



Brev
Kommunstyrelsen
KFKS 2019/1144

Arbetsmarknadsminister
Eva Nordmark
Arbetsmarknadsdepartementet

Test av kundvalssystem för arbetsmarknadsinsatser i Nacka kommun

I överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna från januari 2019 anges att Arbetsförmedlingen ska reformeras i grunden, och ett nytt nationellt system ska utvecklas där i huvudsak fristående aktörer matchar och rustar arbetsökande för de lediga jobben. Reformeringen ska inte vila på LOV, utan den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenlig för respektive tjänst ska användas.

Nacka kommun önskar bli pilotkommun för det reformerade nationella systemet genom att under en avgränsad period och mot statlig ersättning ansvara såväl strategiskt som operativt för Arbetsförmedlingens arbetsmarknads- och etableringsinsatser för Nackabor.

Ett kundvalssystem baserat på auktorisation, där fristående aktörer matchar och rustar arbetsökande, är redan implementerat på kommunal nivå i Nacka sedan 2010 för de arbetsmarknadsinsatser som kommunen själv ansvarar för och sedan 2005 för den kommunala vuxenutbildningen. Vi har med andra ord lång och god erfarenhet av hur man kan arbeta med lösningar som ger stor valfrihet för de enskilda, flexibilitet över tid och anpassas till den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden.

Det reformerade systemet

I den analys och redogörelse som Arbetsförmedlingen presenterade den 1 november 2019 framgår myndighetens syn på hur ett valfrihetssystem för arbetsmarknadsinsatser med privata aktörer kan utformas. Arbetsförmedlingen föreslår i redogörelsen att det görs skillnad på matchande och rustande insatser. Matchning ska ges till dem som bedöms kunna ta ett arbete om de får konkret stöd, och vara uppdelat på tre olika ersättningsnivåer som beror på hur långt från arbetsmarknaden som individen bedöms stå. Personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden ska istället få rustande insatser. De ska utgå från en och samma ersättningsnivå, och bestå av ett begränsat antal inriktningar eller tjänster. Ersättningsmodellen föreslås bestå av två delar. En grundersättning betalas ut för att en arbetsökande valt en viss aktör, men fördelas på flera utbetalningar över tid för att

förhindra missbruk. Den andra delen är en resultatbaserad ersättning som betalas ut när den arbetssökande går vidare till jobb eller annan åtgärd. Kontrollsystemet föreslås bestå av både digital granskning av rapportering från aktörer och vid fysiska möten på plats hos aktören.

Arbetsförmedlingens analys och redogörelse är uppbyggd kring teoretiska resonemang. Analysen ska därför kompletteras med praktisk erfarenhet genom att Arbetsförmedlingen och ett antal fristående aktörer prövar och utvecklar tjänsten ”Kundval Rusta och matcha” i 32 pilotkommuner för att kunna dra lärdomar inför nationellt införande.

Arbetsmarknadsinsatser i Nacka kommun

Varför?

Ur ett arbetsmarknadsperspektiv har Nacka kommun gynnsam geografisk lokalisering och demografi. Trots det ligger avsaknad av arbete till grund för en tredjedel av kommunens utbetalade ekonomiska bistånd, och ytterligare tio procent orsakas av otillräckligt etableringsstöd för nyanlända. Kommunen, som står för hel eller del av individens försörjning, har till skillnad från Arbetsförmedlingen starkt incitament att påskynda (åter)etableringen på arbetsmarknaden för så många Nackabor som möjligt. Utöver kostnadsminskning och intäktsökning bidrar hög sysselsättningsgrad till minskad segregation och ett stärkt samhälle.

I enlighet med 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen kräver därför Nacka kommun att den som får ekonomiskt bistånd deltar i av kommunen anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om personen inte har erbjudits någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd från staten inom rimlig tid.

Hur?

Inför beslut om ekonomiskt bistånd utreds individens förutsättningar och väg till egen försörjning vid ett fysiskt möte med kommunens karriärvägledare. Utredningen inkluderar avstämning mot möjliga direkta insatser från Arbetsförmedlingen, varpå beslut om den eller de insatser som förväntas förflytta individen snabbast till egen försörjning tas. Vid beslutad insats via kommunen väljer individen aktör genom ett kundval. Valet faller på en av de 24 anordnare av arbetsmarknadsinsatser, varav en kommunal, som är auktoriserade i Nacka. För att ge goda förutsättningar för ett informerat val presenteras de olika aktörernas resultat av redan levererade arbetsmarknadsinsatser samt annan relevant information för individen som på så sätt kan jämföra aktörerna innan valet.

Personer som bedöms kunna ta ett arbete om de får konkret stöd, motsvarande den så kallade matchning som föreslås i det reformerade systemet, beviljas insatsen ”Jobbpeng”. Insatsen är uppdelad i två olika nivåer med differentierad ersättning till aktörerna beroende på hur långt från arbetsmarknaden som individen bedöms stå. Personer som befinner sig längre från arbetsmarknaden beviljas rustande (förrehabiliterande) insatser, vilka består av ett begränsat antal inriktningar varav somliga utförs inom ramen för Finsam.



Ersättningsmodellen till anordnarna innehåller såväl grundersättning som en resultatdel, och vid regelbunden översyn justeras ersättningsmodellen för att uppnå bästa möjliga effekt. Om individen har hållbar försörjning genom arbete eller studier sex månader efter avslutad insats utgår en bonus till anordnaren.

Under insatsens gång sker regelbunden uppföljning av progress. Vid vissa förutsättningar kan arbetssökande välja en annan aktör under pågående insats. Uppföljning och kontroll sker genom granskning av digital rapportering från aktörer, regelbunden kvalitetsuppföljning på plats hos aktören och kontakt/dialog med individen i insats.

En aktör som inte uppfyller auktorisationsvillkoren eller som inte attraherar några kunder under tolv månader avauktoriseras. Genom regelbunden avstämning av efterlevnad av auktorisationsvillkoren säkerställs att kundvalet endast består av aktörer med förutsättningar att leverera verksamhet av efterfrågad kvalitet.

Vad?

Genom kundvalet ger Nacka kommun årligen matchande och rustande arbetsmarknadsinsatser till cirka 1100 Nackabor för en total kostnad om cirka 40 miljoner kronor. Målgrupperna är personer som tar emot ekonomiskt bistånd, ungdomar mellan 18 och 24 år som saknar arbete eller studier samt personer med bristande språkkunskaper som står utanför arbetsmarknaden. Insatsernas karaktär varierar utifrån individernas behov, och täcker hela fältet från förrehabilitering till kombinationsinsatser med språkutbildning och arbetsintroduktion för nyanlända och insatserna går också att kombinera med vuxenutbildning. Resultaten är mycket goda. Genomsnittstiden i matchande insats är 270 dagar. Över 40 procent av alla deltagare, i både matchande och rustande insatser, är kvar i studier eller arbete 6 månader efter avslutad insats. Mindre än en tredjedel av nyanlända Nackabor behöver kompletterande försörjningsstöd efter etableringsperiodens två år.

Vuxenutbildning

I Nacka erbjuds även vuxenutbildning genom ett kundvalssystem där 25 auktoriserade aktörer levererar utbildning till cirka 5000 elever årligen till en kostnad om drygt 50 miljoner kronor. Mångfalden av aktörer borgar för ett omfattande och flexibelt kursutbud med löpande antagning och tätt återkommande kursstarter. Vuxenutbildningen är ett viktigt komplement till arbetsmarknadsinsatser i syfte att stötta Nackabor till hållbar egen försörjning. I Nacka är vuxenutbildningen också ett verktyg för livslångt lärande, eftersom alla vuxna Nackabor oavsett försörjningsstatus är välkomna att läsa kurser eller program för vilka man inte tidigare har ett godkänt grundskole- eller gymnasiebetyg, vilket innebär att man exempelvis kan läsa yrkeskurser trots att man redan har en gymnasieexamen. I praktiken innebär det att Nacka inte säger nej till någon som vill läsa inom vuxenutbildningen.

Samverkan

Flera Nackabor med behov av försörjningsstöd är föremål för insatser från flera olika aktörer samtidigt. Inte sällan är såväl myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunen som privata utförare av arbetsmarknadsinsatser involverade i individens väg mot försörjning. Vålfungerande samverkan mellan de olika aktörerna är av stor vikt ur både individ- och kostnadsperspektiv. För de rustande insatserna utövas denna samverkan till stor del inom ramen för Finsam. För de matchande insatserna utgår samverkan i stort sett uteslutande från kommunen, som står för individens försörjning och som har naturliga kontaktvägar till samtliga andra aktörer.

Kommunen och personal från det lokala arbetsförmedlingskontoret tar emot nyanlända i gemensamma etableringssamtal, och en person är anställd på del av arbetstid hos båda myndigheterna för att överbrygga eventuella hinder och minska risken att arbetssökande eller nyanlända hamnar mellan stolarna.

Lagkrav om god hushållning

Som framgår av både Budgetlagen (2011:203) och Myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheter hushålla väl med statens medel. På samma vis ska kommuner enligt Kommunallagen (2017:725) ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Varken det nuvarande eller det reformerade systemet för arbetsmarknadsinsatser ger förutsättningar för stat och kommun att uppfylla lagkraven om hushållning. Särskiljning av ansvar för finansiering av försörjningsstöd för individer med behov av insatser och strategiskt/operativt/finansiellt ansvar för själva insatserna omöjliggör övergripande ekonomistyrning, vilket är en förutsättning för att kunna hushålla med medel. Vidare är incitamentet för staten att leverera effektiv verksamhet lågt. Kommunerna tvingas finansiera försörjningsstöd och ibland arbetsmarknadsinsatser för att täcka upp för den bristande effektiviteten samtidigt som del av statens anslag till arbetsmarknadsinsatser regelbundet återförs till statskassan i samband med årsskiften, eftersom de inte utnyttjas. I det reformerade systemet är risken ännu större att denna obalans uppstår eftersom det organisatoriska avståndet mellan Arbetsförmedlingen, som har strategiskt arbetsmarknadspolitiskt ansvar, och kommuner som finansierar försörjningsstödet riskerar att öka när det operativa ansvaret för insatserna delegeras till en mångfald av privata aktörer knutna till Arbetsförmedlingen.

En alternativ lösning är att staten delegerar både strategiskt och operativt ansvar för arbetsmarknadsbedömningar och insatser till kommunerna och/eller tar över kostnaderna för försörjningsstödet.

Kundval i det reformerade systemet?

I det reformerade systemet ska den eller de upphandlingsformer som är mest ändamålsenlig för respektive tjänst användas, och hänsyn ska tas till regionala och lokala förutsättningar. Kundval baserat på auktorisation är en sedan länge etablerad och väl beprövad modell med



många fördelar i förhållande till andra alternativ. Exempelvis kan alla organisationer som uppfyller auktorisationsvillkoren auktorisera sig i kundvalet och detta när som helst under året. Detta säkerställer fri konkurrens och möjliggör den mångfald av aktörer inklusive flera från idéburen sektor, som behövs för att täcka alla behov, samt att nya aktörer med en ny typ av insatser successivt kan ansluta sig till systemet.

Nacka kommun är såväl strategiskt som operativt ansvarig för verksamheten i det lokala kundvalet för arbetsmarknadsinsatser inklusive samverkan med aktörer, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Region Stockholm, med flera. Med kommunen som central samverkansnod säkerställs effektiv och kvalitetssäker verksamhet med utgångspunkt i Nackabons behov.

Auktorisationsmodellens potential torde vara intressant att pröva och utvärdera i det kommande arbetet med reformen av Arbetsförmedlingen. Det borde också vara intressant att få erfarenheter från en kommun i ett storstadsområde vid utveckling av det nya reformerade systemet.

Nacka som pilotkommun

Två initiativ för att klargöra kommuners roll i det reformerade systemet pågår. Dels en utredning i syfte att analysera och bedöma möjligheten för kommuner att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser, och dels ovan nämnda utveckling av kundvalet ”Rusta och matcha” i 32 pilotkommuner. Den senaste tiden har förutsättningarna för reformen ändrats något, men frågan om vilken eller vilka upphandlingsformer som är mest ändamålsenlig för respektive tjänst kvarstår att utreda.

Nacka kommun önskar därför komplettera pilotkommunerna genom att under en avgränsad period få helhetsansvar för både etableringsuppdraget och det arbetsmarknadspolitiska uppdraget riktat mot nyanlända och arbetssökande i Nacka.

Kommunen har lång erfarenhet av myndighetsutövning och leverantörsstyrning i ett kundvalssystem för arbetsmarknadsinsatser med goda resultat. Kunskapen kring, och närheten till, både arbetssökande/nyanlända och övriga myndigheter och aktörer är redan utarbetad och samverkan är god. Arbetsförmedlingens kompletterande aktörer är i flera fall även auktoriserade i Nacka. Kommunen koordinerar samverkan mellan de egna anordnarna inom arbetsmarknadsinsatser och vuxenutbildning och Arbetsförmedlingen, vilket är en viktig pusselbit i det reformerade systemet. Vidare finns en etablerad modell för ersättning till aktörer och ett system för uppföljning och kontroll, vilka är viktiga frågeställningar i utvecklingen av det kommande nationella systemet oavsett upphandlingsform.

Genom att utse Nacka till pilotkommun kompletteras reformarbetet med värdefull kunskap kring delegering av både strategiskt och operativt ansvar för arbetsmarknadsinsatser genom kundval. Det möjliggör även ett mer effektivt användande av lokal kompetens genom att

kapacitet som frigörs hos det lokala arbetsförmedlingskontoret kan styras till andra delar av stockholmsregionen. Vidare förväntas det påvisa hur kostnadseffektiviteten i ett system för arbetsmarknadsinsatser kan optimeras genom möjlighet till övergripande ekonomistyrning och högre incitament för effektivitet. Därför föreslås att kommunen endast ersätts med motsvarande 90 procent av det anslag som staten avsätter för etableringsinsatser och arbetsmarknadspolitiska insatser för Nackabor.

Jämförelse med andra initiativ

Flera kommuner har ansökt om att få ta aktiv del i det operativa utförandet av arbetsmarknadsinsatser på lokal nivå mot statlig ersättning. Motivet är att komplettera Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsinsatser till dess att det nya reformerade systemet är implementerat och fullt funktionellt i landets alla delar.

Ovanstående förslag från Nacka kommun skiljer sig från dessa initiativ.

Nackas ingång är inte att rätta ett nedläggningshotat arbetsförmedlingskontor, utan att få till bättre och effektivare erbjudanden till våra invånare. Det föreslagna reformerade systemet med en ändamålsenlig form för de olika tjänsterna med hänsyn tagen till lokala förutsättningar är i praktiken redan implementerat och funktionellt i Nacka, men med kommunen som huvudman. Vi kan enkelt skala upp en befintlig infrastruktur till att också omfatta de insatser som Arbetsförmedlingen ska ansvara för.

Förslaget om att utse Nacka till pilotkommun ger en möjlighet för staten att komplettera utredningen med kunskap om en alternativ utföringsform samt utvärdera effekterna av en mer omfattande delegering av strategiskt och operativt ansvar till kommunerna i det kommande reformerade systemet. Som bieffekt uppnås även bättre uppfyllande av lagkraven om effektiv verksamhet samt god hushållning med både statliga och kommunala medel.

Nacka datum som ovan

Mats Gerdau
Kommunstyrelsens ordförande

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör