

Behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning i spåren av pandemin och Arbetsförmedlingens reformering

Inledning

Myndigheten för delaktighet (MFD) följer löpande utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning inom olika områden, däribland utvecklingen inom arbetsmarknadsområdet. MFD har under hösten 2021 genomfört en mindre studie om tillgången till arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning under covid-19-pandemin. Syftet har varit att komplettera funktionshindersorganisationernas och ansvariga aktörers bild av pandemin och konsekvenserna av den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen. I denna promemoria redovisas resultatet av denna studie som enligt MFD ger anledning till oro. MFD vill därför med detta underlag initiera en diskussion om hur Arbetsförmedlingen i samarbete med andra aktörer framåt ska säkerställa och tillhandahålla effektiva stöd för att underlätta arbetsmarknadsdeltagande för personer med funktionsnedsättning.

Pandemin och reformeringsarbetet har haft stora konsekvenser för personer som står långt från arbetsmarknaden

Covid-19-pandemin i kombination med den stora förändringen av Arbetsförmedlingen som för närvarande sker, har haft stora konsekvenser för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Långtidsarbetslösheten i Sverige har snabbt ökat sedan våren 2020. Den avgörande orsaken till förändringen går att hämta i konsekvenserna av den pågående covid-19-pandemin. Främst handlar det om att många som förlorade sitt arbete under våren 2020 fortfarande inte har kommit tillbaka i arbete. Definitionsmässigt innebär det att de nu ingår i gruppen långtidsarbetslösa. Det går ännu inte att via statistik säkerställa hur denna utveckling specifikt har påverkat arbetssökande med funktionsnedsättning. Kunskap från tidigare kriser visar dock entydigt att de grupper som redan innan krisen stod längst ifrån arbetsmarknaden i en tid av ökande långtidsarbetslöshet snabbt trycks ännu längre bort från arbetsmarknaden. Dessa grupper har också mycket svårare att ”återhämta” sig när konjunkturen

vänder.¹ Det bör också tilläggas att pandemins påverkan på sysselsättningsgraden också har påverkat personer med funktionsnedsättning. Under pandemin har tillgången till olika former av praktikanställningar eller andra subventionerade anställningsformer minskat kraftigt. Många planerade och påbörjade sysselsättningsåtgärder har avslutats eller inte kommit igång då dessa i allmänhet har varit svårare att genomföra på distans. Detta innebär att väsentligt färre personer är i sysselsättning än tidigare. Flertalet av dessa personer är och var långtidsarbetslösa även innan pandemin. Det går att anta att deras förutsättningar att hitta ett arbete har försvårats ytterligare genom att även möjligheterna till sysselsättning kraftigt har begränsats.

Parallellt med covid-19-pandemin har också den omfattande förändringen av Arbetsförmedlingen fortsatt och börjat få effekt. Förändringarna är främst av organisatorisk art och har i liten utsträckning omfattat de olika arbetsmarknadspolitiska stöd som myndigheten hanterar. Vad gäller gruppen arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga har riksdagen också tydligt uttalat att inga förändringar ska göras. Detta i syfte att värna resurserna till gruppen. Redan i inledningen av reformarbetet tydliggjorde dock Arbetsförmedlingen i sin konsekvensanalys att de trots denna ambition såg att de organisatoriska förändringar som skulle genomföras också på ett avgörande sätt skulle komma att påverka målgruppen med nedsatt arbetsförmåga.²

Villkoren för personer med funktionsnedsättning

MFD följer löpande utvecklingen i relation till det nationella funktionshinderspolitiska målet om ökad delaktighet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Generellt kan man konstatera att utvecklingen inom området sysselsättning och försörjning vid sidan om utbildningsområdet och tillgången till sociala stöd, är den sektor som har störst påverkan på människors levnadsvillkor.

Den generella utgångspunkten i MFD:s uppföljning är att utöver data och andra undersökningsmaterial samla in och utgå från kunskap och erfarenhet från personer med funktionsnedsättning och deras intresseorganisationer.

I MFD:s uppföljning av utvecklingen inom arbetsmarknadsområdet under pandemin, framkommer en tydlig bild av att många personer i målgruppen upplever att såväl möjligheten att hitta en anställning som tillgången till

¹ IFAU (2021), Arbetsmarknadseffekter av konjunkturnedgångar.

² Arbetsförmedlingen (2019), Vissa förutsättningar inför reformering av Arbetsförmedlingen.

arbetsmarknadspolitiska åtgärder och stöd har påverkats negativt. Många upplever också att kontakten med Arbetsförmedlingen har blivit sämre.³

Detta bekräftas i Arbetsförmedlingens senaste undersökning⁴ om unga med funktionsnedsättning. Där konstateras att de förändringar som Arbetsförmedlingen har genomgått under senare år särskilt har påverkat och försvårat myndighetens arbete med unga med funktionsnedsättning.

I rapporten lyfter Arbetsförmedlingen faktorer som visat sig vara viktiga för gruppens möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. En sådan faktor är vikten av tidig identifiering av arbetssökande med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen trycker särskilt på vikten av att kunna uppge funktionsnedsättning och hälsa i den digitala inskrivningen. Tillgången till subventionerade anställningar är en annan faktor som särskilt lyfts fram i rapporten. Detta stämmer väl med tidigare undersökningsresultat från bland annat IFAU.

Aktuell forskning⁵ lyfter särskilt fram fyra framgångsfaktorer som grunden i ett funktionellt stöd till personer med funktionsnedsättning:

- Möjlighet till individualisering och flexibilitet.
- Hög kompetens och erfarenhet hos den som ger stödet.
- Effektiva ekonomiska incitament, som exempelvis lönestöd.
- Tid och kontinuitet i stödet till såväl den arbetssökande som arbetsgivaren.

En enskild metod som har studerats och också visat viss framgång och evidens är Supported Employment. Det är ett individuellt utformat och kontinuerligt stöd för att en person med funktionsnedsättning ska kunna få en anställning på den reguljära arbetsmarknaden.⁶ Arbetsförmedlingen erbjuder denna insats via arbetsförmedlare med speciell kompetens, s.k. SIUS-konsulenter.

³ Funktionsrätt (2021), <https://funktionsratt.se/nyhet-vi-ar-mycket-oroliga-over-utvecklingen-av-arbetsformedlingen/>

⁴ Arbetsförmedlingen (2021), Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen – En fördjupad analys. Arbetsförmedlingen analys 2021:20.

⁵ Lövgren, V. (20 oktober 2021), Vad säger forskning: vägar till arbete för personer med vissa funktionsnedsättningar [PowerPoint-presentation]. Umeå universitet.

⁶ FORTE (2021), Tillgängligt arbetsliv – Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning.

Tillvägagångssätt med studien

MFD har under hösten 2021 gjort en mindre studie om tillgången till och utvecklingen av arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning under pandemitiden. Utgångspunkten i arbetet har varit att komplettera funktionshindersorganisationernas bild av pandemin och reformeringens konsekvenser med den bild som presenteras av ansvariga aktörer inom området. Detta arbete, som har genomförts under oktober och november 2021, är att betrakta som en förstudie och skulle behöva följas upp och fördjupas. MFD har inte haft tillgång till data eller statistiska uppgifter utan studien har främst baserats på intervjuer med Arbetsförmedlingen samt en enkät till ett mindre urval kommuner (se bilaga).

Kommunen har det yttersta ansvaret när en person som är bosatt i kommunen inte självständigt kan försörja sig. I kommunens ansvar ingår ett ansvar för de grupper av personer som står så långt från arbetsmarknaden att Arbetsförmedlingen bedömer att deras stöd inte är funktionellt eller aktuellt. För att kunna fullfölja detta uppdrag är det avgörande att kommunerna har samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Kommunerna har därigenom mycket kunskap om de konsekvenser som pandemin och reformeringen av Arbetsförmedlingen har inneburit för de målgrupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen

Intervjuerna på Arbetsförmedlingen har främst gjorts med sakkunniga för frågor som rör professionsspecifika metoder inom arbetslivsinriktad rehabilitering⁷ och SIUS-programmet. Samtal med yrkesprofessioner som arbetar inom arbetslivsinriktad rehabilitering har också ägt rum.

Utgångspunkten för intervjuerna har varit den problembild och den upplevda förändring som personer med funktionsnedsättning upplever i sina kontakter med Arbetsförmedlingen. Respondenterna inom Arbetsförmedlingen hänvisar övergripande till att bakgrunden till de upplevda svårigheterna och förändrade förutsättningarna härrör såväl från reformeringen av myndigheten som

⁷ De professionsspecifika metoderna är: Aktivitetsbaserad utredning av arbetsförutsättningar/arbetsförmåga (ABU), Arbetspsykologisk utredning (APU), Arbetssocial utredning (ASU), Hörselfunktionsutredning (HFU) och Synfunktionsutredning (SFU). Med professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering avses arbetsterapeut/sjukgymnast, socialkonsulent, synspecialist, dövkonsulent, audionom och psykolog.

konsekvenserna av pandemin. Fyra områden anges ha haft störst påverkan för personer med funktionsnedsättning:

1. Förändringar under 2019-2020 med minskning av antalet anställda inom Arbetsförmedlingen, särskilt i anslutning till kompetens kring arbetslivsinriktad rehabilitering.
2. Övergång till det nya arbetssättet Digitalt först samt förändringar avseende handläggningen av ärenden.
3. Restriktioner för fysiska möten.
4. Den ekonomisk krisen i framför allt de branscher (hotell- och restaurang, bemanning, researrangörer, transport och handel) som traditionellt är en ingång till arbetsmarknaden.

1. Förändringar under 2019-2020 med minskning av antalet anställda

Arbetsförmedlingen har under perioden 2019-2020 minskat både antalet lokalkontor och antalet anställda. En stor andel medarbetare som särskilt arbetat inom arbetslivsinriktad rehabilitering har avslutat sina anställningar hos Arbetsförmedlingen eller fått andra arbetsuppgifter. En profession som särskilt har påverkats är socialkonsulenter.⁸ Socialkonsulenternas insatser uppges i dag vara mer komprimerade och mindre omfattande i jämförelse med tidigare. Socialkonsulenter är den funktion inom Arbetsförmedlingen som ofta är den primära kontakten för arbetssökande med särskilda behov. Socialkonsulenten kartlägger tillsammans med den arbetssökande dennes förutsättningar och behovet av stöd och insatser. Socialkonsulentens arbete är särskilt viktigt för att den arbetssökande ska få tillgång till rätt stöd i systemet, men också för att förbereda den arbetssökande inför en kommande matchningsprocess.

Samtliga intervjuade inom Arbetsförmedlingen är eniga om att minskningen av medarbetare med specialistkompetens, framför allt inom arbetslivsinriktad rehabilitering, på ett avgörande och negativt sätt påverkar förutsättningarna att inom rimlig tid erbjuda tillräckligt stöd och insatser till arbetssökande som behöver det.

⁸ Socialkonsulenter bidrar till arbetsmarknadspolitiska bedömningar och bedömer arbetssökandes förutsättningar för arbete utifrån livssituation och arbetar aktivt med andra samhällsinstanser som kommunens socialtjänst och arbetsmarknadsenheter, Försäkringskassan eller hälso- och sjukvården.

2. Övergång till nytt arbetssätt kring handläggning

Digitalt först

Efter den första delen av förändringen av Arbetsförmedlingen som genomfördes under 2019, valde myndigheten att använda sitt ekonomiska överskott till att tidigarelägga utveckling av digitalisering och service på distans.⁹ Numera hanterar avdelningen Personligt distansmöte (PDM) drygt 80 procent av alla nyinskrivningar av arbetssökande. På så sätt driver de arbetssökande som initialt inte bedöms ha behov av fördjupat stöd sin egen process via självservice med hjälp av digitala verktyg och har mycket begränsad personlig kontakt med Arbetsförmedlingen. Om en arbetssökande har särskilt stödbehov av något slag identifieras och erbjuds ett relativt komprimerat stöd av medarbetare som arbetar på PDM men har kompetens inom arbetslivsinriktad rehabilitering.¹⁰ Om detta stöd inte bedöms räcka kan den arbetssökande flyttas vidare in i stödsystemet till handläggare som arbetar med andra interna stödprocesser som Gemensam planering och samordning¹¹ eller Steg till arbete.¹²

Eftersom processen är digital för de allra flesta och det kan ta lång tid innan en arbetssökande får en personlig kontakt på myndigheten, är det svårt att veta om en arbetssökande som har stödbehov upptäcks i tid, eller om en person kommer att finnas i systemet under oproportionerligt lång tid innan den får tillgång till ett ändamålsenligt stöd.

I intervjuerna belyses också särskilt utmaningen att komma i kontakt med myndigheten via digitala kanaler för de sökande som lever i digitalt utanförskap¹³ eller som har låg IT-mognad. Vid behov finns det möjligheter för kunder och medarbetare från Arbetsförmedlingen att träffas fysiskt. Utifrån MFD:s intervjuer är det svårt att bedöma hur förutsättningarna för fysiska möten egentligen ser ut då det fortsatt sker en avveckling av olika

⁹ Arbetsförmedlingen (2020), Säkerställa kompetens för ett fungerande stöd.

¹⁰ Ibid., Avsnitt 3.1.

¹¹ *Gemensam planering och samordning*: Där ingår i vissa fall uppdrag med kundtorg eller övergång till Statens servicecenter, samt samarbete med PDM. En handläggare ansvarar för planeringssamtal.

¹² *Steg till arbete* har medarbetare som är arbetsförmedlare och ansvarar för enhetens fördjupade samtal. Där arbetar också professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Beslut till insatsen Introduktion till arbete tas inom processen Steg till arbete.

¹³ Digitalt utanförskap kan bero på otillgängliga digitala verktyg och tjänster eller ovana att använda sig av dessa digitala verktyg och tjänster.

mötesplatser, såsom kundtorg, samtidigt som det sker en övergång till närvaro på s.k. servicekontor, där Statens servicecenter ansvarar för att erbjuda stöd och vägledning i tjänster från bland annat Arbetsförmedlingen.

Förändringar avseende handläggningen av ärenden

I förändringen av Arbetsförmedlingen har det skett ett paradigmskifte i myndighetens sätt att handlägga. Från att tidigare ha haft ett arbetssätt där alla arbetssökande har haft tillgång till en ansvarig handläggare har man nu ett system där arbetssökanden själv äger sitt ärende och därmed på egen hand navigerar i kontakten med specialiserade handläggare inom olika kompetensområden och olika typer av processer. Exempel på processer är planering, beslut eller samordning. Arbetsförmedlingen vill med detta nya arbetssätt skapa ”sömlösa flöden”.¹⁴

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i sin senaste årliga granskning av Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner påpekat ett flertal brister i handläggningen. IAF visar till exempel att Arbetsförmedlingen i låg utsträckning följer kravet att handlingsplanen ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag. Rapporten visar också att 32 procent av gruppen långtidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning och 39 procent av gruppen långtidsarbetslösa deltagare i arbetsmarknadspolitiska program inte hade fått den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ändrad eller uppdaterad någon gång sedan handlingsplanen upprättades. Sammanlagt var det en majoritet av de arbetssökandes handlingsplaner som saknade en planerad uppföljning.¹⁵

I MFD:s intervjuer framkommer det ytterligare utmaningar kopplade till detta nya sätt att handlägga ärenden. Det finns utmaningar som avser:

- dokumentation och planeringsarbete eftersom de digitala verktyg som används begränsar möjligheten att dokumentera känsliga uppgifter kopplade till hälsa,
- möjligheten att identifiera stödbehov,
- möjligheten att ta beslut om insatser i tid.

För SIUS-handläggare och övriga professioner inom arbetslivsinriktad rehabilitering är effekterna av den nya handläggningen påtagliga, då

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2020), Säkerställa kompetens för ett fungerande stöd.

¹⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2021), Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2020 och 2021. Rapport 2021:7.

förutsättningarna för att identifiera behov och ta ett beslut som leder till stöd har förändrats. Även det tidigare handläggningssystemet hade stora utmaningar, bl.a. var det starkt personberoende vilket innebar risk för rättsosäkerhet och bristande enhetlighet. Den nya handläggningsprocessen har på vissa sätt ökat enhetligheten men erbjuder samtidigt inte alltid den flexibilitet en arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden har behov av. Den nya handläggningen innebär också särskilt stora svårigheter för personer vars behov och förutsättningar inte matchar fastställda processer eller som har svårigheter att självständigt driva sitt eget ärende.

Alla ovan nämnda utmaningar innebär också ökade svårigheter att upprätthålla kontinuitet och tillgång till rätt kompetens i handläggningen, samt ökar risken att insatser mot ett arbete tappar fart eller i värsta fall uteblir. I en rapport uppmärksammar Arbetsförmedlingen detta och aviserar behov av en behovsprövad samordningsresurs för sökande i behov av det.¹⁶ Utvecklingsarbete för en sådan funktion pågår för närvarande inom Arbetsförmedlingen men tjänsten finns ännu inte på plats. Initiativ har också tagits av regeringen för att minska de legala utmaningarna vad gäller informationsutbyte.

Utifrån den kunskap som finns kring stödbehov hos arbetssökande med mer komplexa förutsättningar som exempelvis en funktionsnedsättning, är det en rimlig slutsats att ovan nämnda faktorer har haft särskilt allvarliga konsekvenser för deras förutsättningar att komma i arbete.

Ovan nämnda utmaningar, framför allt minskning av antalet handläggare och professioner inom arbetslivsrehabilitering och en förändrad handläggningsprocess, är också sannolika förklaringar till varför bland annat arbetssökande med funktionsnedsättning upplever att tillgången till arbetsmarknadspolitiska åtgärder under senare tid har påverkats negativt.

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2020), Säkerställa kompetens för ett fungerande stöd.

Arbetsförmedlingen arbetar med att vidareutveckla sin verksamhet

Av intervjuerna framgår det också tydligt att Arbetsförmedlingen på central nivå är medveten om de utmaningar som övergången till en nyhandläggningprocess, inte minst för arbetssökande med särskilda stödbehov, har inneburit. Man arbetar därför med att ta fram processer och rutiner för att parera dessa utmaningar och hinder. Innan dessa är på plats kvarstår dock många utmaningar bland annat för arbetssökande med funktionsnedsättning. För att tidigt och på ett mer effektivt sätt kunna identifiera behov av särskilt stöd pågår arbetet med att implementera nya processer och arbetssätt. Främst planeras detta ske i form av regionala team som består av professioner med kompetens inom arbetslivsriktad kompetens och arbetsförmedlare som har särskild kunskap inom området.

3. Restriktioner för fysiska möten

Samtliga professioner inom arbetslivsriktad rehabilitering (inklusive SIUS) erbjuder vissa insatser som kräver fysisk närvaro eller som är svåra att digitalisera och att utföra på distans. Det kan handla om utredningsinsatser där man till exempel utför tester eller observationer, såsom:

- kognitiva tester inom ramen för arbetspsykologiska utredningar (APU)
- observationer inom ramen för aktivitetsbaserad kartläggning av arbetsförutsättningar/arbetsförmåga (AKA).

Samtliga insatser har pausats så länge det råder restriktioner för fysiska träffar. När det gäller APU har psykologer på Arbetsförmedlingen utfört en anpassad form av sin metod. I brist på testbaserad information om kognitiva förmågor har fokus vid APU under pandemin istället legat på individens adaptiva/exekutiva förmågor, det vill säga ”förmågan att hantera arbetslivets krav och det som händer i olika vardagliga situationer och relationer”.¹⁷ Anpassningar av arbetsplatser har skett utan besök på plats, vilket kan innebära vissa begränsningar. När det gäller utprovning av hjälpmedel har myndigheten prioriterat att hyra hjälpmedel under en viss period (3-6 månader).

4. Ekonomisk kris

Restriktioner och krisen i branscher som av tradition tar emot personer som står långt från arbetsmarknaden har försvårat aktiveringsarbetet som SIUS-konsulenter bedriver. Ett exempel är restaurangbranschen där anställningarna

¹⁷ Intervju med respondent.

minskade med 20 procent mellan första och tredje kvartalet 2020. Den stora nedgången i flera branscher har inte bara inneburit att människor har förlorat sina arbeten, utan också att tillgången till praktikplatser och tillfälliga anställningar kraftigt har minskat. Det har också försvårat omställningen för dem som behöver gå från en bransch till en annan, ny bransch. Svårigheten att hitta arbetsplatsplaceringar har varit påtaglig för såväl Arbetsförmedlingen som för kommunerna i deras viktiga roll i arbetsmarknadspolitiken, inte minst för de grupper som står allra längst ifrån arbetsmarknaden.

Kommunernas syn på arbetsmarknadspolitiska insatser under pandemin

Sedan våren 2019 genomför Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) enkätundersökningar där man synliggör kommunernas perspektiv på arbetsmarknadspolitiken pågående omläggning. I den senaste undersökningen framgår att en majoritet av kommunerna bedömer att enklare service och stöd, fördjupat stöd och operativt samarbete på individnivå inte alla gånger längre är säkerställda.¹⁸ Faktorer som bidrar till denna situation är enligt SKR och kommunerna de stora förändringarna som Arbetsförmedlingen har genomgått sedan år 2019 samt en konsekvens av covid-19-pandemin.¹⁹

MFD har som en del av denna förstudie skickat en kvalitativ enkät till 15 kommuner (se bilaga). Åtta kommuner svarade på enkäten.²⁰ Svaren som MFD har samlat visar att kommunerna upplever svårigheter att utföra rustande insatser riktade till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Skälet anges främst vara att de arbetsmarknadspolitiska verksamheterna i stor utsträckning har varit tvungna att ställa in aktiviteter på plats och i mindre utsträckning kunnat genomföra dessa via digitala verktyg. Kommunerna anger att ett stort problem i den digitala omställningen har varit det digitala utanförskap som många i målgruppen erfar.

Kommunerna anger också att det är svårare att placera deltagare i praktik, i arbetsträning, i kommunala arbetsmarknadsanställningar eller i annan typ av gruppverksamhet. Sammantaget kan man konstatera att det har varit svårare för arbetssökande att ta del av verktyglådorna som Arbetsförmedlingen eller kommunerna erbjuder. Det har därmed också funnits färre möjligheter för

¹⁸ SKR (2020), Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken 2020.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Kommunerna som svarade på enkäten var Eskilstuna, Falkenberg, Falköping, Jönköping, Karlskoga, Lidköping, Ulricehamn och Vänersborg.

personer som står längst från arbetsmarknaden att få testa på och visa upp sina färdigheter på olika arbetsplatser.

Utifrån denna utveckling konstaterar kommunerna att vägen till arbete för dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden har blivit längre. Personer som redan innan levde isolerat har blivit ännu mer isolerade.

Alla kommuner som har besvarat MFD:s enkät hade inte ett etablerat samarbete med Arbetsförmedlingen innan reformeringen av myndigheten. Bland de kommuner som har haft en fungerande samverkan svarar flertalet att samarbetet har försämrats genom förändringen av Arbetsförmedlingen. Man uppger att processer har tappat fart och att det inte längre finns samma tillgång till personal som operativt arbetar mot kommunerna. Flera kommuner upplever det som att ansvaret har förflyttats uppåt i Arbetsförmedlingens organisation och att prioriteten i det lokala arbetet har varit att anpassa insatser till myndighetens interna processer snarare än att styras av de behov som kommunen faktiskt har.

På frågan om vilka de viktigaste insatserna som behövs just nu är svarar några kommuner att det viktigaste behovet är att sänka trösklar till arbetsmarknaden för personer med svag konkurrensförmåga. Några hänvisar särskilt till de metoder som utvecklats i ESF-projektet *Fler vägar in*²¹ som har varit ett samarbete mellan SKR, åtta kommuner, Arbetsförmedlingen och Myndigheten för delaktighet. Kommunerna anger också att fler insatser riktade direkt till arbetsgivare också är viktiga för att skapa bättre förutsättningar att möjliggöra arbetsträning, praktik och anställningar. En kommun belyser också vikten av att de behöver återuppta täta kontakter och uppföljningar med personer i behov av stödinsatser.

Samtliga kommuner lyfter också fram betydelsen av att framöver strukturerat använda den erfarenhet och nya kunskap som aktörerna (arbetsmarknadsenheter, kommunala arbetsplatser) och deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser har samlat på sig under pandemin. Detta kan exempelvis vara erfarenheter och nya insikter om digitaliseringens möjligheter och begränsningar. För kommunerna ligger därför frågan om digitalisering mycket högt på agendan. Detta beror inte minst på att aktörer

²¹ Projektet *Fler vägar in – breddad rekrytering* startade i november 2017 och pågick fram till december 2020. Bakgrunden till projektet var det växande kompetensförsörjningsbehovet i välfärden, kombinerat med att vissa grupper står långt från arbetsmarknaden. Syftet med projektet var att följa och utvärdera åtta kommuners arbete med att ta fram nya tjänster genom att använda kompetensen rätt, och bredda sin rekrytering. De kommuner som från start har deltagit i projektet är Borås, Falkenberg, Gävle, Hudiksvall, Karlskoga, Skövde, Stockholm och Örebro.

(kommuner, Arbetsförmedlingen m.fl.) under pandemin har tvingats till att utforska och bli mer kreativa i att använda digitaliseringen för att skapa bättre förutsättningar för sysselsättning och försörjning.

Slutsatser

Covid-19-pandemins konsekvenser och de förändrade förutsättningar som reformeringen av Arbetsförmedlingen innebär, har bidragit till särskilt stora utmaningar för arbetssökanden med mer komplexa förutsättningar som exempelvis funktionsnedsättning. Detta innebär att en grupp som redan sedan tidigare stod långt från arbetsmarknaden sannolikt har hamnat ännu längre ifrån och att risken för att de permanent ska kvarstå i långtidsarbetslöshet därför påtagligt har ökat. Detta är något som direkt kommer att påverka Arbetsförmedlingens förutsättningar långsiktigt, få stora samhällsekonomiska konsekvenser och också öka trycket på kommunerna. Pandemin och Arbetsförmedlingens nya arbetssätt har särskilt satt fokus på frågor kring digitalisering. Digitaliseringen är på många sätt en möjliggörare och tillgänglighetsskapare men den har också konkret och direkt satt ljuset på de digitala klyftor och det digitala utanförskap som finns i gruppen som är arbetslös.

Reformeringen av Arbetsförmedlingen har fått oönskade och allvarliga konsekvenser för arbetssökande med stora och individualiserade stödbehov. Arbetsförmedlingen försöker nu utifrån denna kunskap vidareutveckla och förändra sina processer och arbetssätt för att täppa till de största luckorna. Det är dock oklart hur snabbt detta kommer att ske. En stor del i den upplevda negativa utvecklingen av stödet går att hänföra till de stora kompetenstapp och personella omdisponeringar som har skett inom myndigheten. Det är rimligt att förmoda att det kommer att ta tid och vara svårt att återställa då det rör sig om särskilt specifik kompetens.

Arbetsmarknadspolitiken ska framöver bygga på ett nära samspel mellan fristående aktörer och myndigheten. Detta öppnar också upp för möjligheten att knyta aktörer med hög kompetens och väl fungerande arbetssätt inom arbetsmarknadsinriktad rehabilitering och stöd till Arbetsförmedlingen. För att nyttja detta till sin fulla potential anser dock MFD att ytterligare åtgärder och reformer behövs i organiseringen av Arbetsförmedlingens arbetssätt och beslutsstrukturer. Det behövs även förändringar som gör det möjligt att använda de 14 miljarder kronor som årligen utgår från statsbudgeten till arbetsmarknadspolitiskt stöd på ett mer ändamålsenligt sätt. Främst handlar det om att öka flexibiliteten och individualiseringen i de olika stöden så att de bättre träffar såväl målgruppernas som arbetsgivarnas behov.

Sammanfattningsvis anser MFD att åtgärder krävs för att arbetsmarknadspolitiken i sin nuvarande form ska kunna svara upp mot de faktiska behoven som finns hos grupper med särskilt behov av stöd, däribland personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen har tagit flera viktiga initiativ och påbörjat utveckling av processer och stöd. För att motverka en fortsatt ökning och etablering av den stora långtidsarbetslöshet som för närvarande råder är MFD:s bedömning att det behövs en mer fördjupad analys av reformeringens konsekvenser och behovet av nya och utvecklande arbetsformer samt att reformbehoven kring de förordningsstyrda stöden inom området är viktiga. Förutsättningarna för att nyttja fristående aktörers kompetens inom området arbetslivsinriktad rehabilitering är också en fråga som MFD anser brådskande att belysa. Att säkerställa och utveckla samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen kring gruppen personer med funktionsnedsättning är ytterligare något som MFD anser är högt prioriterat.

Bilaga

Frågor till kommunerna

1. Har de arbetsmarknadsinsatser som kommunen erbjuder påverkats negativt av pandemin? Om ja, vilka insatser handlar det om och vilka typer av hinder och utmaningar har er organisation mött?
2. Finns ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunen kring personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden? Om ja, har samarbetet påverkats av pandemin? På vilket sätt?
3. Utifrån din erfarenhet och kunskap, vad ser du som den tydligaste konsekvensen av pandemin för personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden och är i behov av stöd?
4. Utifrån din erfarenhet och kunskap, vad är de viktigaste insatserna som behövs just nu för att förhindra en negativ utveckling för personer som redan står långt bort från arbetsmarknaden?
5. Har ni positiva erfarenheter/iakttagelser av förändrade arbetssätt som pandemin har medfört? Vilka?