

2020-12-03

Avd för utbildning och arbetsmarknad
Roy Melchert
Karin Perols
Björn Andersson

Arbetsmarknadsdepartementet
Statsrådet Eva Nordmark
Statsrådet Åsa Lindhagen

Brister i samordningsansvaret för nyanländas etablering behöver åtgärdas genom kommunal koordineringsfunktion

Med anledning av de stora förändringar som sker på Arbetsförmedlingen och inom arbetsmarknadspolitiken skickade SKR i maj 2019 en skrivelse till regeringen om behov av att snabbutreda om kommunerna kan utföra det samordnande uppdraget i nyanländas etablering.¹ SKR har också påtalat behovet i *Agenda för omställning i arbetsmarknadspolitiken* och i yttrande över utredningen om kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken².

Det är angeläget att regeringen nu hanterar frågan om samordningsuppdraget i nyanländas etablering skyndsamt. Arbetsförmedlingens kapacitet har minskat ytterligare och kommuner larmar om otillräckligt stöd och vägledning till nyanlända. Utvecklingen har påverkat resultaten i etableringen negativt och det är stora brister i likvärdigheten över landet.

I denna skrivelse utvecklar vi SKR:s tidigare förslag. Om kommunerna gavs möjlighet att anta en koordinerande roll på uppdrag av Arbetsförmedlingen och inom myndighetens samordningsuppdrag, skulle flera goda effekter kunna uppnås. Stödet till de nyanlända skulle säkras samtidigt som möjligheten till uppföljning och kontroll av nyanländas deltagande i etableringsinsatser skulle öka. Målsättningen ska vara att stärka arbetslinjen och påskynda vägen till etablering på arbetsmarknaden.

Lösning finns inom dagens regelverk

Staten har ansvar att säkerställa att etableringen för nyanlända fungerar i alla kommuner. Arbetsförmedlingen ansvarar för att samordna och ge etableringsinsatser till nyanlända som syftar till etablering i såväl arbetslivet som samhällslivet. Det är ett lagstadgat uppdrag som inte har förändrats och därmed inte motiverar de senaste årens försämring av stödet till nyanlända.

Med utgångspunkt i den statliga utredningen om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiken³ bedömer SKR att det finns goda juridiska förutsättningar för kommuner att utföra insatser inom Arbetsförmedlingens uppdrag. Genom ett samverkansavtal skulle kommunen kunna ges uppdrag att utföra de koordinerande och

¹ [Skrivelse från SKR till regeringen 2019-05-07](#)

² [Skrivelse från SKR till regeringen 2019-12-13](#), [Yttrande från SKR 2020-10-23](#)

³ [SOU 2020:41](#)

vägledande insatser som Arbetsförmedlingen inte har kapacitet för. Det skulle också stärka myndighetens övergripande samordningsansvar för etableringen. Ett samverkansavtal kan upprättas snabbt och utan omfattande förändringar i regelverk.

SKR uppmanar regeringen att:

- Omgående ge uppdrag till Arbetsförmedlingen att i samråd med SKR och kommuner identifiera vilka koordinerande och vägledande uppgifter inom Arbetsförmedlingens samordningsuppdrag som kan utföras av kommuner.
- Presentera en ordning för en kommunal koordinerande roll inom etableringsprogrammet i aviserad departementskrivelse om Arbetsförmedlingens reformering. Det behöver också fastställas en nationell ersättningsmodell för överföring av uppgifterna.
- Ge Arbetsförmedlingen ett uppdrag att snarast under 2021 erbjuda samtliga kommuner att teckna samverkansavtal om utförande av koordinerande och vägledande uppgifter för nyanlända inom etableringsprogrammet.

Varför?

Grunden för Arbetsförmedlingens samordningsansvar

Samordningsansvaret för nyanländas etablering flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen 2010. Syftet med etableringsreformen var att påskynda nyanländas etablering och innebar att Arbetsförmedlingen gavs rollen att samordna insatser som syftar till etablering i både arbetslivet och samhällslivet. Genom samordningsuppdraget ansvarar Arbetsförmedlingen för att alla nyanlända har en planering med insatser på heltid, att följa upp insatserna och att vägleda nyanlända mot arbete. I uppdraget ingår också att vara stödjande och pådrivande gentemot andra aktörer som ansvarar för insatser.

För att kunna utföra etableringsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt gjordes inledningsvis satsningar för att Arbetsförmedlingen skulle ha en hög personaltäthet. Det kommunicerades att en handläggare skulle hantera högst 30 ärenden och särskilda etableringshandläggare ansvarade för samordningen och stödet till nyanlända. Utöver Arbetsförmedlingens egna resurser erbjöds alla nyanlända en etableringslots som hade ett stödjande och vägledande uppdrag. Systemet med etableringslotsar lades senare ner på grund av kvalitetsbrister utan att funktionen ersattes av någon annan resurs.

Etableringsuppdraget har stegvis försämrats

Arbetsförmedlingen konstaterade i en uppföljning av etableringsuppdraget 2017 att en bra samordning och individanpassning är viktiga förutsättningar för en framgångsrik etablering. Positiva effekter ges av ökad handläggartäthet, intensifierad sök- och matchningshjälp, jobbcoachning, arbetspraktik och subventionerade arbeten.⁴

⁴ Arbetsförmedlingen (2017) [Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden](#)

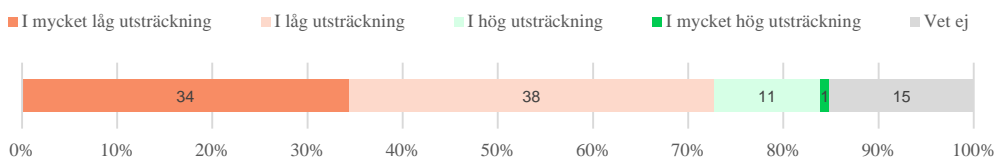
Samtidigt har Arbetsförmedlingen själva signalerat att det har saknats förutsättningar att hålla den kvalitén.

Även kommuner har till SKR signalerat att Arbetsförmedlingens personalresurser för att hantera samordningsuppdraget inte har varit tillräckliga och att funktionen har försämrats över tid. Dagens verklighet är långt ifrån den ambition som fanns inledningsvis i etableringsreformen. Om varje handläggare ansvarar för flera hundra nyanlända är det i praktiken omöjligt att erbjuda det stöd som nyanlända behöver. Kommunerna har lyft att stödet har försämrats ytterligare när Arbetsförmedlingen beslutade att ta bort de särskilda etableringshandläggare som ansvarade för samordningen av nyanländas insatser. Nu möter nyanlända generella arbetsförmedlare och kundtjänst och har inte längre en huvudansvarig handläggare. Att sakna ett kontinuerligt stöd från handläggare som är insatt i ärendet innebär en risk att nyanlända faller mellan stolarna och att insatser blir mindre individanpassade.

Bristerna i samordningen och stödet till nyanlända har accelererat de senaste åren i takt med Arbetsförmedlingens omställning och minskade lokala närvaro. Idag har Arbetsförmedlingen egna kontor i cirka en tredjedel av kommunerna vilket kan jämföras med när etableringsreformen infördes då kontor fanns i nästan samtliga kommuner. Kommuner pekar på att kombinationen av för lite personalresurser hos Arbetsförmedlingen och minskad lokal närvaro har lett till sämre lokal samverkan, att Arbetsförmedlingen har för lite kontakter med lokala arbetsgivare och bristande kunskap om det lokala utbudet av insatser. SKR:s och kommunernas bedömning är att Arbetsförmedlingens digitala kanaler omöjliggör ersätta den lokala närvaron i dessa delar.

Begränsningar i Arbetsförmedlingens lokala kapacitet att stödja nyanlända framgår också i en enkätuppföljning som SKR genomförde i september 2020.⁵ Endast cirka en tiondel av kommunerna uppger att Arbetsförmedlingens resurser är tillräckliga för att ge stöd till nyanlända enligt myndighetens uppdrag.

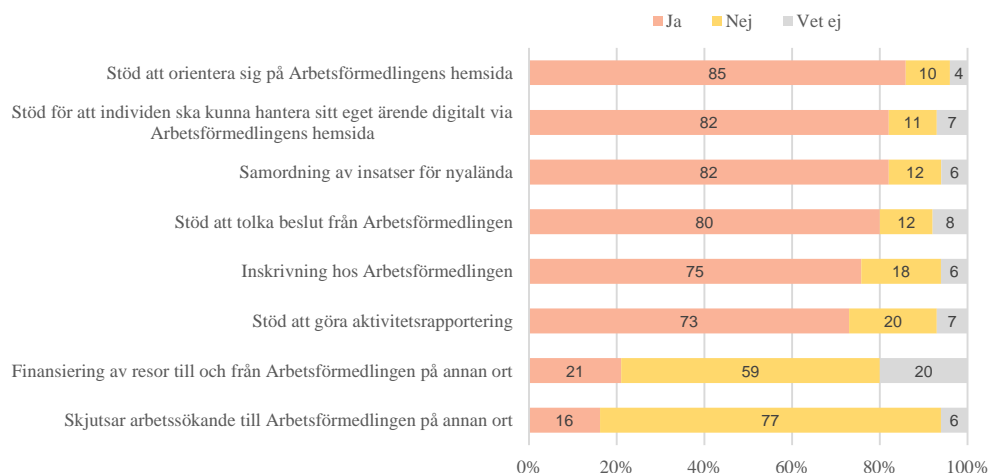
I vilken utsträckning är Arbetsförmedlingens resurser tillräckliga på lokal nivå för att ge stöd till nyanlända i etableringsprogrammet enligt myndighetens uppdrag? – enkätsvar från kommunerna september 2020



I enkätsvaren framgår också att kommunerna redan idag stödjer arbetssökande med frågor som ligger i Arbetsförmedlingens uppdrag. 82 procent av kommunerna arbetar på något sätt med samordningen av insatser för nyanlända utan formellt uppdrag eller finansiering.

⁵ SKR (2020): [Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken](#)

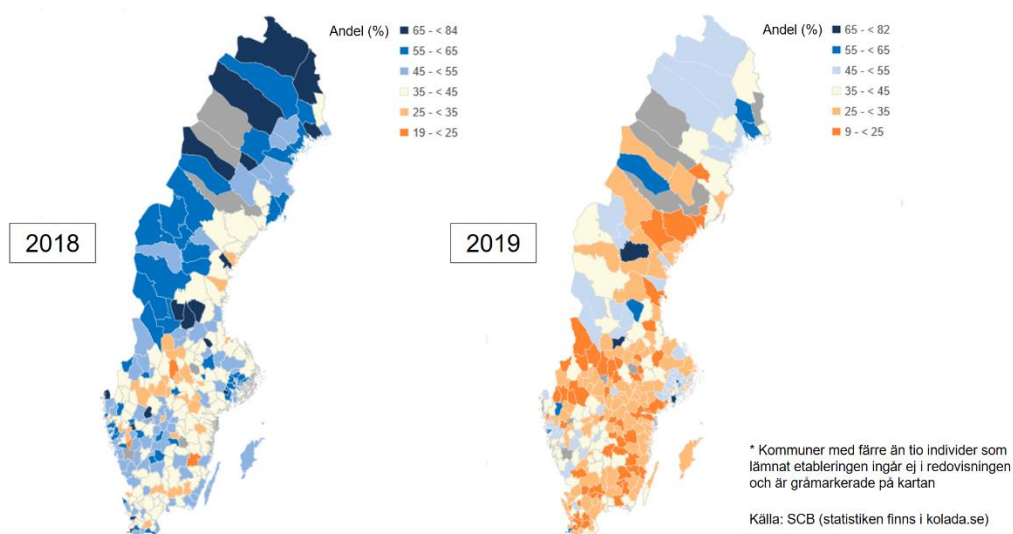
Vilket stöd ger kommunen arbetssökande som ligger i Arbetsförmedlingens uppdrag – enkätsvar från kommunerna september 2020



Bristande stöd leder till stora skillnader i resultat

Resultaten i etableringsprogrammet sjönk i samtliga regioner år 2019. En delförklaring är förändringarna inom Arbetsförmedlingen, något som även regeringen konstaterar i Budgetpropositionen för 2021⁶. Att Arbetsförmedlingens stöd och resurser har varierat lokalt är också en av förklaringarna till att det historiskt varit stora variationer i resultat över landet. År 2019 varierade andelen nyanlända som avslutade etableringsprogrammet till arbete eller studier på kommunnivå mellan 9 och 82 procent. En stor del av kommunerna ligger på relativt låga nivåer i resultat år 2019, från 35 procent och nedåt vilket framgår på kartan i orangemarkerade kommuner.⁷

Arbete eller studier 90 dagar efter etableringsprogrammet, år 2018 och 2019 (andel)



⁶ Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, s. 24

⁷ Kommun- och landstingsdatabasen, www.kolada.se

Vad?

Behov av en lokal koordinerande funktion som stärker Arbetsförmedlingens samordnande uppdrag

Genom bosättningslagen är samtliga kommuner skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning. För att etableringen ska fungera är det därmed avgörande att det finns en lokal aktör som har tillräcklig kapacitet att koordinera insatser samt ge stöd och vägledning till nyanlända i alla kommuner. Staten måste säkerställa att den kapaciteten finns.

Mot bakgrund av Arbetsförmedlingens bristande förutsättningar att hantera samordningsuppdraget måste lösningar sökas på hur det vägledande och koordinerande arbetet med nyanlända kan säkerställas. SKR anser att det är finns starka skäl för att kommunerna ges möjlighet att ta ansvar för en sådan koordinerande roll. Kommunerna har den lokala organisationen som krävs, ansvarar redan för flera av de insatser som ingår i mottagandet och etableringen samt har nära kontakter med lokalt näringsliv och civilsamhälle. Inte minst har kommunerna starka incitament att nå goda resultat för att motverka social utsatthet och ökade kostnader för arbetslöshet och försörjningsstöd. För att lyckas ligger det också i kommunens intresse att nyttja hela det lokala utbudet av insatser, såväl i kommunen som hos Arbetsförmedlingen och hos fristående aktörer.

SKR vill samtidigt betona att en ordning med en kommunalt koordinerande funktion bygger på att Arbetsförmedlingen även fortsatt har ett övergripande samordnande ansvar för etableringen och för att tillhandahålla olika arbetsmarknadspolitiska insatser till nyanlända under programtiden.

Hur?

Juridiska förutsättningar finns för att ge kommuner en koordinerande roll

I analysen av rättsläget i den statliga utredningen om kommunernas medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken friläggs ett stort utrymme för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner, bland annat med stöd av s.k. Hamburgsamarbeten⁸.

SKR:s bedömning är att de individnära uppgifter som den koordinerande rollen skulle innebära, ligger nära den kommunala kompetensen genom de uppdrag kommuner redan har inom mottagandet av nyanlända, bosättningen, socialtjänsten, samhällsorientering, sfi och vuxenutbildning. Kommunerna har vidare inom ramen för sin organisationsfrihet möjlighet att samordna sina olika ansvarsområden för att åstadkomma en sådan helhet som det koordinerande uppdraget kräver.

Sammanfattningsvis finns goda juridiska förutsättningar för samverkansavtal mellan kommun och Arbetsförmedling som innebär att kommunen får utföra koordinerande

⁸ SOU 2020:41

insatser i Arbetsförmedlingens samordningsuppdrag. Fördelen med en sådan samverkanslösning är att arbetet kan påbörjas relativt omgående för att hantera det omedelbara behovet. På sikt kan det övervägas om en sådan ordning ska regleras i lag för att ge både kommuner och Arbetsförmedlingen ytterligare stabila förutsättningar.

Ersättningsmodellen för ett sådant samverkansavtal bör vara att kommunen erhåller en ersättning per nyanländ i etableringsprogrammet. Det bör också finnas en basersättning för att säkerställa en grundorganisation och stabilitet oberoende av upp- och nedgångar i mottagandet. Det är avgörande att tillräckliga resurser tillsätts för uppdraget för att det ska kunna genomföras med god kvalitet.

Den koordinerande funktionen ska stärka arbetslinjen

Vad som konkret ska ingå i den koordinerande rollen och i ett samverkansavtal behöver tas fram i dialog mellan regeringen, Arbetsförmedlingen, SKR och kommuner. I bifogad skiss finns exempel på hur arbetsuppgifter skulle kunna avgränsas och fördelas.

Även om den koordinerande funktionen finns i kommunen blir den också Arbetsförmedlingens förlängda arm för bidra till myndighetens lagstadgade samordningsuppdrag. Målsättningen ska vara att stärka arbetslinjen och påskynda vägen till etablering på arbetsmarknaden.

Sveriges Kommuner och Regioner



Staffan Isling

VD

Bilaga

Exempel på vad som kan ingå i kommunens koordinerande uppdrag

- Ta emot den nyanlända för inskrivning och lämna underlag till Arbetsförmedlingen för beslut om inskrivning i etableringsprogrammet.
- Baserat på arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning upprätta en planering på heltid med insatser i kommunen, hos Arbetsförmedlingen och fristående aktörer.
- Vägleda, motivera och stödja den arbetssökande i sin planering och genomförande av planen.
- Kontinuerligt följa upp insatserna och revidera planeringen tillsammans med den nyanlända och i samråd med utförare av insatser och Arbetsförmedlingen.
- Inventera målgruppens behov och ta initiativ för att insatser till målgruppen utvecklas. Det kan t. ex. vara kurser inom vuxenutbildningen, praktikplatser, lokala jobbspår och samarbete med lokala arbetsgivare och andra aktörer.
- Ha en strategisk dialog med Arbetsförmedlingen om vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som de behöver erbjuda.
- Återrapportera till Arbetsförmedlingen om såväl enskilda deltagare som hur koordineringsuppdraget genomförs.
- Koordineringsuppdraget kan med fördel genomföras i samverkan mellan flera kommuner.

Exempel på arbetsuppgifter som fortsatt utförs av Arbetsförmedlingen

- Med underlag från kommunen göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning, fatta beslut om inskrivning i etableringsprogrammet och ge underlag till Försäkringskassan för beslut om etableringsersättning.
- Ha ett nära samarbete med kommunen i så väl ärenden kring enskilda nyanlända som i övergripande samverkans- och strategiska frågor.
- Tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser i den nyanländes plan. Det kan t.ex. handla om branschvalidering, arbetsmarknadsutbildningar, handledarbidrag vid praktik, olika former av anställningsstöd, beslut om nystartsjobb, eller insatser från fristående aktörer, ex stöd och matchning.
- Strategisk samverkan med kommunen utifrån lokala behov. I det ingår att tillsammans med kommunerna göra lokala och regionala analyser om vilka insatser som målgruppen behöver, vilka insatser som ger bra effekt och om det finns insatser som saknas.
- Tillhandahålla en digital infrastruktur som möjliggör en effektiv uppföljning och administration, inklusive informationsöverföring mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.