ESF-projekt, Svenska ESF-rådet december 2021).

Kommunens roll inom arbetsmarknadspolitiken

Kommunens tydligaste roll/roller inom arbetsmarknadspolitiken kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Kommunen har en roll genom vuxenutbildningen för arbetssökande i behov av studier.
- Kommunen har en roll som arbetsgivare med arbetsplatser som kan ta emot personer på arbetsmarknadsanställningar.
- Ekonomiskt bistånd har en roll i samrådet med Arbetsförmedlingen enligt Socialtjänstlagen i samband med beslut om ekonomiskt bistånd.
- Kommunen har en roll i samordningen av nyanländas etableringsprogram.
- Kommunen kan ha en roll för arbetssökande med behov av en kombination av insatser.
- I övrigt kan kommunen ha en roll i kring vissa målgrupper i projekt eller genom överenskommelse med Arbetsförmedlingen.

Kommunens möjligheter att utföra uppdrag åt Arbetsförmedlingen

Riksdagen har genom ett förtydligande i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tydliggjort att kommuner har rätt att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt att detta genom överenskommelse med Arbetsförmedlingen får innefatta ersättning för utförandet. Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tillsammans initierat ett arbete för att

analysera möjliga lösningar avseende finansiella överenskommelser, i enlighet med intentionen i beskriven lagförändring. 4 oktober 2023 presenterade Arbetsförmedlingen sitt ställningstagande. I nuläget bedömer Arbetsförmedlingen att det finns ett begränsat utrymme att träffa finansiella överenskommelser med kommuner. Som begränsande faktorer nämner Arbetsförmedlingen:

- En betydande del av Arbetsförmedlingens insatser är idag upphandlade.
- Inom de upphandlade områdena är det inte möjligt att träffa överenskommelser med kommunerna, då det skulle strida mot upphandlingslagstiftningen.
- Utöver detta behöver Arbetsförmedlingen också följa statsstödsreglerna vad gäller att ge uppdrag genom bidrag.

Ställningstagandet har i sig ingen större ekonomisk påverkan på Uppsala kommun då Arbetsförmedlingen i Uppsala tidigare inte vänt sig till kommunen för att genomföra finansierade uppdrag. Kommunens roll som stor arbetsgivare med många arbetsplatser för subventionerade anställningar kvarstår och likaså möjligheten att fortsatt ta emot personer i tjänsten Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (ofta benämnt OSA) i våra verksamheter. Arbetsförmedlingen har även uppdrag att med finansiering till kommunerna stötta ungdomar till feriejobb.

Uppsala kommun har länge efterfrågat möjligheten till ett erkänt och ökat ansvar inom arbetsmarknadspolitiken så Arbetsförmedlingens ställningstagande blir negativt då arbetsmarknadspolitiken behöver både fristående leverantörer och kommunernas insatser. Många individer behöver dessutom insatser från båda parter parallellt.

Reformeringens påverkan på civilsamhällets aktörer

Kommunen har sedan långt tillbaka ett samarbete med civilsamhället genom olika verksamhetsstöd som vissa av kommunens nämnder förfogar över. Aktörer i civilsamhället som i sin verksamhet tar emot personer för olika arbetsintegrerande insatser har inte enbart stöd från kommunen utan Arbetsförmedlingen har varit en viktig part för organisationerna. Med arbetsintegrerande insatser menas sådana insatser som syftar till att möjliggöra arbete och försörjning.

Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället (NOD) inrättades 2018. Grunden i NODs verksamhet är att underlätta samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhället. Under hösten 2022 presenterade NOD en lägesbild där en problembeskrivning av reformeringens påverkan på civilsamhällets förutsättningar att stötta personer som står långt ifrån arbetsmarknaden presenterades.

Lägesbildens tog sin utgångspunkt i ett antal frågor, kring reformeringen, som NOD skickade ut till organisationer inom civilsamhället. Resultatet från svaren som kom in är att civilsamhällets verksamheter fått försämrade möjligheter till ersättning för sina insatser och att de svarande organisationernas insatser prioriteras i lägre utsträckning än tidigare. Det märks bland annat i färre anvisningar till lönebidragsanställningar, arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Som nämnts tidigare anvisar Arbetsförmedlingen sedan 1 oktober enbart till upphandlade leverantörer för personer i behov arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Som en ytterligare orsak till de minskade volymerna hos civilsamhällsorganisationerna anges att breddningen och utökningen av förmedlingsinsatsen Rusta och matcha slår igenom.

Arbetsförmedlingens reformering har som lägesbildens visar en stor påverkan på civilsamhällets aktörer. De får färre uppdrag från Arbetsförmedlingen och

kommunerna har begränsad rådighet över arbetsmarknadsinsatserna. Kommunens samarbete med civila samhället minskar även genom den utveckling som varit de senaste åren med minskat antal Uppsalabor som är i behov av kommunens stöd för sin försörjning.

Arbetsförmedlingens styrning kring samverkan med kommuner

I Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023 (version 1.0) nämns att myndighetens strategiska och operativa samverkan med kommuner och andra aktörer för att underlätta planering, samordning och utförande av ett ändamålsenligt stöd till arbetssökande ska stärkas. Samverkan ska stärkas utifrån ingångna överenskommelser med särskilt fokus på insatser till de som står långt ifrån arbetsmarknaden samt samverkan för ökade insatser inom socioekonomiskt utsatta områden

I myndighetens verksamhetsplan nämns bland planerade aktiviteter även att myndigheten ska: ”Tydliggöra hur samordningen ska ske mellan Arbetsförmedlingen, leverantörer, kommuner och andra aktörer i genomförandet av arbetsmarknadspolitiska insatser och i kontakter med arbetsgivare”.

Arbetsförmedlingens ansvar för samverkan nämns även i den styrning myndigheten har från staten i Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen:

”14 § Myndigheten ska samverka med kommuner i syfte att

1. ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, och
2. på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande.”

Vid arbetsmarknadsnämndens sammanträde 28 september 2023 redovisades delårsbokslut per augusti. Nämndens åtgärd nummer 25 ”Utveckla samverkan med Arbetsförmedlingen gällande nämndens målgrupper såväl på individ- som systemnivå för att säkerställa att fler får insatser” bedömdes som ännu inte genomförd. I redovisningen nämndes bland annat att den överenskomna samverkan inte är uppfylld och det projekt som nämns i redovisningen konstateras nu vara omöjligt att genomföra då projektet, enligt Arbetsförmedlingen, innehåller insatser som myndigheten ska tillhandahålla genom upphandling.

Kommunens roll som genomförare av arbetsmarknadsinsatser har blivit mer begränsad efter reformeringen och det råder fortfarande oklarheter kring vilka möjligheter kommunen har inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingens reformering förändrar förutsättningarna för kommunens såväl som civilsamhällets möjligheter att agera inom arbetsmarknadsområdet. Det är därför angeläget att följa utvecklingen och få klarhet i hur kommunen kan vara en part inom arbetsmarknadspolitiken. Det behöver även utredas hur nämndens samverkan med civilsamhället kan utvecklas för att tillvarata dess kompetens.

Ekonomiska konsekvenser

Besluten i detta ärende medför inga ekonomiska konsekvenser utan hanteras inom befintlig ram.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, daterad 4 oktober 2023

Arbetsmarknadsförvaltningen

Lena Winterbom
Förvaltningsdirektör