

En gemensam ingång

Remissfrågorna i vår webbenkät

1. Vad är er övergripande uppfattning när det gäller att samorganisera Försäkringskassa, arbetsförmedling och kommunernas ekonomiska bistånd, arbetsmarknadsenheter och flyktingverksamhet?

- Bra förslag
- Dåligt förslag
- Vet ej



2. Vad är er uppfattning om behovet av organisatoriska förändringar för att ge ett förbättrat stöd till grupper i behov av insatser från flera håll?

- Behövs ej
- Behövs förändringar
- Kan inte ta ställning

3 Följden av förslaget kan bli att det kommunala självbestämmandet begränsas då en gemensam organisation skapas. Hur ser ni på en sådan förändring?

- Nödvändig
- Inte nödvändig
- Vet ej



4 Vad är er uppfattning om möjligheten att inordna även annan kommunal verksamhet i denna nya organisation?

- Behövs inte
- Helt nödvändigt för att få en lokal anpassning
- Kan inte ta ställning



5.

a. Är det önskvärt att i en ny organisation samla samtliga insatser till arbetslösa?

- Ja
- Nej
- Svårt att bedöma

b. Tror ni att det är möjligt att i en ny organisation samla samtliga insatser till arbetslösa?

- Inte möjligt
- Säkert möjligt
- Kan inte ta ställning



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

2008-06-13

Lärande och arbetsmarknad
Tor Hatlevoll
Leif Klingensjö
Torgny Ljungkvist

En-dörr-in

En gemensam ingång för arbetssökande

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för Lärande och Arbetsmarknad
118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se

INLEDNING	3
VARFÖR BEHÖVS EN FÖRÄNDRING?	5
<i>Dålig samordning mellan olika försörjningssystem</i>	5
<i>Flera sektorer hanterar frågor rörande arbete och rehabilitering</i>	6
<i>Revir och specialisering</i>	6
<i>Kommunernas kostnader för arbetsmarknadspolitiken har ökat</i>	7
<i>"Ett mellanrum har skapats"</i>	7
UTGÅNGSPUNKTER FÖR EN NY ORGANISATION	9
<i>Allmänna förutsättningar och behov</i>	9
<i>En målgruppsorienterad organisation med En-dorr-in</i>	10
<i>Den enskildes behov i centrum</i>	10
<i>Ett gemensamt bedömningsinstrument</i>	11
<i>En samlad organisation</i>	12
<i>Målgruppens storlek varierar</i>	12
<i>Lokal utveckling nödvändig</i>	12
<i>Uppföljning och utvärdering</i>	13
<i>Juridiska aspekter</i>	14
<i>Modeller</i>	14
<i>Statlig "beredskap" för en ny form av organisering</i>	17
BEDÖMNINGAR OCH STÄLLNINGSTAGANDEN	18
<i>Behov av en samordnad myndighetsstruktur</i>	18
<i>Fler i arbete och färre i behov av bidrag</i>	18
<i>En ny organisation kräver en innehållslig minimivå</i>	19
<i>En-dorr-in</i>	21
KONSEKVENSER AV EN NY ORGANISATION	22
<i>Kommunala konsekvenser</i>	22
<i>Organisatoriska förändringar</i>	24
<i>Kommunen som arbetsgivare för den nya organisationen</i>	24
<i>Sammanfattning</i>	24

Inledning

Syftet med denna rapport är att skapa en bild av hur lokala myndigheter med hjälp av en organisationsförändring ska ge enskilda ett stöd som förbättrar deras möjligheter att aktivt delta i arbetslivet och samhället. I ett längre perspektiv är det självklara syftet med en organisationsförändring att förbättra förutsättningar för tillväxt genom att flera deltar i arbetslivet.

I många länder reformeras sättet att organisera stödet och insatser till dem som inte har en ordentlig förankring i arbetslivet. De organisatoriska lösningarna har utformats på olika sätt och färgats av respektive lands förutsättningar och möjligheter. Utgångspunkten för reformeringen är dock alltid att skapa En-dörr-in till de myndigheter som möter arbetslösa eller andra i behov av stöd för att nå arbetslivet.¹ I Danmark, Norge och Finland har det, i varierande omfattning, skapats samordnade integrerade organisationer.

I *bilaga 1* finns en utförligare beskrivningar av utvecklingen i olika länder.

Argumenten för samverkan och samordnade rehabiliteringsinsatser - att den minskar rundgång och dubbelarbete, att den är kostnadsbesparande, att det för enskilda individer lönar sig ekonomiskt och hälsomässigt - är väl kända. I Sverige har intresset för samverkan fokuserat på behovet av att använda de samhälliga resurserna på ett mer effektivt sätt. I mindre omfattning har det diskuterats hur servicen och stödet till enskilda ska utvecklas.

I Sverige har diskussionen om att skapa en helt ny form av organisation varit relativt begränsad. Det har funnits en uppfattning att det inte är nödvändigt med en organisationsförändring för att modernisera välfärden. Det har bland annat inneburit att en integrerad myndighetsservice i form av de så kallade "Medborgarkontor", ofta mötts av ett begränsat intresse.

Ett stort antal samverkansprojekt har ägt - och äger - rum. Erfarenheterna och resultaten varierar. Det kan konstateras att samverkan inte alltid resulterar i lägre kostnader eller ökad samhällsekonomisk effektivitet. I de fall positiva resultat och förändringar uppnåtts har de varit svåra att direkt koppla till försöken.² Det finns dessutom endast ett fåtal utvärderingar av samverkansprojektens effekter för enskilda individer.³

I Sverige är den vanligaste formen av samverkan den som sker frivilligt mellan myndigheter på lokal nivå. De enskilda aktörerna beslutar själva om vad de ska

¹ Se bl.a. www.tiltak.no, Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi (2006): Aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv och Forssell, Olsson och Grosse (2006): Medborgarna och den offentliga välfärdens organisering.

² Se t.ex. Socialstyrelsen (2001): Samverkan för särskilt utsatta och Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen m.fl. statliga verk (2001): Samarbetets värde för personer med offentlig försörjning.

³ Se t.ex. Forssell, Olsson och Grosse (2006): Medborgarna och den offentliga välfärdens organisering

samverka om utifrån lokala förutsättningar och behov.⁴ Lagen om finansiell samordning från år 2004 ger kommuner, landsting, arbetsförmedlingar och försäkringskassor möjlighet att finansiellt samordna resurser i en gemensam organisation. Inom den finansiella samordningen är det möjligt att disponera fem procent av de beräknade kostnaderna för sjukpenningsanslaget samtidigt som kommuner och landsting bidrar med en lika stor del.

I *bilaga 2* beskrivs olika svenska samverkansprojekt och -verksamheter mera ingående.

⁴ Prop. 2002/03:132, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Varför behövs en förändring?

Den djupa ekonomiska krisen på 1990-talet med en kraftig ökning av arbetslösheten ändrade den arbetsmarknadspolitiska inriktningen. En uppgift blev att se till att människor inte tappade sin försörjning och blev utförsäkrade från arbetslöshetskassan. Dessutom skapades ett stort antal arbetsmarknadsåtgärder som syftade till att ge arbetslösa en fortsatt kontakt med arbetslivet.

Arbetslösheten återgick emellertid inte till de tidigare låga nivåerna. Strukturomvandlingen på den svenska arbetsmarknaden medförde dessutom krav på högre formell utbildning och en god arbetsförmåga. Personer som inte svarade mot dessa krav fick därmed allt svårare att få och/eller behålla ett reguljärt arbete.

Internationellt sett har Sverige en hög sysselsättningsgrad. Trots det står fortfarande många människor av olika skäl utanför arbetsmarknaden. Antalet personer som år 2006 var arbetslösa uppgick till cirka 480 000 personer, 2007 hade antalet minskat till 410 000.⁵ Till denna grupp kan läggas ett antal individer som har sjuk- och/eller aktivitetsersättning, är undersysselsatta eller som är sjuka/förtidspensionerade på deltid, men som skulle kunna arbeta mer eller ta ett arbete. I dessa grupper finns ett antal individer som med rätt rehabilitering och matchning skulle kunna återkomma på arbetsmarknaden. Hur stor denna grupp faktiskt är, är svårt att uppskatta.

Att så stora grupper av människor inte fått möjlighet att försörja sig själva genom arbete är ett allvarligt arbetsmarknadspolitiskt och samhällsekonomiskt problem, men självfallet också ett psykologiskt, socialt och ekonomiskt problem för de enskilda människorna.

Dålig samordning mellan olika försörjningssystem

Det svenska samhället har väl utvecklade system för att enskilda personer ska ha en skälig levnadsnivå under tider som han eller hon inte kan försörja sig själv.

- Arbetslöshetsförsäkringen är en s.k. omställningsförsäkring och ska ge ersättning till arbetslösa, om vissa villkor uppfylls.
- Försäkringskassan ska ge ersättning till personer som p.g.a. sjukdom och/eller funktionsnedsättning inte kan arbeta.

⁵ 2007 var 1,2 miljoner utanför arbetsmarknaden i arbetsför ålder, varav cirka 510 000 (år 2006 var antalet 525 000) heltidsstuderande, 400 000 (395 000) är sjuka (inkl. sjuk- och aktivitetsersättning), cirka 60 000 (60 000) är hemarbetande, cirka 85 000 (80 000) är ålders, tjänste- och förtidspensionärer samt övriga cirka 90 000 (90 000). År 2007 var 216 000 (245 000) individer öppet arbetslösa. Till dessa räknas heltidsstuderande som söker arbete, bland dessa finns en del av de individer som deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program, 2007 var antalet 76 000 (85 000). Till dessa ska individer som deltar i någon sysselsättningsåtgärd inom arbetsmarknadspolitiken räknas, 38 000 (56 000). Dessutom fanns det 80 000 (95 000) individer tillhörande "ej i arbetskraften" som vill och kan ta ett arbete.

Tillsammans ger detta att år 2007 var det 410 000 (480 000) arbetslösa individer i landet. Till detta kommer cirka 400 000 personer som var sjuka eller förtidspensionerade.

- Kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Den som har tillfälliga försörjningsproblem och inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda, t.ex. genom andra socialförsäkringar, har rätt till bistånd för sin försörjning.

Det innebär att det finns tre huvudmän, två statliga och en kommunal, som träder in i de fall en individ måste ha stöd till sin försörjning. Var och en av dessa agerar utifrån olika uppdrag, men har ofta ett samband med varandra.

Flera sektorer hanterar frågor rörande arbete och rehabilitering

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Hälso- och sjukvården och kommunerna ska alla utifrån sina lagreglerade uppdrag ge den enskilde en bättre förankring på arbetsmarknaden.

- Arbetsförmedlingen ska bistå den arbetslöse och försöka bidra till att individen får ett arbete.
- Försäkringskassan ska bidra till rehabilitering så att den sjuke kan återgå till sitt arbete så fort som möjligt.
- Kommunen ska bistå den som har behov av ekonomiskt bistånd och bidra till att han eller hon, så snart som möjligt kan försörja sig själv.
- Hälso- och sjukvårdens uppgift är att vidta åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.

Genom denna uppdelning finns det med andra ord flera skilda sektorer som hanterar frågor som rör arbete, rehabilitering och självförsörjning. Uppdelningen är utifrån flera aspekter många gånger adekvat, eftersom de flesta enskilda endast har behov som kan tillfredställas hos en myndighet. Problem uppstår när frågor kräver sektorsövergripande lösningar. Detta gäller framförallt personer som behöver hjälp från flera olika aktörer samtidigt och vars försörjningshinder är sammansatta, diffusa och inte går att inordna under en myndighets ansvarsområde.⁶

Bristen på samverkan och samsyn mellan olika sektorer, får då till följd att resurserna inte utnyttjas effektivt, från vare sig den enskildes eller samhällets utgångspunkter. Detta leder många gånger till att väntetider uppstår och att det utförs dubbelarbete. I sämsta fall riskerar individer att inte få sina behov tillgodosedda överhuvudtaget. En annan negativ effekt kan vara att den enskilde möts av motsäggelsefulla besked från olika sektorer. Risken finns även att det kan leda till en överkonsumtion av olika insatser.

Revir och specialisering

Inom samtliga myndigheter har sedan lång tid skett en specialisering av verksamheterna. Utveckling har i många fall varit positiv då personalen på så sätt har kunnat utveckla en speciell kompetens som har varit nödvändig för att ge den enskilde bästa möjliga stöd.

⁶ Beskrivs bl a i Statskontoret, Sektorisering inom offentlig förvaltning, 2005:3.

Många gånger har dock specialiseringen utvecklats utan att hänsyn tagits till medborgarens eller arbetslivets samlade behov. En allvarlig följd av detta är att det skapas revir som förhindrar en kreativ och effektiv samordning av den samlade kompetensen. I sämsta fall kan dessa specialiserade verksamheter se den enskilde som ett ansvar för en annan del av organisationen eller för en annan myndighet. En uppgift för den specialiserade verksamheten blir att remittera den enskilde till någon annan. Följden kan bli att nödvändiga rehabiliteringsinsatser inte sätts in eller försenats. Istället skickas enskilda runt mellan olika myndigheter så man ser den enskilde som ett ansvar för någon annan. Inriktningen av insatserna tycks mer prioritera och legitimerar utbetalningarna av ersättningar än att ge enskilda ett adekvat stöd för att kunna återgå till arbete.

Det är också svårt att i specialiserade verksamheter utveckla en bra uppföljning och utvärdering. Orsaken är att det inte finns någon kunskap om den enskilde har fått adekvat hjälp eller om de är aktuella i någon annan verksamhet.

Kommunernas kostnader för arbetsmarknadspolitiken har ökat

Arbetsmarknadspolitiken är en del av den statliga ekonomiska politiken. Formellt är den därför ett statligt ansvarsområde. Utvecklingen under 1990-talet har emellertid lett till att kommunerna fått axla ett allt större ansvar och fått flera uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken och därmed ökade kostnader.⁷

Kommunernas formella ansvar för arbetsmarknadspolitiken är således begränsat, men i verkligheten tar de ett stort ansvar för politikområdets insatser på lokal nivå. Kommunerna har förstärkt arbetet med att ge arbetslösa med ekonomiskt bistånd, ungdomar, flyktingar/invandrare, människor med medicinska och sociala arbetshandikapp och andra grupper en bättre förankring på arbetsmarknaden. Ofta har det skett i samverkan med den lokala Arbetsförmedlingen och andra aktörer. Kommunerna har flera skäl till att få arbetsmarknadspolitiken att fungera väl.

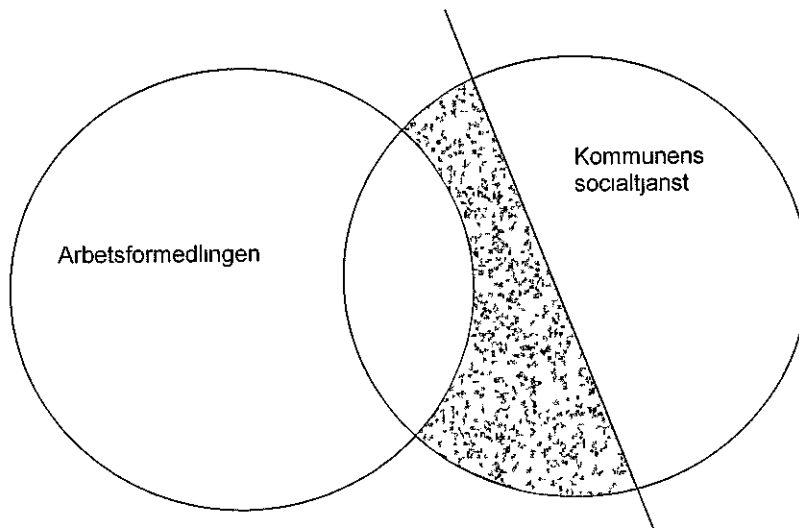
- En stor andel (cirka 30-40 procent) av dem som får ekonomiskt bistånd av kommunerna får det, i första hand, på grund av bristande förankring i arbetslivet.
- En annan stor andel av dem som får ekonomiskt bistånd av kommunerna får det på grund av "brister" i Försäkringskassans möjligheter att bidra till rehabilitering av personer som är såväl arbetslösa som sjukskrivna.
- Kommunernas insatser inom integrationsområdet omfattar betydande insatser inom vad som traditionellt skulle betraktas som arbetsmarknadspolitik.

"Ett mellanrum har skapats"

I denna nya situation på svensk arbetsmarknad har gränsen mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik blivit alltmer flytande, samtidigt som det har funnits en

⁷ Sveriges Kommuner och Landsting, Räkenskapsammandraget. Nettokostnaderna var 2007 3,0 miljarder kronor.

vilja att tydliggöra de formella sektorsgränserna. Utvecklingen har sammantaget medfört att många hamnar i ett mellanrum mellan dessa sektorer.



Figur 1. Principiell beskrivning av "mellanrummen"

I figuren illustrerar den vänstra cirkeln samtliga arbetssökande inom Arbetsförmedlingen, medan den högra på motsvarande sätt visar samtliga personer med ekonomiskt bistånd. Cirka 30-40 procent av personerna inom den högra cirkeln har ekonomiskt bistånd huvudsakligen p.g.a. arbetslöshet och symboliseras av den del av den högra cirkeln som finns till vänster om strecket. Ett antal av dessa individer finns givetvis också inom den vänstra cirkeln, d.v.s. de är också arbetssökande inom Arbetsförmedlingen.

Personer i "mellanrummet" består sålunda av de personer som kommunerna ofta anser står till arbetsmarknadens förfogande, men som inte kommer i åtnjutande av arbetsförmedlingens tjänster och som symboliseras av det skuggade fälten i ovanstående figur.

Motsvarande "mellanrum" finns också mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen och mellan Försäkringskassan och kommunernas socialtjänst.

Utgångspunkter för en ny organisation

Allmänna förutsättningar och behov

Informationstekniken gör det i dag möjligt att såväl samordna samhällsinformationen som att göra den mycket lättillgänglig. Informationstekniken gör det också möjligt att finna alternativa organisationsformer utan organisatoriska ansvarsförändringar. Det kan även innebära att resurser frigörs som gör det möjligt att utveckla nuvarande organisationer och koncentrera insatser till dem som av olika skäl har behov av en personlig kontakt med olika myndigheter.

Varje individ har eget ansvar för sin situation och för sin försörjning. Men för vissa enskilda behövs ett samhälleligt stöd för att nå målet "*en egen försörjning*". Detta stöd måste anpassas till varje enskild individs unika behov, d.v.s. utformas från ett individperspektiv och inte från ett organisations- eller förvaltningsperspektiv.

En enhetlig och samlad organisation kring frågor som rör arbete och självförsörjning måste ha som utgångspunkt de formella ansvarsområden som redan i dag finns mellan olika myndigheter. Utifrån detta ansvar görs i nästa steg en analys av hur man konkret kan åstadkomma en förbättrad och integrerad verksamhet. En sådan ny organisation ska vara enkel, tydlig och ha fokus på att ge arbetslösa förbättrade möjligheter att öka sin anställningsbarhet.

Det främsta skälet till en ny organisation är att ge enskilda ett bättre stöd. Men den offentliga sektorns framtida finansieringsproblem gör det också nödvändigt att prioritera inom och mellan sektorer och huvudmän. Det finns därmed ett behov av att hitta nya former av samverkan som också medför ett bättre utnyttjande av resurserna.

Att enbart skapa en ny organisation är heller inte tillräckligt. Den måste också utveckla sina arbetsmetoder och styras på ett medvetet sätt. En viktig faktor är att utveckla ledarskapet. Hos personalen är det angeläget att förbättra kunskaper om ingående myndigheters ansvar och uppgifter. Mellan olika personalkompetenser måste skapas gemensamma problemlösande och målgruppsrelaterade organ. Det handlar t.ex. om att i en ny organisation integrera arbetslöshetsfrågor (som rör arbetsförmedling, försäkringskassa och olika instanser i kommunen) med rehabiliteringsfrågor (som rör försäkringskassa, socialtjänst, arbetsförmedling och hälso- och sjukvård).

En sådan ny organisation

- tar emot samtliga personer som, oavsett orsak, saknar arbete och som behöver stöd för att bli självförsörjande,
- är en gemensam ingång till individuella kartläggningar, bedömningar och därav föranledda åtgärder/insatser,
- arbetar med en helhetssyn över nuvarande sektorer, som är inriktad på individens behov och önskemål,

- har kompetens motsvarande socialsekreterare, arbets- och studievägledare, medicinsk personal, försäkringskasspersonal m.fl.,
- använder kvalitetssäkrade kartläggnings-/bedömningsverktyg för att så snabbt som möjligt identifiera personer i riskzonen för långtidsarbetslöshet och särskilda behov av insatser.

En målgruppsorienterad organisation med En-dörr-in

En gemensam organisation kan ha två huvuduppgifter för sin verksamhet, antingen en målgruppsorienterad uppgift och/eller en mer allmän medborgarservice.⁸

Denna rapport fokuserar på behovet av att skapa en målgruppsorienterad organisation. Huvuduppgiften för ett sådant gemensamt kontor med En-dörr-in är dels de enskilda som är i behov av insatser från flera myndigheter för att få en anknytning till arbetsmarknaden, dels de som i dag faller mellan olika myndigheters ansvarsområden.

Målgruppen för en sådan organisation bör därför vara:

- de som behöver både kompetensinsatser och omskolning för att bli anställningsbara på arbetsmarknaden,
- de som är arbetslösa,
- personer med sjuk-/aktivitetsersättning eller sjukpenning och som i varierande grad har en större eller mindre arbetsförmåga, samt
- de personer som kanske inte kan komma tillbaka till ett reguljärt arbete, utan behöver någon form av subventionerad anställning.

Bland arbetslösa finns därutöver ett varierande behov av insatser från hälso- och sjukvården. Det finns därför anledning att i ett senare skede diskutera på vilket sätt och i vilka former en samverkan med hälso- och sjukvården ska organiseras.

Den enskildes behov i centrum

Den offentliga sektorns verksamhet har förenklat uppstått utifrån de behov som finns i samhället och hos medborgare. Den bör därför – i första hand – anpassas till vad som fordras utifrån medborgargrupperns behov. En betydelsefull utgångspunkt för den service som ska erbjudas är högsta möjliga grad av tillgänglighet. Tillgänglighet kan vara:

tidsmässig	servicen ska finnas när enskilda och näringsliv har tid att få service
------------	--

⁸ Med detta begrepp avser vi i huvudsak informationsinsatser till enskilda. De existerande medborgarkontoren är ett exempel på en sådan verksamhet. Den sittande utredningen Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor, dir 2007:68 har i uppdrag att närmare analysera förutsättningarna att utveckla denna verksamhet. Slutbetänkande ska avges senast den 1 november 2009.

geografisk	servicen ska ges vid platser där människor normalt rör sig, så att mindre tid används för att få denna service och att medborgarna inte ska behöva gå till två eller fler ställen för att få efterfrågad service
inhållslig	utbudet av service och tjänster ska vara omfattande och varierad,
attitydmässig	den som nyttjar offentlig sektor ska mötas och bemötas på ett sätt som leder fram till att dennes fråga/problem blir löst på ett tillfredställande sätt

En förändring bör därför i så hög grad som möjligt ta sin utgångspunkt i dessa nyckelbegrepp.

Ett gemensamt bedömningsinstrument

Om det ska skapas en ny organisation som ska arbeta med att inkludera människor som står utanför arbetsmarknaden, är det viktigt att det finns ett gemensamt sätt att kartlägga individernas behov för att nå en anställning. Det primära syftet med bedömnings/kartläggningsinstrumentet är att se till att individen hamnar rätt i den nya organisationen och därmed får rätt stöd.

Det är viktigt att ett sådant instrument blir erkänt av samtliga parter i en ny organisation och att det finns tydliga ansvarsgränser inom organisationen. Detta för att individen inte ska hamna mellan två ansvarsområden, alternativt att det finns flera aktörer inom organisationen som gör samma sak.

Instrumentet ska bedöma eller kartlägga individernas anställningsbarhet och inte enbart arbetsförmåga. Anledningen är att individer kan ha full arbetsförmåga, men ändå inte vara anställningsbara. Exempel på detta kan vara en individ med en utbildning som inte längre efterfrågas på arbetsmarknaden eller som är bosatt i en region där den formella kompetensen inte är efterfrågad. Det kan finnas individer som har nedsatt arbetsförmåga av sociala, medicinska eller andra skäl till vissa yrken, men är fullt anställningsbara till andra.

Ett sådant instrument ska också ge den enskilde en vägledning om vilka insatser som behövs för att den sökande ska återkomma i arbete. Resultaten från kartläggningen kan individen sedan använda som ett underlag för att söka den insats som han/hon för tillfället behöver. Det kan därmed bli ett personligt dokument som individen kan använda som en handlingsplan. Det kan gälla behovet av utbildning, behandling, arbetsträning eller annat som kommer fram i kartläggningen.

Efter att individen har genomgått olika insatser ska en ny kartläggning kunna göras. Syftet är att det finns individer som har behov av en kedja av insatser och där en anställning är resultatet av flera olika insatser hos flera olika aktörer i organisationen.

I bilaga 3 redogörs för de olika bedömningsinstrumenten som används i dag.

En samlad organisation

Den nya organisationen måste ses som en samlad punkt för frågor som rör rehabilitering och insatser för att förstärka anknytningen till arbetsmarknaden. Det innebär att en ny organisation ska hantera alla förekommande uppgifter som finns när det gäller uppgiften att förstärka anknytningen till arbetslivet för dem som i dag inte har en sådan. Tanken är att under ett gemensamt tak ge myndigheter möjlighet att samarbeta när så är nödvändigt och samtidigt fortsätta det arbete som görs utifrån nuvarande ansvarsområden. Det kan inte vara meningsfullt att skapa ännu en myndighet som agerar vid sidan av dem som i dag finns representerade på lokal nivå.

Organisationen bör ha en fördelning av arbetsuppgifter mellan en mottagning och ett eller flera bakland. Professionella generalister i fronten bör kunna hantera och avgöra flertalet av de ärenden som blir aktuella och måste därmed själva ta ansvar för att definiera att rätt saker görs. Baklandet koncentreras till kvarvarande specialiserade uppgifter samt organiserar nyttiga stödfunktioner, som förenklar servicen.

Målgruppen är begränsad, men är av stor strategisk och ekonomisk betydelse. För att ha möjlighet att lösa de svårigheter som finns i målgruppen är det viktigt att betona att det behövs ett omfattande kontaktarbete gentemot arbetslivet och parterna på arbetsmarknaden.

Målgruppens storlek varierar

De finns grupper av enskilda som är i behov av insatser från flera myndigheter för att förstärka arbetsmarknadsanknytningen. Det kan röra sig om långvariga bidragstagare som både är i behov av aktiverande insatser jämsides med sociala insatser eller annat. En central målgrupp för en ny integrerad organisation är således samtliga personer i det som vi tidigare har beskrivits som "mellanrummen", d.v.s. alla enskilda som har behov som är svåra att lösa enbart i en av sektorerna eller myndigheterna. Vår bedömning är att cirka 200 000 personer ingår i denna grupp.⁹

Sammantaget är det vanskligt att ange en bestämd storlek på målgruppen. Det vore inte heller lämpligt att försöka avgränsa gruppen. Det räcker med att konstatera att den är av betydande storlek oavsett hur man räknar.

Lokal utveckling nödvändig

Sveriges Kommuner och Landsting har i tidigare sammanhang påpekat vikten av att hela landet ges förutsättningar för utveckling.

⁹ Socialstyrelsen (2001), Samverkan för särskilt utsatta, Utvärdering av frivillig samverkan, Frisam. Här angavs att denna grupp "enskilda som har behov som är svåra att lösa enbart i en av sektorerna" består av cirka 280 000 individer, motsvarande fem procent av den arbetsföra befolkningen. När uppföljningar har gjorts av samverkan bedömdes att 1,7–1,9 procent d.v.s. ca 70 000–100 000 var föremål för någon form av samarbete. Inga senare beräkningar har gjorts över gruppens storlek och inga indikationer finns att gruppen andel skulle ha blivit mindre.

Till en sådan förutsättning hör bl.a. en god tillgång till samhällets servicefunktioner. En av de främsta orsakerna till att tillgång på offentlig service på landsbygden alltmer försämras är den bristande sektorssamordningen på alla offentliga nivåer.¹⁰ Den statliga verksamheten har också koncentrerats snabbare än befolkningen.¹¹

Behoven av personliga möten mellan medborgare och förvaltning blir allt svårare att tillgodose genom att myndigheternas verksamhet koncentreras till större orter. En lokal myndighetssamverkan borde därför – utöver förbättrad medborgarservice – också kunna bidra till att förenkla företagens myndighetskontakter och därmed underlätta nyföretagande.

En stor del av servicen till enskilda ska ske och sker i dag över Internet. Det är självfallet viktigt att denna del av servicen utvecklas ytterligare och görs än mer användarvänlig. Det finns dock stora möjligheter till serviceförbättringar och effektiviseringar genom en ökad samverkan mellan myndigheter och andra aktörer som behöver ha en lokal närvaro för att tillgodose de krav som ställs av medborgare och företag.

I en samordning av lokala myndigheter måste det också finnas utrymme för lokala anpassningar av verksamheten och att innehållet i verksamheten styrs av lokala förutsättningar och problembilder. Det är också rimligt att det i en gemensam organisation ges möjlighet att samarbeta mellan flera kommuner. Ett skäl till detta är kommunstorleken. Det är dock befogat att ange en minsta gemensamma nämnare för organisationen. Utifrån en sådan bas ska det sedan ges möjlighet att i den nya organisationen lägga till kommunala och landstingskommunala uppgifter.

Uppföljning och utvärdering

Det är viktigt att system skapas som möjliggör kontinuerlig uppföljning och utvärdering. Om detta inte görs kan inte verksamheterna och organisationen utvecklas utan stagnerar och kan således inte möta nya framtida krav.

System för uppföljning och utvärdering måste konstrueras både på mikro- och makronivå. På mikronivå är det vad som sker med den enskilde som måste följas. När en insats har genomförts måste den utvärderas och följas upp i avseende på hur den svarar mot den enskilda handlingsplanen och målet för att individen ska nå en anställning.

På makronivå är det viktigt att hela tiden följa, följa upp och utvärdera organisationen och dess arbete. Det måste ständigt pågå en process för att utveckla, effektivisera och även att gå tillbaka och göra om vissa saker. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att det finns data att tillgå som stödjer uppföljnings- och utvärderingsprocesserna.

¹⁰ Landsbygdskommitténs slutbetänkande, Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier (SOU 2006:101).

¹¹ Statens nya geografi, Daniel Brandt och Erik Westholm, Högskolan i Dalarna (Ansvarskommitténs skriftserie, juli 2006).

Juridiska aspekter

Det finns också juridiska aspekter på de möjligheter och/eller hinder som finns för att skapa en målgruppsanpassad eller integrerad organisation som innefattar fler än en myndighet. Den juridiska aspekt som kan utgöra det största hindret mot en sådan organisering är att de berörda myndigheterna har olika sekretess och att uppgifter med nuvarande regler inte kan utbytas mellan myndigheter utan medgivande från den enskilde. Alternativet är givetvis att sekretessreglerna skrivs om.

En kortare genomgång av de juridiska aspekterna redovisas i *bilaga 4*.

Modeller

I *bilaga 5* redovisas tre olika modeller för en svensk organisering av En-dörr-in. Dessa tre modeller har fungerat som underlag för de diskussioner, som lett fram till rapportens slutliga förslag.

Allmänt om modeller

Olika länder har utifrån sina egna förhållanden utformat en egen ny organisation. På samma sätt måste också Sverige skapa sin egen modell. I den måste stor hänsyn tas till de roller som sedan länge har skapats mellan statliga myndigheter och kommuner/landsting.

Några viktiga utgångspunkter i Sverige är:

- *Det kommunala självstyret*, som har lång tradition och som gett kommuner och landsting en viktig och betydelsefull roll inom välfärdsområdet.
- *En omprövning av ansvar* med hänsyn till nya omständigheter som inte var aktuella när nuvarande välfärdsorganisationen utformades.
- *Fler ska ha ett arbete* och därmed på ett bättre sätt integreras i samhället.

De tre modellerna kan i rubrikform beskrivas på följande sätt:

1. Samarbete mera! – med den lägsta graden av samordning
2. En ny struktur behövs! – med en högre grad av samordning
3. Medborgaren i centrum! – med högst grad av samordning och möjligen också ett något annorlunda perspektiv.

1. Samarbete mera!

Några grundläggande inslag:

Modellen innebär en lokalmässig samordning mellan dels de statliga myndigheterna Försäkringskassa och Arbetsförmedlingen, dels kommunala verksamheter för ekonomiskt bistånd och kommunala arbetsmarknadsenheter. Samlokaliseringen bör lagregleras. Vidare bör en ansevärd summa årligen avsättas för utbildningsinsatser. Medlen syftet till att få till stånd en förändrad och mer serviceinriktad organisation. Medel för att skapa förbättrade möjligheter till uppföljning, utvärdering bör ställas till förfogande.

Modellen finns i såväl Norge som Danmark. I Norge har en motsvarande organisation sin förankring i en ny statlig organisation - NAV. De kommunala uppgifterna t.ex. ekonomiskt bistånd hanteras därmed inom en statlig organisation, dock utan att någon omfördelning av ansvarsområden har skett mellan stat och kommun. Kommunerna har det ekonomiska ansvaret för ekonomiskt bistånd även om det organisatoriskt hanteras av de nya NAV-kontoren. I Danmark har en samordning skett av aktiva insatser till arbetslösa. Enskilda med ekonomiskt bistånd och med a-kassa får ett samordnat stöd från Jobcenter som organisatoriskt tillhör kommunerna. Utbetalning av de ekonomiska stöden har inte samordnats i denna nya organisation.

Fördelar

- Den främsta fördelen med denna modell är att göra det enkelt för den enskilde att få kontakt med myndigheter genom En-dörr-in. Det är sedan upp till En-dörr-in-organisationen att se till att den enskildes unika behov tillgodoses på bästa sätt.

Nackdelar

- Den fria rätten till organisering inom det kommunala självstyret frångås.
- Problem kommer att uppstå när det gäller att integrera de olika myndigheterna. Myndighetsgränser (revir) kan komma att kvarstå.
- Dubbel finansiering kan medföra att myndigheterna ser den enskilde som ett ansvar för någon annan.

2. En ny struktur behövs!

Några grundläggande inslag:

I denna modell övertar staten det ekonomiska biståndet och tar ett fullständigt ansvar för de aktiverande insatserna gentemot samtliga arbetslösa.

Lokalmässig samordning och utbildnings- och utvärderingsinsatser på samma sätt som i modellen "Samarbeta mera".

Fördelar

- Modellen skapar en tydlig gränsdragning mellan stat och kommun.
- Under tider med hög arbetslöshet har hittills de kommunala insatserna varit mycket väsentliga för staten. I tider med låg arbetslöshet är behovet mindre. Den kommunala rollen har på så sätt varit en regulator för den statliga politiken. Behovet av denna roll upphör.
- En ny organisation utformad enligt denna variant är internationellt relativt vanlig. I Tyskland utgår det ekonomiska biståndet till dem som befinner sig nära arbetsmarknaden som ett "arbetssökarstöd". I Storbritannien finns sedan länge ett "Jobseeker's Allowance (JSA)."

Nackdelar

- Om resurser överförs till staten utan tydliga direktiv om målgrupp finns en risk för att kommunerna ändå får ett ansvar för dessa grupper, men - i så fall - utan att ha några egna resurser till sitt förfogande.
- Det lokala politiska ansvaret begränsas kraftigt. Kommunerna kan därmed få en mer inskränkt roll när det gäller att utveckla den egna kommunen och utforma politiken utifrån lokala problembilder och förutsättningar.

3. Medborgaren i centrum**Några grundläggande inslag:**

Modellen har flera likheter med den utveckling som har skett i Australien. I Sverige finns också kommuner som har infört grundtankarna i denna modell. Många kommuner har dessutom sedan lång tid tillbaka organiserat sin verksamhet i en beställar- och en utförareorganisation. I denna modell är det gemensamma kontoret ett beställarkontor.

En uppgift för kontoret är att utvärdera och följa de insatser som görs av olika utförare. Utifrån en analys av behov upphandlas olika typer av verksamheter. Utifrån en bedömning av den enskildes behov ges den enskilde ett eget ansvar att beställa av de upphandlade verksamheterna de insatser som han/hon har är i behov av. Förändringen förutsätter en ny finansieringsmodell då den enskilde får checker för att köpa välfärd.

Lokalmässig samordning och utbildnings- och utvärderingsinsatser arrangeras på samma sätt som i de två tidigare modellerna.

Fördelar

- Denna modell försöker på ett förstärkt sätt sätta den enskilde i centrum för verksamheten. Det står den enskilde fritt utifrån en genomförd bedömning finna den utförare som är mest lämplig och som den enskilde har störst förtroende för.
- Av stor betydelse är mötet mellan den enskilde och en bedömare av behoven hos den enskilde.
- En uppgift för den gemensamma nya organisationen blir att följa upp och utvärdera de utförare som finns. På så sätt kan upphandlingar och service förbättras och utvecklas.
- Den enskildes bedömning av sina egna behov blir av större betydelse.

Nackdelar

- Denna typ av organisering ligger långt ifrån traditionella svenska organisationsprinciper.
- Modellen är beroende av privata aktörer och deras lönsamhetskrav.

Statlig ”beredskap” för en ny form av organisering

I en promemoria¹² om statens organisering på lokal och regional nivå förespråkas bl.a.

- att den statliga förvaltningen måste byggas upp på ett sådant sätt att det råder en väl fungerande balans mellan specialisering och integrering,
- att de ser den stora potentialen för sektorssamordning, när man förflyttar sig från den nationella till den regionala och lokala nivån” samt
- att principen ”En-dörr-in” är särskilt angelägen att tillämpa när det gäller stöd till medborgare som befinner sig i livssituationer av typen ”börja arbeta efter studier”, ”blivit arbetslös”, ”blivit sjuk eller råkat ut för olycka/fått nedsatt arbetsförmåga”.

En sammanfattning av denna PM redovisas som *bilaga 6*.

¹² Statskontoret har på uppdrag av Förvaltningskommittén (Fi 2006:8) låtit två konsulter - Lars Dahlberg och Peter Gorpe – utarbeta denna promemoria.

Bedömningar och ställningstaganden

Behov av en samordnad myndighetsstruktur

Dagens myndighetsstruktur har en lång tradition. Historiskt har den sitt ursprung i ett samhälle med annorlunda utmaningar än de som finns i dag. Arbetslösheten var låg samtidigt som kostnaderna för välfärdsystemen var begränsade.

I dag befinner sig en andel av den arbetsföra befolkningen utanför arbetslivet. Dessa och andra grupper är många gånger i behov av gemensamma insatser från flera myndigheter för att förbättra sin anknytning till arbetslivet.

Av nuvarande sektorsuppdelning följer att det hos myndigheter finns en benägenhet att betrakta enskilda som ett ansvar för någon annan. Det finns också få incitament hos myndigheterna att se det gemensamma ansvaret. Det beror på flera orsaker, t.ex. ett ekonomiskt kortsiktigt synsätt, men också på bristande kunskaper om de kompetenser som finns hos andra myndigheter. Delvis finns orsaken även i en otydlig styrning mot en mer utvecklad samverkan. Sammantaget får detta till följd att enskilda inte får nödvändiga rehabiliteringsinsatser. För att komma tillrätta med dessa svårigheter krävs en samordnad organisation som sätter den enskildes behov i centrum.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att

- det krävs en mer samordnad och effektiv myndighetsstruktur eftersom dagens myndigheter i alltför hög grad ser den enskilde som ett ansvar för någon annan.

Fler i arbete och färre i behov av bidrag

De framtida välfärdsutmaningarna, bland annat förändringarna i den framtida åldersstrukturen, kommer att kräva omfattande resurser om samhället ska kunna erbjuda välfärdstjänster av god kvalitet. För att klara dessa utmaningar måste så många som möjligt delta i arbetslivet och bidra till att finansiera välfärden. Om fler har en förankring till arbetslivet minskar också behovet av att trygga enskildas försörjning från olika välfärdssystem.

Arbete kan även i sig ses som välfärdskapande. En förankring i arbetslivet har generellt för den enskilde en positiv effekt på hälsan. Också andra effekter kan förväntas, som minskad kriminalitet och förbättrade relationer mellan olika samhällsgrupper.

Varje individ ska ha ett eget stort ansvar för sin försörjning. Men för att nå egen försörjning behöver vissa ett välutvecklat samhälleligt stöd. Detta stöd måste utformas utifrån den enskildes specifika behov och inte efter vilka resurser eller åtgärder som för närvarande är tillgängliga. En ny organisations huvuduppgift måste vara att ge ett förbättrat stöd till personer i arbetsför ålder som är arbetslösa eller har en svag förankring till arbetsmarknaden.

Genom att blanda yrkesgrupper från olika myndigheter skapas en gemensam plattform och ges förutsättningar att skapa ett gemensamt synsätt. En ny gemensam organisation medför därför även en utveckling av arbetet gentemot grupper som inte direkt behöver insatser från flera myndigheter. På sikt kan det ge utrymme för att skapa en mer flexibel organisation. En annan följd kan bli att de förebyggande insatserna förbättras.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att

- de övergripande målen för en ny organisation ska vara att få fler i arbete och för att klara egenförsörjningen,
- syftet med en ny organisation ska vara att förbättra arbetsmarknadsanknytningen för enskilda i arbetsför ålder; målgruppen bör därför vara arbetslösa eller andra med svag förankring till arbetsmarknaden,
- behovet av att skapa en organisation på lokal nivå utgår från de enskildas behov och inte från myndigheters strukturer.

En ny organisation kräver en innehållslig miniminivå

Den föreslagna organisationsförändringen är en lokalmässig samordning, med syfte att ge den enskilde ett bättre och mer samlat stöd. Erfarenheterna får visa om det behövs göras ytterligare förändringar för att förbättra stödet. Inga förändringar föreslås därmed av det ekonomiska ansvaret för de ingående verksamheterna. De kommunala delarna hanteras i fråga om ekonomiskt ansvar och politiskt inflytande på samma sätt som i dag. För att säkerställa att de gemensamma kontoren styrs utifrån ett nytt gemensamt uppdrag föreslås att ett gemensamt beredningsorgan inrättas för denna nya lokala organisation. För att tydliggöra att det handlar om en ny organisation bör dessa ges en gemensam chef med nödvändiga befogenheter över all personal.

En ny organisatorisk förändring behöver en tydlig innehållslig ram. För att säkra att enskilda möter en likartad organisation bör miniminivån för innehållet i Endörr-in anges i lag. En sådan lag måste ge möjlighet till en samorganisation över kommungränser, omfatta alla kommuner och införas - om inte samtidigt - så efter en bestämd tidplan.

Kommuner och landsting har i dag en frihet att själva utforma och använda sig av den mest ändamålsenliga organisationen. Denna rätt är av stor betydelse när det gäller att anpassa den kommunala verksamheten till de lokala förutsättningarna och behoven. Den är också väsentlig när det gäller att utkräva ett politiskt ansvar.

Att i lag ange hur en samordnad organisation på lokal nivå ska utformas inskränker till vissa delar denna rätt. För att ge möjligheter till att lokalt anpassa organisationen utöver en föreslagen miniminivå bör kommuner och landsting ges möjlighet att i lokala avtal utvidga uppgifterna för denna organisation.

I en övergripande överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Landsting och regeringen kan den föreslagna lagen ges ett mer konkret utförande samtidigt

som den innehåller ramar för lokala avtal. I överenskommelsen regleras de ekonomiska konsekvenserna av förändringen samt genomförandeformer, utbildnings- och utvärderingsfrågor m.m. Ett område som det är viktigt att avsätta resurser till är att följa effekterna av organisationsförändringen.

Ett mycket viktigt inslag i en ny organisation är att den ska kunna arbeta med ett gemensamt instrument för bedömning av anställningsbarhet. Regeringen har nyligen tillsatt en utredare för att bl.a. påbörja utveckling av ett sådant instrument. Det är viktigt att Sveriges Kommuner och Landsting deltar i det arbetet så att kartläggningsinstrumentet blir anpassat till samtliga aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.

Redan i dag finns inom den finansiella samordningen möjligheter till samordning av ekonomiska resurser. Sveriges Kommuner och Landsting har i beslut under år 2007 ansett att dessa måste förbättras för att inte ekonomiska skäl ska stå i vägen för adekvata gemensamma insatser. Om detta genomförs samtidigt som den förändrade strukturen som anges i denna rapport verkställs finns förutsättningar att i grunden utveckla stödet för målgruppen.

Under år 2008 har det påbörjats en samlokalisering av de statliga myndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket. Tanken är att på drygt 80 platser inom några år skapa gemensamma kontor. En sådan samorganisation tar inte hänsyn till de behov av samverkan som finns gentemot kommunerna.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att

- en sådan ny organisation får rollen som det samlade myndighetskontoret på lokal nivå,
- en ny organisation har som sin främsta uppgift att samordna insatserna för dem som behöver stöd från flera myndigheter och ska dessutom fungera som en informationsplats på lokal nivå,
- det i en övergripande överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting anges minimikraven för den nya organisationen och de genomförandevillkor som ska gälla,
- det i en sådan överenskommelse skapas möjligheter att genom lokala avtal inordna ytterligare verksamheter i den nya organisationen,
- den nya organisationen ska vara en lokalmässig samordning, med huvudsakligt syfte att se den enskildes behov på ett samlat sätt och därefter ge det mest adekvata stödet. Utgångspunkten är att de kompetenser som de olika myndigheterna besitter behövs för att ge den enskilde en förankring på arbetsmarknaden,
- en ny organisation anges i lag samt omfattar alla kommuner/landsting och genomförs enligt en bestämd tidsplan,
- den nya organisationen har ett gemensamt instrument för bedömning av anställningsbarhet som erkänns av samtliga parter.

En-dörr-in

En-dörr-in ska vara en gemensam ingång för enskilda till de myndigheter som har ansvaret för att erbjuda olika insatser till arbetslösa i arbetsför ålder. Syftet är att få till en samlad organisation som kan lämna information, ge råd, erbjuda insatser och fatta nödvändiga myndighetsbeslut.

Utifrån de målgrupper som angetts är det rimligt att En-dörr-in omfattar nuvarande Försäkringskassa, Arbetsförmedling, det kommunala ekonomiska biståndet inklusive det kommunala ansvaret för nyanlända och kommunala arbetsmarknadsenheter, d.v.s. de organ/myndigheter som arbetar med arbetslösa i arbetsför ålder.

Den grundmodell som föreslås kan sedan utifrån lokala behov kompletteras med andra verksamheter. Det kan t.ex. vara målgrupper inom psykiatri eller inom missbruksområdet. En ny organisation som på ett bättre sätt ska ge människor en anknytning till arbetslivet kan också behöva många olika utförare för att skapa ett varierande utbud av insatser. Med flera olika aktörer finns det också möjlighet att erbjuda ett varierande utbud av insatser som dessutom kan kombineras på olika sätt.

Tydliga mål för hur servicen ska utföras måste finnas för den nya organisationen. Om inte besked kan ges till en person, så ska den enskilde lämna organisationen med tydliga anvisningar om hur nästa steg är utformat och när nästa träff ska vara, oavsett om den efterfrågade servicen finns i organisationen eller ej. Personal ska ha som utgångspunkt att så långt det är möjligt aldrig lämna över ett ärende till någon annan. Personalen måste ha god kännedom om hela den lokala organisationen och ha en bred samhällskunskap. För att stödja arbetslösa till arbete krävs också en god och stabil relation till de arbetsgivare som finns. De olika konkreta insatser som den enskilde behöver kommer - sannolikt - att behöva genomföras av ett stort antal kompletterande aktörer. Viktigt är det att det finns kunskaper om och en utvecklat samverkan med dem som arbetar med dessa rehabiliterande insatser.

För att klara en sådan ny inriktning krävs ett utvecklingsarbete. Olika utbildningsinsatser jämsides med en diskussion om den nya organisationens mål och uppgift är nödvändigt för att ge den nya strukturen ett innehållsmässigt nytt innehåll. En sådan kompetensutveckling kräver resurser som sträcker sig över flera år.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att

- den nya organisationen i ett grundutförande ska innehålla kommunala arbetsmarknadsenheter och det ekonomiska biståndet inklusive det kommunala ansvaret för nyanlända, den lokala Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan; samt att informationsinsatser inom dessa områden på lokal nivå samordnas.

Konsekvenser av en ny organisation

En ny sammanhållen organisation med fokus på individer som står vid sidan av arbetsmarknaden, ger konsekvenser för samtliga inblandade aktörer.

För de statliga myndigheterna innebär en sammanslagning stora organisatoriska utmaningar. Att samordna två stora och självständiga myndigheter innebär många kulturkrockar, både på organisatorisk nivå och på medarbetarnivå. Om inte arbetet med olika kulturer prioriteras i en ny organisation finns det risk att många av vinsterna med en sammanslagen organisation att bli av betydligt blygsammare omfattning.

Kommunala konsekvenser

En ny gemensam organisation där Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tillsammans med det kommunala ekonomiska biståndet och de sysselsättningsskapande åtgärderna slås ihop och bildar En-dörr-in leder till konsekvenser för kommunen, dels som en aktör inom arbetsmarknadspolitiken och dels som arbetsgivare.

Kommunen som arbetsmarknadspolitisk aktör

Dagens system med tre, eller ibland flera, olika aktörer inom arbetsmarknadspolitiken, beskrivs utförligt i rapporten. Förutom negativa konsekvenser för individer, som riskerar att inte få adekvat stöd och ibland samordnat stöd, så leder det till stora effektivitetsförluster för samhället och dess aktörer.

En organisation med En-dörr-in minskar risken att individer hamnar hos fel aktör. Det kommer att ge ökad effektivitet i arbetet med att få individerna tillbaka på arbetsmarknaden.

Det finns många kommunalekonomiska vinster av en samordning. Dels kan kostnader för ekonomiskt bistånd minska, då fler snabbare kommer tillbaka till ett arbete. Dels kan kostnader för verksamheten sjunka i och med att ett integrerat arbete leder till en effektivare arbetsprocess, minskade administrativa och lokalkostnader samt att risken för dubbelarbete i det närmaste försvinner.

I många kommuner ges i dag - i stort sett - samma insatser på arbetsförmedlingarna och på de kommunala arbetsmarknadsenheterna. De individer som de kommunala arbetsmarknadsenheterna arbetar med betraktas ofta inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa individer är dessutom sällan berättigade till arbetslöshetsersättning och har ofta begränsad tillgång till arbetsförmedlingens utbud. Det leder till att individerna blir ett kommunalt ansvar samtidigt som kommunerna har intresse av att minska den enskildes bidragsberoende och förstärka anknytningen till arbete. För att nå sådana resultat krävs kommunala arbetsmarknadsinsatser.

De kommunala arbetsmarknadsinsatserna år 2007 kostade netto cirka 3 miljarder kronor. Med en sammanslagen organisation skulle dessa kostnader minska, då de inordnas i den mer direkta arbetsmarknadspolitiken. Mer direkta beräkningar av

de ekonomiska konsekvenserna är i dagsläget i praktiken svåra att göra. Anledningen är att det inte finns någon sammanhållen nationell statistik över orsaken till att enskilda uppbär ekonomiskt bistånd. Det är därför svårt att avgöra hur stor andel av gruppen som är i behov av arbetsmarknadsinsatser.

Det finns heller inte några uppgifter över antalet individer - aktuella hos någon av de andra myndigheterna - som egentligen skulle behöva insatser från kommunerna. Sammantaget medför det att kostnadsreduceringen blir mindre än om endast de arbetslösa försörjningstagarna skulle föras över till den statliga budgeten.

Det finns studier som visar att en sammanhållen och integrerad organisation rehabiliterar och rustar individer tillbaka till arbetslivet mer effektivt. Ett försök i Kungsbacka visar att ett gemensamt arbete ökade andelen som åter gick till arbete med 20 procentenheter, från 40 till 60 procent av de inskrivna i projektet¹³.

Skulle en samlad organisation få sådana resultat innebär det samhälls- och kommunala ekonomiska vinster både i form av minskade ersättningar, kortare inskrivningstider samt ökade skatteintäkter.

Generellt är det svårt att kvantifiera eventuella kostnadsminskningar av en sammanslagen organisation. En effektiv och resultatfokuserad organisation har förutsättningar att få fler tillbaka i arbete, vilket ger reducerade kostnader för ekonomiskt bistånd och kostnader för olika former av insatser. Fler i arbete innebär högre skatteintäkter. Utöver detta finns även än mer svårkvantifierade samhällsekonomiska vinster i form av fler medborgare som är inkluderade i samhället.

Den kommunala demokratin

Förslaget innebär en lokalmässig samordning av delar av den kommunala verksamheten, försäkringskassa och arbetsförmedling. Inga förändringar föreslås av det formella eller ekonomiska ansvaret.

Denna lokalmässiga samordning föreslås styras av en gemensam ledningsgrupp. Detta innebär att kommunala tillsammans med de statliga företrädarna ges ett inflytande på den direkta verksamheten på kontoren. Erfarenheterna från Norge av en likartad styrning är positiv. En framgångsfaktor är att det finns en tydlig uppgörelse från central nivå av vad som är möjligt att besluta om.

I dag minskar det kommunala inflytandet över arbetsmarknadspolitiken. En orsak är den förbättrade arbetsmarknaden, vilket medfört att antalet arbetstillfällen ökat. Tidigare fanns Arbetsmarknadsnämnderna där kommunerna var i majoritet och ofta företrädde av politiker. Flera rapporter har visat på det begränsade inflytande som dessa gav kommunerna även om de på sina håll fungerade utmärkt. Många ansåg att det i för hög grad endast handlade om att arbetsförmedlingen informerade om statistik och det allmänna arbetsmarknadsläget.

Den förändring som föreslås i denna rapport ger möjligheter för kommunerna att förbättra inflytandet på detta politikområde. Därmed finns möjlighet att skapa

¹³ Lotta Vahlne, Alf Bergroth, Jan Ekholm, Rehabiliteringsvetenskap, 2006.

samband och samordna den nya organisationen med övrig kommunal verksamhet. En sådan ny ordning skapas inte av sig själv utan kräver en diskussion och därefter ett tydligt ramverk.

Organisatoriska förändringar

En diskussion har förts om huruvida det finns ett värde av att behålla Individ- och familjeomsorgen¹⁴ i kommunsektorn. En sådan helhetssyn på den enskilde finns i den nuvarande socialtjänstlagen. Utvecklingen under senaste de tio åren har dock inneburit att det ekonomiska biståndet i många kommuner har samordnats med arbetsmarknadsinsatser och/eller vuxenutbildning. För dessa kommuner är det mer naturligt att nu också ta nästa steg och samordna arbetet med Försäkringskassa och Arbetsförmedling. I modellen finns dessutom en möjlighet att genom lokala avtal samordna andra delar av socialtjänstens arbete med de nya kontoren. På så sätt ges en möjlighet att bevara helhetssynen på enskilda.

Kommunen som arbetsgivare för den nya organisationen

En sammanslagen organisation ger effekter för kommunen som arbetsgivare, då förslaget innebär att det skapas en organisation med två huvudmän - staten och kommunen. I dag är det olika avtal som reglerar anställning i stat och i kommun. En gemensam organisation måste på något sätt se till att de anställda på kontoren har samma rättigheter, skyldigheter och förmåner. Om inte det sker är det risk för konflikter och att fokus riktas mot anställningsförhållandena istället för att arbeta med att arbetslösa individer ska närma sig arbetsmarknaden. Om inte en sådan problematik tas på allvar kan det få stora konsekvenser som kräver mycket resurser för att lösa.

För att få en bra integration i den gemensamma organisationen är det viktigt att de anställda befinner sig på ungefär samma kompetensnivå och omfattas av samma mål. Detta blir än viktigare om de anställda även ska kunna utföra vissa arbetsuppgifter inom andra kompetensområden än det egna. Det är även en nödvändighet om sekretesslagstiftningen ska öppnas inom de tre områdena.

Just nu är arbetsförmedlingen, försäkringskassan och skatteverket på väg att på ett 80-tal platser inrätta gemensamma kontor. Samordningen har just påbörjats och beräknas vara klar år 2011. I denna samordning diskuteras inte de kommunala sambanden och de kommunala målgrupperna. Inte heller förs någon diskussion om hur enskilda vandrar mellan system eller hamnar mellan stolarna.

Sammanfattning

Avslutningsvis kan konstateras att det är vanskligt att med någon mer bestämdhet ange konsekvenserna för kommunsektorn av en organisatorisk förändring. I samband med förändringar i andra länder av likartad slag har förändringen styrts av en politisk vilja och i mindre omfattning av en väl utarbetad konsekvensbeskrivning.

¹⁴ Ekonomiskt bistånd, missbruksarbetet, familjerätt och arbetet med utsatta barn och ungdomar.

Få utvärderingar finns av effekterna av förändringen i andra länder. I flera länder har det dock genomförts relativt omfattande studier av vad de arbetslösa anser om förändringen. I Norge¹⁵ visade den senaste på att enskilda uppfattar som om stödet i realiteten har förbättrats och är därför positiva.

Schematiskt kan förändringen innebära följande.

Ekonomiska konsekvenser	På sikt troligen positiva. Behovet av insatser kan öka beroende på en aktivare politik. Minskade administrativa kostnader.
Den kommunala demokratin	Begränsas då en minimimodell föreslås. Ökar då ett inflytande ges över de lokala En-dörr-in kontoren. Samordningsvinster med övrig verksamhet. Lokalt inflytande som ger möjlighet att inordna andra verksamheter i En-dörr-in.
Kommunen som arbetsgivare	Oförändrat ansvar. Spänningar p.g.a. en ny organisation. Sekretessfrågor. Kompetensbehov.

¹⁵ Geif Møller, Evaluering av samordningsforsøket. Effekt og strømninganalyse. Rapport nr 239 2007.