

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad  
Stina Björk

Arbetsmarknadsdepartementet  
Socialdepartementet

## Nytt arbetsmarknadsprogram och ersättningssystem som ökar deltagande i arbetslivet för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden

### Beslut

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL):

- ställer sig bakom förslaget att regeringen inför ett nytt samordnat arbetsmarknadsprogram och ersättningssystem.
- föreslår att i en diskussion med parterna närmare utforma innehåll och utgångspunkter för programmet.

### Aktuellt läge

Under 2019 har det skett stora förändringar i arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedling har bl.a. fått avsevärd minskad finansiering vilket resulterat i att 4 500 av 13 500 anställda varslats om uppsägning och 132 av 242 arbetsförmedlingskontor föreslås avvecklas. Detta drabbar vissa grupper hårt, särskilt arbetslösa som har behov av individuellt stöd från flera aktörer samtidigt. Exempelvis ökade gruppen inskrivna på Arbetsförmedlingen med utsatt ställning<sup>1</sup> från 247 000 till 267 000 mellan 2013 till 2018. Gruppen utgör 75 procent av samtliga inskrivna och kommer enligt prognos att kvarstå.<sup>2</sup> Dessa individerna riskerar att hamna i arbetslöshet, sjukskrivning och utanförskap, ofta med långvarigt ekonomiskt bistånd som enda försörjningsalternativ.

Kommunerna har sedan länge bedrivit insatser för arbetslösa som har svårt att nå arbete. Deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser står i genomsnitt längre från arbetsmarknaden och har längre perioder av ekonomiskt bistånd jämfört med deltagare i Arbetsförmedlingens insatser.<sup>3</sup> Under 2017 deltog 100 000 individer i kommunala insatser, där 5 000 personal är anställda och kommunen satsar årligen omkring 5

---

<sup>1</sup> Individer utan gymnasieutbildning, utomeuropeiskt födda, individer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och arbetslösa 55–64 år.

<sup>2</sup> Arbetsförmedling (2019). *Arbetsmarknadsutsikterna 2018. Prognos arbetsmarknaden 2018–2019*.

<sup>3</sup> IFAU (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* .

miljarder kronor på verksamheten.<sup>4</sup> Detta sker trots att staten har ansvaret för arbetsmarknadspolitiken och utan statligt ekonomiskt stöd.

### **Försämrad samverkan kring individen**

SKL får många signaler om att statliga myndigheter drar sig tillbaka från samverkan kring individer med behov av samordnat stöd. Individerna riskerar därmed att få sämre insats samtidigt som kommuner och regioner riskerar ökade kostnader och övervältringseffekter. Exempelvis har andelen kommuner som har omfattande samverkan med Arbetsförmedlingen kring unga vuxna minskat från 75 till 60 procent mellan 2016 till 2018. Samlokalisering av hela/delar av dessa parter verksamhet har minskat från 52 till 38 procent mellan 2017 och 2018<sup>5</sup>. ISF<sup>6</sup> har nyligen konstaterat att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans vilja och förmåga att delta i Finsam<sup>7</sup> har minskat senaste tiden vilket hotar förbundens legitimitet och effektivitet. Inspektionen anser att det därför finns skäl för regeringen att se över hur samverkansuppdraget är formulerat i myndigheternas instruktioner.

### **Dags att agera**

SKL:s bedömning är att många arbetslösa är i behov av samordnade insatser från flera aktörer samtidigt. Därför har SKL tagit fram ett förslag på ett nytt samordnat arbetsmarknadsprogram och ersättningssystem i syfte att kunna erbjuda en adekvat insats. Programmet är ett sätt att utnyttja resurser optimalt, vilket är speciellt angeläget nu när Sverige står inför omfattande förändringar i arbetsmarknadspolitiken. Förslaget bygger på internationell och nationell forskning samt beprövad erfarenhet. Förutom individuellt samordnade insatser så får individen statlig ersättning under programmet. Detta möjliggör ett mer långsiktigt arbete och minskar negativa effekter samt den enskildes oro vid månadsvis biståndsprovning. Kommunerna ges möjlighet att ta ett utökat ansvar för utförande av arbetsmarknadsinsatser, via finansiering, men huvudansvar för programmet finns hos Arbetsförmedlingen.

Ekonomiska resurser för ett nytt program och ersättningssystem verkar än mer begränsade i dagsläget. Erfarenheter visar dock att samhällets kostnader för gruppen kommer att öka om inte aktiva insatser i enlighet med förslaget genomförs. En möjlig finansiering för ett pilotprojekt av programmet kan vara de ökade resurser om 700 miljoner kronor som nu finns tillgängliga för genomförande via Europeiska socialfonden på grund av valutaomräkning. Ett pilotprojekt ger ytterligare kunskap och kan indikera hur programkonceptet kan växlas upp och implementeras nationellt samt även spridas till annan verksamhet för grupper med särskilda behov av samordnade insatser.

---

<sup>4</sup> SKL (2018) Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017.

<sup>5</sup> Kansliet för delegationen för unga och nyanlända till arbete (2019). *Lägesrapport om samverkan 2018*.

<sup>6</sup> Inspektionen för socialförsäkringen. (2019:1). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet – en granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*.

<sup>7</sup> Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

## Slutlig redovisning av uppdraget

Under åren har olika statliga åtgärder genomförts för att skapa både strukturella och individuella möjligheter för att utsatta grupper ska närma sig arbetslivet, men insatserna har varit otillräckliga. En av grundorsakerna till individernas svårigheter att nå arbete är att befintliga insatser inte är tillräcklig samordnade mellan myndigheter, kommuner och regioner. När detta sker, och den enskilde individen står i centrum, kan nästa steg tas för att stärka arbetsmarknadsanknytning för de som är i behov av flera insatser samtidigt.

SKL:s kongressmål 2016-2019 är att verka för att ekonomiskt bistånd återfår sin roll som ett tillfälligt ekonomiskt stöd vid kortare perioder av försörjningsproblem. Förslaget som nu redovisas är en del av detta arbete och svarar mot uppdraget som beredning för socialpolitik och individomsorg (SIB) gav kansliet 2016 gällande utformning av ett nytt statligt ersättningsystem. Förslaget har behandlats i SIB vid tre tillfällen och i sjukvårdsdelegationen vid ett tillfälle. I november 2017 fick kansliet i uppdrag att föra dialog med regeringen.

Förda dialoger med olika parter visar att det finns många frågor som behöver klargöras, men tanken med förslaget är att ge en övergripande beskrivning av en programverksamhet och ersättningsform som saknas i dagsläget. Nuvarande program är inte utformade utifrån de komplexa utmaningar som finns hos vissa grupper, och förslaget blir då ett komplement till befintlig verksamhet och kan tillgodose dessa individers behov. Hur förslaget i detalj ska konkretiseras och implanteras på nationell nivå, blir en fråga för parterna att gemensamt utarbeta.

### **Kort sammanfattning av förslaget (se förslaget i helhet i bilaga 1)**

Förslaget vänder sig till individer (25-58 år) som har behov av individuellt anpassade insatser från flera aktörer samtidigt dvs. arbetsmarknadsinsatser (Arbetsförmedlingen eller kommunen), insatser från hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser eller andra stödåtgärder från socialtjänsten. Förslaget omfattar personer med långvarigt behov av olika transfereringar, men utgångspunkt är mottagare av ekonomiskt bistånd. Deltagande i programmet föregås av en ansökan från individen och en bedömning via ett strukturerat bedömningsinstrument. Programtiden är ett år, med möjlighet till förlängning. Krav finns på deltagande i heltidsaktiviteter enligt individuell planering och en resurs-/stödperson följer den enskilda under hela perioden. Statlig ersättning utgår under programtiden. Bra samverkan med arbetsgivare och god matchning mellan arbetstillfällen och ledig arbetskraft är en förutsättning för att nå resultat. Eftersom arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar föreslås Arbetsförmedlingen ha huvudansvaret för programmet. Genom att tydliggöra befogenheter och klargöra finansiering kan kommunen ta ett större ansvar för utförandet av arbetsmarknads-

insatser. Förslaget bygger på nationell och internationell forskning samt beprövad erfarenhet från kommuner som redan byggt upp liknande programverksamhet.

### **Kansliets dialog med olika parter**

Dialog har förts med:

- Stadssekreterare Arbetsmarknadsdepartementet (2017)
- Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet (vår 2018)
- Arbetsförmedlingen (vår 2018)
- Försäkringskassan (vår 2018)
- Socialchefs nätverket (höst 2018)
- Sjukvårdsdelegationen (2019)
- Kommuner, olika nätverk och workshop (2017-2019)
- Samordningsförbund, Finsam (2018-2019)

Sammantaget har förslaget fått ett positivt mottagande. Alla instanser anser att samordnade insatser är nödvändigt för att individen ska få sina behov tillgodosedda. Målgruppen som förslaget adresserar finns redan hos alla parter och får redan insatser av olika slag. Nedan redovisas några synpunkter som har framförts:

- Det måste finnas en tydlig målgruppsdefinition och kriterier för deltagande. Centralt att vidare diskutera förslagets åldersgränser då individer förväntas vara längre i arbetslivet.
- Nyttja befintliga samverkansformer via ordinarie verksamhet och Finsam.
- Hantera risken för kvarhållande effekt för grupper och ha stort fokus på utslussning.
- Genomföra en pilottest i några län, i syfte att utveckla programförslaget.
- Redovisa förslagets kostnader och effekter.
- Säkerställa att lagstöd finns och överbrygga eventuella stuprör som kan vara ett resultat av myndigheters olika uppdrag. Klargöra regionernas roll.

### **Workshop med kommuner med liknade programverksamhet**

Under 2019 genomfördes en workshop kring förslaget på nytt arbetsmarknadsprogram med representanter från nio kommuner och två samordningsförbund som har liknande verksamhet. Sammantaget var alla mycket positiva och deras erfarenheter styrker att grunderna i förslaget är verksamma för att den enskilde ska närma sig arbetslivet.

Följande framkom:

- Samordning av individanpassade insatser från offentliga aktörer är en nyckelfaktor för att den enskilde ska närma sig arbetsmarknaden.
- Kommunerna vill ta ett huvudansvar för utförandet av programmet eftersom målgruppen vanligtvis har behov av olika insatser och stödåtgärder som genomförs inom kommunens regi.

- Lämpligt att Arbetsförmedlingen har en uppföljande roll av programmet samt ansvarar för att samla in statistiska uppgifter.
- En ersättningsmodell i nivå med studiestartsstödet är positivt och tillräckligt för att den enskilde ska uppnå självförsörjning.

Vidare lyfter kommunerna att arbetssättet innebär stora kostnader och är personalkrävande. Erfarenheter visar att en resurs-/stödperson effektivt kan stödja 15-30 deltagare parallellt. Resurs-/stödpersonen är en central framgångsfaktor och behöver ha tät kontakt med den enskilde, dess professionella nätverk och potentiella arbetsgivare. Personen ska även finnas med under hela perioden samt en tid efter avslutade insatser. Detta för att undvika återgång till mottagande av ekonomiskt bistånd.

Kommunerna uppger att liknande insatser ofta genomförts med extern finansieringen exempelvis statsbidrag, medel från Finsam eller ESF. Kommunernas förutsättningar för att starta verksamhet har varit olika beroende på bl.a. personella resurser för att söka olika finansieringar, prioriteringar inom samordningsförbunden och grad av samverkan med Arbetsförmedlingen. Framtida verksamhet, i enlighet med förslaget, kräver en långsiktig statlig finansiering till kommunerna för att skapa likvärdighet över landet.

### **Förslagets kostnader och effekter**

Att uppskatta kostnader och effekter är ofta svårt. Förslaget har många likheter med det norska kvalificeringsprogrammet, varav man kan anta att utfallet skulle kunna nå likartade resultat. De främsta skillnaderna är att det norska programmet har något högre ersättningsnivåer och att Norge har en annan organisation än Sverige. I Norge finns alla parter samlande under myndigheten NAV<sup>8</sup>

Markussen och Røed (2016)<sup>9</sup> har i en forskningsrapport visat att utfallet i kvalificeringsprogrammet är bättre jämfört med andra insatser. Av de som deltog i program så lyckades ytterligare 18 procent<sup>10</sup> komma i försörjning jämfört med gruppen som fått andra insatser. Vidare framgår att de som deltagit i programmet hade fyra år efteråt höjt sin inkomst med i genomsnitt 50 000 NOK per år och att programmet gick med samhällsekonomisk vinst efter ca 5 år.

### **Kostnader och vinster i det svenska förslaget.**

I Sverige är programmets målgrupp individer 25-58 år som har försörjt sig på långvariga transfereringar eller bistånd. Cirka 60 000 individer i åldersgruppen befann

---

<sup>8</sup> (Ny) Arbeids- og Velferdsforvaltning.

<sup>9</sup> [Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. Simon Markussen and Knut Røed 2016.](#)

<sup>10</sup> Konfidensintervall +/- 9%.

sig i långvarigt ekonomiskt bistånd 2017<sup>11</sup> och kan således vara aktuella för programmet.

Kostnadsökningen skulle enligt SKL:s beräkningar<sup>12</sup> uppgå till 41 000 kr per år och deltagare varav 21 000 kr avser kostnadsökning från högre ersättningsnivå och 20 000 kr är ökad personalkostnad. Om genomsnittlig tid i programmet beräknas till två år blir kostnaden 82 000 kr per deltagare. Om de svenska resultaten kommer i närheten av de norska, dvs om deltagarna i snitt ökar sina intäkter med 40 000 kr per år, fyra år efter att ha deltagit i programmet samt ökat sina inkomster en ackumulerad inkomst på 60 000 kronor år 1-4, så skulle samhällsekonomisk vinst uppnås under det femte året.

#### **Indirekt effekter**

Utöver förbättrade inkomster så finns det även indirekt effekter som har en positiv inverkan för både individen och samhället. Ökad värdighet, minskad risk för placering av barn och ökad självständighet är bara några av de exempel på de positiva effekter som följer av ett brutet biståndstagande. Markussen och Røed<sup>13</sup> skriver att man inte tagit hänsyn till effekter så som minskad kriminalitet, då även risken för kriminalitet minskar med ökad tillgång till arbetsmarknaden.

Bilaga 1 – PM i sin helhet.

Sveriges Kommuner och Landsting



Anders Knape  
Ordförande

*Reservation lämnades av Vänsterpartiet, se bilaga.*

---

<sup>11</sup> Officiell statistik över ekonomiskt bistånd 2017. Socialstyrelsen

<sup>12</sup> Beräkningarna är utförda av Avdelningen för ekonom och styrning, SKL.

<sup>13</sup> Ibid.