

Reformrapport till Sverigemötet

Lokal jobbpolitik i en ny tid

Lokala reformer för fler med arbete och färre med bidrag, trots januariöverenskommelsens villkorlösa löfte om ökad invandring och en ny nationell arbetsmarknadspolitik.

Oliver Rosengren och Lars Rådén
2019-04-05

Inför valet 2014 lovade Stefan Löfven inte bara Europas lägsta arbetslöshet till 2020, utan också tiotusentals prefixjobb. Uppgårelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Vänsterpartiet efter valet 2018 handlar mest om olika utredningar, men lovar villkorslöst att invandringen ska öka. Konsekvenserna av kommande kohandelspolitik kastas i kommunernas knä.

I Eurostats senaste arbetslöshetsstatistik har Sverige tappat sju platser till nummer 19. Ensidiga satsningar på konstgjorda åtgärder i kommunsektorn har använts för att dölja misslyckandet med framför allt nyanländas etablering. 32 000 traineejobb, 5000 beredskapsjobb och 31 000 extratjänster blev några tusen. Samtidigt har nödvändiga strukturreformer som på allvar skulle stärka sysselsättningen i kommunerna uteblivit.

Januariöverenskommelsen gör att ”Sverige blir ett av de mest generösa länderna i EU”, enligt Migrationsverkets bedömning. Vi som hanterat krisen 2015 – och ser efterverkningarna i den kommunala verkligheten – vet att det krävs omfattande reformer för att klara den politik som Löfven nu ska föra. Anhöriga till 20 000 nyanlända kan få rätt till uppehållstillstånd.

Arbetsförmedlingen ska nu göras om i grunden. Omställningen är stor och vållar oro runt om i landet. Personalneddragningar och kontorstängningar blir mindre skrämmande i ljuset av att flera uppgifter som idag finns hos personalen på kontoren ska skötas av andra, framförallt privata anordnare. Med lokala reformer kan kommunerna göra sig bättre rustade att fungera i med en ny nationell arbetsmarknadspolitik.

Solnamodellen och Växjöloftet

1. **Arbetslinje för alla.** Heltidskrav på motprestation för bidrag och positiv förväntan om arbetsförmåga. Att ställa krav är att bry sig. Låg kommunalskatt och återhållsamt bidragssystem ökar drivkrafterna för jobb.
2. **Arbetsmarknad för alla.** En väg in och personlig kontakt för arbetsgivare som behöver stöd i kompetensförsörjningen sänker trösklarna till arbetsmarknaden. Bra näringslivsklimat stärker jobbskapandet.
3. **Arbetskraft för alla.** Individanpassade insatser ger fler redskap att gå från arbetslös till anställningsklar. En modern vuxenutbildning med resultatbaserad ersättning, krav på eget ansvar och jobb-bonusar sätter fokus på att utbilda till arbete.

Prognoserna pekar uppåt för försörjningsstödet. Det är en del av det finansieringsgap som kommunsektorn står inför. För att ta fler till jobb och klara ekonomin i kommunerna behöver bidragsberoendet brytas. Flera kommuner har gått före på olika områden och framgångsrikt genomfört jobbreformerna. Sundbyberg har infört auktorisation för sysselsättning, Helsingborg har framgångsrika arbetsmarknadsåtgärder, Nacka var först med frivux, Trelleborgs robotisering av bidragshandläggningen sprider sig över landet och Österåker har lägst kommunalskatt.

Kommuner behöver bli bättre på att lära av varandra. Vi har därför samlat ihop våra erfarenheter av framgångsrik lokal jobbpolitik. Reformerna gör skillnad.

Arbetslinje för alla

Sverige har inte medborgarlön. Det ska löna sig att arbeta.

- Heltidsaktivitet som krav på motprestation för bidrag.
- Restriktivitetsnorm i försörjningsstödet.
- Inför utökad, lokal utbildningsplikt för bidragstagare som saknar gymnasieutbildning.
- Krav på progression för SFI-studerande.
- Kompensera inte för indraget studiebidrag.

De flesta kommuner har krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande som motprestation för de som söker ekonomiskt bistånd av så kallat arbetsmarknadsskäl. Kravet motsvarar i regel att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen och följa de krav som ställs av myndigheten, alltså att söka jobb. Därutöver ger Socialtjänstlagen (4 kap. 4 §) utrymme att kräva deltagande i kompetenshöjande aktiviteter; praktik, arbetsträning, språkträning och utbildning kan inrymmas i aktivitetskravet. Möjligheterna bör utökas till även mer arbetsliknande verksamhet, vilket idag hindras av lagstiftningen (4 kap. 6 § SoL).

Konstruktionen av aktivitetskravet är relevant för utfallet. Forskning ger stöd för att dels ha aktivitetskrav, dels att ha jobsökning som en aktivitet (inte bara eget ansvar). Om kommunen har heltidsaktivering av biståndsmottagare, men inte jobsökande som en aktivitet, ger forskningen stöd för att det kan få negativa sysselsättningseffekter, eftersom ingen tid läggs på jobsökande).

Aktivitetskravet ska vara kontrollerad heltid av arbetsförmågan. Det innebär att biståndsmottagarna bör stämpla in och ut ur sin aktivitet. Om en extern utförare tillhandahåller insatsen bör krav om heltid ställas. Egenvärdet i heltid, utöver att göra rätt för sig, är att det konsumerar tid och minskar möjligheterna för exempelvis svartarbete eller kriminell verksamhet. Att aktiveringen motsvarar heltid stärker drivkrafterna för arbete, eftersom det inte blir någon skillnad i fritidsmängd mellan att vara i aktivering och att arbeta.

För nyanlända finns en nationell utbildningsplikt till och med grundskolenivå. Lokalt bör den utökas till och med gymnasieutbildning, exempelvis en kombinerad yrkesutbildning med SFI. Om man inte tar sig framåt i sin SFI-undervisning skrivs man ut, och då deltar man inte i den anvisade aktiviteten, varför ersättningen uteblir. Med höga krav på anordnarna (se nedan), behövs också krav på deltagarna.

Socialstyrelsen fastställer en riksnorm och därutöver sker en individuell bedömning. Kommuner kan lokalt fatta beslut om avvikelser från riksnormen, där exempelvis undantag för vissa inkomster görs i inkomstprövningen, eller vissa saker ingår i normen utöver det som fastställs av Socialstyrelsen. Den typen av avvikelser bör slopas.

Vid ogiltig frånvaro från gymnasiet blir studiebidraget indraget eller reducerat. Om ungdomen är under 18 år och a) ingår i ett hushåll med lön resulterar det i lägre disponibel inkomst, medan b) ett hushåll med försörjningsstöd får det indragna studiebidraget kompenserat med

högre kommunalt bidrag. Studiebidraget bör betraktas som exempelvis bostadsbidrag, där man räknar på berättigat bidrag (inte faktisk utbetalning), eftersom det är den enskildes ansvar att tillgodogöra sig ersättningen, och inte kompenseras.

Ingen gräddfil till bostadsmarknaden eller socialkontoret.

- Inför etableringslån för försörjningsstöd i glappet mellan statliga bidrag.
- Hantera bostättningslagen med tillfälligt etableringsboende, med krav på deltagande i etableringen.
- Inget bidrag eller annat stöd från socialtjänsten till den som uppehåller sig illegalt i landet.

Etableringslån är en förlängning av etableringsreformens intentioner om att ingen nyanländ först ska till socialkontoret. Det glapp som uppstår mellan Migrationsverkets dag ersättning/LMA-ersättning och etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen innebär dock i realiteten att många nyanlända behöver söka upp socialtjänsten för stöd i några veckor.

Vi har valt att utforma ett ekonomiskt bistånd med återkrav, etableringslån, för att ersätta försörjningsstöd i glappet. Dels minskar bidragskostnaderna med motsvarande den tidigare utgiften för ändamålet, eftersom det nu återbetalas, dels upprätthåller det gränsdragningen av när kommunerna ska ta ansvar för nyanlända: efter etableringen. Etableringslånet återbetalas enligt en individuell återbetalningsplan där ingen kommer under normen för ekonomiskt bistånd. Etableringsersättningen är för en vanlig familj markant högre än motsvarande familj hade fått i försörjningsstöd, varför en sådan konstruktion är rimlig.

Etableringsboende är en lokal KravBo-modell för att uppfylla kommunens ansvar enligt bostättningslagen. Nyanlända som anvisas för bostättning tillhandahålls plats på etableringsboende, exempelvis ett mindre rum i en korridor eller sängplats i en lägenhet tillsammans med andra, för att snabbt kunna påbörja etableringen. Den nyanlända skriver under ett kontrakt där denne avsäger sig besittningsskydd, garanterar fullt deltagande i etableringen och ett aktivt bostadssökande under etableringen. Etableringsboendet gäller sedan så länge som etableringsplanen hos Arbetsförmedlingen pågår. Om den nyanlände inte deltar i etableringen upphör tillgången till etableringsboende, om det inte beror på jobb – då får man på kvar så länge som etableringsplanen skulle pågått.

Vår uppfattning utgår från att den som olovligen vistas i en kommun rimligen inte kan omfattas av vistelseansvaret, varför en person som fått avslag på sin asylansökan och ska lämna landet inte kan vara berättigad bidrag från kommunen. Denna tolkning har vunnit stöd av Högsta Förvaltningsdomstolen. Trots det har Socialdemokraterna drivit igenom lokala beslut i bland annat Malmö och Stockholm.

Arbetsmarknad för alla

Ett gott näringslivsklimat ger fler med jobb och färre med bidrag

- Genom låg skatt och samhällsutvecklingen främja ekonomisk tillväxt
- Införa ett integrerat näringslivsarbete så att kommunen blir en serviceorganisation till företagen
- Skapa affärsmässiga och hållbara partnerskap med företagen

Trots att Solna är Sveriges näringslivsvänligaste kommun sedan 11 år tillbaka har ett gott näringslivsklimat inte varit ett mål i sig, utan ett medel för att skapa ekonomisk tillväxt och fler arbetstillfällen. En låg kommunalskatt är för varje kommun en viktig del i att göra det lönsamt att driva företag och en viktig signal om att kommunen tror på människors drivkrafter. Solna har näst lägst kommunalskatt i landet och Växjö näst lägst sett till jämförbara kommuner. Utbyggnaden av en kommun kan ske på många sätt, men där förutsättningar finns måste samhällsutvecklingen driva på för att kommunen ska bygga bostäder och arbetsplatser.

Näringslivsarbetet måste för att nå framgång för ett bättre näringslivsklimat integreras i hela kommunen. Att ge företagen ett gott bemötande åligger varje förvaltningschef och varje handläggare, inte bara en näringslivsenhet. Målet måste vara att alla medarbetare ger en bra service och ett gott bemötande mot de företagare som är i kontakt med kommunen.

För att kommunen ska fungera som en serviceorganisation så måste anställda i kommunen utbildas i frågor om företagande och bemötande. Solna har exempelvis en modell som internt kallas "tillväxtspiralen". Det är en förklaringsmodell för varför det är viktigt för kommunen med fler och växande företag. Modellen används i utbildningar för nyanställda och de som särskilt jobbar med företagskontakter i kommunen.

För att ytterligare se till att företagen får bra stöd, inför många kommuner koncept som "en väg in" och tjänster som "etableringslots", vilket stödjer nya företag att etablera sig i kommunen.

Ett gott näringslivsklimat förutsätter också att man eftersträvar affärsmässiga och hållbara partnerskap med företagen. Synsättet på företagen som en positiv kraft för tillväxt och utveckling är nödvändigt.

Genom mycket konkurrensutsättning blir kommunen en affärsutvecklingspartner. Det skapar större förståelse i kommunen för företagande generellt och är ett konkret sätt att uppmuntra entreprenörer som verkar lokalt. Kombinerar man konkurrensutsättning med en professionell entreprenadstyrning, skapar man stor nytta för såväl skattebetalarna som företagarna.

Även samhällsutvecklingen i staden ska inkludera partnerskap med det lokala näringslivet. Om kommunen på ett ansvarsfullt sätt samarbetar med företag som vill utveckla sin verksamhet i kommunen kommer företagen också att bidra till en hållbar stadsutveckling. Att

se företagen som en partner har ömsesidiga fördelar. Kommuner som skapar stort förtroende hos företagen har får det lättare att skapa de samarbeten som krävs för att få ut människor i arbete.

Kommunens viktigaste näringslivspolitiska åtgärd är att lokalisera och åtgärda de hinder kommunen själv sätter upp för företag att utvecklas och växa. Den senaste rapporten från SNS Konjunkturråd, påtalar att olika främjande insatser eller projekt saknar bevisade effekter¹. Liknande slutsatser om den typen av åtgärder, men från staten, går att återfinna även i forskning².

Kommuner kan underlätta att söka tillstånd med en digital tillståndsguide, som sorterar både efter typ av tillstånd och efter olika slags verksamheter; förskola, äldreboende och restaurang är tre exempel. Att servicesäkra myndighetsutövningen är en viktig åtgärd. Avgifter som tas ut av företag ska det finns tydlighet och förutsägbarhet kring så att företagen ges förutsättningar att planera sin verksamhet.

En väg in och personlig kontakt för arbetsgivare som vill anställa

- Ge en personlig kontakt till arbetsgivare som tar emot bidragstagare på praktik eller annan insats.
- Inför ”förlängd anställningsintervju” där arbetsgivare kan ta emot bidragstagare på en längre praktik i syfte att öka chanserna för anställning.
- Samla kommunen och Arbetsförmedlingen i kontakten med arbetsgivare, så att det blir en väg in till stöd från det offentliga.

Solna har länge arbetat nära det lokala näringslivet för att stötta bidragstagare till egen försörjning. En nyckel i arbetet har varit att ge arbetsgivare som tar emot för praktik, arbetsträning eller jobb ska ha en personlig kontakt att höra av sig till med frågor eller vid problem. Ska risktagandet sänkas för en arbetsgivare är det viktigt att det offentliga ger trygghet. Ett exempel kan vara det Solna kallar ”förlängd anställningsintervju”, där arbetsgivare kan ge mer tid för den arbetssökande att visa sina färdigheter under en praktiktid.

Arbetsgivare som vill anställa kan lätt gå vilse bland myndigheter. Utvärderingar av projekt där kommun och Arbetsförmedling samordnat sig i mötet med arbetsgivare har visat goda resultat och uppskattats. Det offentliga behöver möta arbetsgivarna samlat och gemensamt. Arbetsgivare ska inte behöva orientera sig bland kommunernas yrkesvux och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar. Samma sak gäller information om olika anställningsstöd som kan sänka trösklarna till jobb för exempelvis långtidsarbetslösa eller personer med funktionsvariation.

¹ <https://www.sns.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2019/01/konjunkturradets-rapport-2019-kommunernas-framtid.pdf?fbclid=IwAR1YWtZenjgD3IFRh1fRM9x6hqVjzNoLh44O4Lx5NQN3sKgZJX7CnmN80>

² <http://ratio.se/de-statliga-foretagsstoden-ar-dyra-och-loser-inga-problem/?fbclid=IwAR3wdiGTkZHqOHgFihttiKqgb1xRDvZ2lvWmikQ0HuZodDvEe0b1AoxzA70>

Arbetskraft för alla

Egen försörjning i fokus. Ansträngningar ska löna sig.

- Bygg en kraftfull organisation med fokus på egen försörjning, både inom kommunen och i mötet med den som söker bidrag.
- Inför automatiserad handläggning av ekonomiskt bistånd, för att frigöra resurser och öka likvärdigheten i bedömningen.
- Villkora eventuella ”garantijobb” gör gymnasieungdomar mot aktivt jobbsökande på reguljär arbetsmarknad och sommarskola för de som inte nått målen.
- Nolltolerans mot fusk och felaktigheter med hembesök, samordning med myndigheter och register, samt polisanmälan av alla misstänkte bedrägerier.

Kommunerna som särskiljer sig som mer framgångsrika har ställt om sitt arbete för ekonomiskt bistånd till att fokusera på att få ut biståndsmottagarna i arbete eller i insatser som ökar anställningsbarheten. Det blir vanligare att kommuner sammanför försörjningsstödet (med eller utan resterande socialtjänstansvar) med arbetsmarknadsenheter eller motsvarande. En rekommendation för att ge ytterligare redskap och göra dem lättillgängliga, är att också tillföra ansvaret för vuxenutbildning (se nedan). I regel är vuxenutbildning ett ansvar hos utbildningsnämnd eller motsvarande.

När socialtjänsten möter en person eller ett hushåll som söker försörjningsstöd, är det viktigt att direkt koncentrera arbetet på hur behovet ska avslutas. Det första mötet bör vara med en arbetsmarknadshandläggare som planerar insatser, snarare än en socialsekreterare som utreder och fattar beslut. En tidsgräns för när 1) kommunen ska ha berett plats för aktivering och 2) när biståndssökande ska vara aktiverad för att få sitt bidrag bör sättas upp och följas noga.

Studier visar att en stor del av variationen i utbetalt försörjningsstöd inte kan förklaras av skillnader i behov, utan är handläggarberoende. För att öka rättssäkerheten och samtidigt kraftigt reducera handläggningskostnaderna bör automatiserad biståndshandläggning införas. Trelleborgs kommun var först ut med detta och har fått flera kommuner att följa efter. En förutsättning är digitaliserad ansökan.

Insatserna som erbjuds behöver ha fokus på arbete på reguljär arbetsmarknad. Feriejobb hos kommunen är vanligt mot ungdomsarbetslöshet. Om kommunen ska tillhandahålla sommarjobb bör det ske på kompensatorisk grund och/eller för att stärka drivkrafterna för fler att klara gymnasiet. Finns garantier om kommunala feriejobb, ”garantijobb”, bör de villkoras 1) aktivt jobbsökande av andra sommarjobb, i näringslivet, och 2) deltagande i diverse obligatoriska moment med CV-skrivning, information om jobbsökande, träff med sommarjobsrekryterare och så vidare. För de som inte klarar gymnasiet bör sommarskola vara ett villkor för garantijobb. Andra typer av arbetsmarknadsåtgärder i form av subventionerade anställningar i den egna verksamheten bör användas med restriktivitet.

Kommunerna har en skyldighet att kontrollera att bidrag går till personer som har rätt till det. Socialtjänstlagen släpar efter i kontrollredskap, men visst arbete mot bidragsbrott går att göra

även idag. Att använda hela lagrummet för hembesök är en viktig del, i väntan på lagstiftning som ger mer långtgående möjligheter. Ett annat viktigt redskap är att använda de tekniska hjälpmedel som står till buds för den ekonomiska granskningen; nya digitala hjälpmedel kan exempelvis ta fram information om fastighetsinnehav, bilinnehav bakåt i tiden och nu, med mera. Det kompletterar SSBTEK (digital bastjänst för ekonomiskt bistånd), som digitalt kopplar upp socialtjänsten mot olika inkomstregister och bidragsutbetalande myndigheter (samt a-kassorna). Alla misstänkta bidragsbedrägerier bör anmälas. Socialtjänstsekretessen begränsar stor del av den önskade samverkan med andra myndigheter, och behöver förändras.

Rusta för ny nationell arbetsmarknadspolitik med lokala reformer

- Kommunerna ska inte konkurrera med privata utförare efter Arbetsförmedlingens omställning, utan fokusera på uppföljning och lokala reformer som tar fler till jobb.
- Auktorisation ("frivux") av anordnare istället för upphandling, och valfrihet för studerande istället för anvisning, i vuxenutbildningen (inklusive SFI).
- Resultatbaserad, inte närvaro- eller tidsbaserad, ersättning till anordnare av vuxenutbildning (inklusive SFI). Matchningsbonus för studerande som går till jobb efter avslutad utbildning.

Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden. Förslaget i januariöverenskommelsen påminner i betydande delar om Alliansens gemensamma reformförslag inför valet. Arbetsförmedling, utbildningar och andra stödåtgärder ska utföras av privata anordnare, som ska ersättas för resultat. En statlig arbetsmarknadsmyndighet ska sköta kontroll av arbetssökande, beslut om stöd och uppföljningen av utförarna.

Kommuner har, som svar på Arbetsförmedlingens misslyckande, byggt upp parallella arbetsmarknadsåtgärder i egen regi med kommunala medel och med resurser från bland annat Europeiska Socialfonden (ESF). Kommunernas arbetsmarknadsåtgärder, inklusive vuxenutbildning med SFI, omfattar enligt statistik från SCB, SKL och Skolverket idag drygt 12 miljarder kronor. Flera kommuner och ESF-projekt³ förefaller ha betydligt bättre resultat än Arbetsförmedlingen - samtidigt är variationen mellan kommuner stor⁴, i utformning, antal deltagare och målgrupper. Den lokala arbetsmarknadspolitiska utvärderingen är kraftigt eftersatt, och mer forskning behövs kring vilka insatser som ger bäst effekt.

I ljuset av att Arbetsförmedlingen stöps om känner flera sig kallade. Fackförbund och kommunala arbetsmarknadsförvaltningar ser nu chansen att konkurrera med auktoriserade utförare. Båda kan bidra på olika sätt, men mer på ett övergripande plan. Kommunerna har nu goda möjligheter att skapa förutsättningar för kraftfulla jobbaktörer med en bred verktygslåda. Många företag som tillhandahåller vuxenutbildning och SFI i våra kommuner är också upphandlade av Arbetsförmedlingen för olika insatser, inte minst *Stöd och matchning* (STOM). Med auktorisation för vuxenutbildning (inklusive SFI) och en liknande, nationell, modell för AF-åtgärder kan vi få helhetsansvar runt arbetslösa från privata jobbaktörer.

³ <http://www.esf.se/sv/Resultat/Projektbanken/Behallare-for-projekt/Stockholm/Etablering-Stockholm/>

⁴ <http://www.ifau.se/sv/Press/Meddelanden/kommunerna-aktiva-inom-arbetsmarknadspolitiken/>

Vuxenutbildningen får en allt mer central samhällsfunktion. Från att i första hand ha varit den andra chansen för unga som inte tog sin första i gymnasiet, till att också vara den första chansen för de som inte fått den någon annanstans. Båda dessa roller kommer framöver kombineras med ett växande behov av omställning mitt i livet. Sammantaget kommer efterfrågan på vuxenutbildning öka, samtidigt som resultaten – inte minst i Sfi – är otillräckliga. Reformerna behöver ta sikte på resultat och effektivitet.

Olika kommuner har valt olika väg. Först ut att tänka nytt var Nacka, som la upphandling åt sidan och tog LOV-liknande auktorisationsmodell till vuxenutbildningen. Auktorisation innebär att alla som når upp till i förväg ställda kvalitetskrav får erbjuda vuxenutbildning mot en fastställd peng. Kommunen undviker på så sätt att fastna i upphandling och får en mer kontinuerlig kvalitetsuppföljning. Flera aktörer möjliggör ökad individanpassning och specialisering, för att vuxenutbildningen ska kunna passa fler ännu bättre. Andra kommuner har därefter gjort liknande reformer.

Växjö kombinerar auktorisation med en nytänkande ersättningsmodell i Växjöloftet Vuxenutbildning. Utbildningsanordnarna ersätts inte per deltagare, utan per avklarad verksamhetspoäng (80 procent av ersättningen, successivt under kursen) och vid avklarad kurs med godkänt betyg (20 procent, vid kursens slut). Därtill finns möjlighet att få en matchningsbonus, om eleven efter examen matchas till ett jobb. Ersättningsmodellen har sänkt kostnaderna per godkänd elev med tio procent.