

Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

EN REDOGÖRELSE FÖR AKTUELL LAGSTIFTNING OCH
SAMVERKANSFORMER

Förord

Arbetsmarknadspolitiken är av central betydelse för Sveriges ekonomi och en viktig statlig angelägenhet som också har stor betydelse för kommuner, landsting och regioner. Syftet med denna skrift är att ge en orientering i arbetsmarknadspolitikens organisation, regler och program. Särskilt fokus ligger på vilka möjligheter och skyldigheter kommuner har att agera arbetsmarknadspolitiskt, själva och i samverkan med andra aktörer. Skriften kan läsas av alla som är intresserade av ämnet, men riktar sig speciellt till politiker och tjänstemän på kommunal nivå.

Stockholm i mars 2011

Per-Arne Andersson
Avdelningen för lärande och arbetsmarknad

Innehåll

Inledning	4
Utveckling på arbetsmarknaden.....	5
Sysselsättningsgraden	5
Potentiell och faktisk sysselsättningsgrad.....	6
Konsekvenser för kommunerna	8
Arbetsmarknadspolitikens roll och organisation	9
Riksdagen	9
Regeringen.....	9
Arbetsförmedlingen	10
Samhall AB.....	18
Arbetslöshetsförsäkringen.....	18
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)	20
Utvärdering av arbetsmarknadspolitik.....	21
Vilket ansvar har kommunerna?.....	23
Kommunal arbetslöshetsnämnd.....	24
Kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	25
Kommunallagen	26
Kommunala verksamheter för arbetslösa	27
Konkurrensproblemet vid offentlig näringsverksamhet	29
Kommunerna och de statliga arbetsmarknadsprogrammen	30
Socialtjänstens ansvar	36
Modeller för den kommunala organiseringen.....	39
Integration – nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden.....	40
Olika former av samverkan	41
Regional samverkan.....	41
Samverkan mellan kommuner	45
Den europeiska dimensionen	48
EU:s sysselsättningsstrategi	48
Europeiska socialfonden (ESF).....	50
Hinder och möjligheter	53

Inledning

Arbetslinjen är en grundläggande princip i den svenska arbetsmarknadspolitiken och innebär att aktiva åtgärder, som syftar till att slussa de arbetslösa vidare till ett arbete, prioriteras framför passivt kontantstöd. Arbetslösa som inte hittar ett arbete ska erbjudas utbildning, praktik eller en subventionerad anställning som förbättrar förutsättningarna att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

För att få en välfungerande arbetsmarknad krävs åtgärder inom olika politikområden och samverkan mellan samhällets olika aktörer. Kommuner, landsting och regioner har en viktig roll att spela inom arbetsmarknadspolitiken. De kan genom sina kunskaper om den lokala och regionala arbetsmarknaden peka på vilka insatser som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och bidra till samhällets välbefinnande.

Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken ligger fast sedan många år. Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde, men kommunerna har sedan krisåren på 1990-talet blivit allt viktigare aktörer när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå. Satsningar för att få ut arbetslösa ungdomar, flyktingar/invandrare och biståndstagare i arbete samt insatser för människor med medicinska och sociala arbetshinder är några av de områden där kommunernas roll utvecklats i samverkan med den lokala Arbetsförmedlingen.

Denna skrift inleds i kapitel 2 med en överblick över de senaste decenniernas utveckling av arbetsmarknaden. I kapitel 3 görs en genomgång av arbetsmarknadspolitikens aktörer och reglering. I kapitel 4 beskrivs vilket ansvar kommunerna har för den lokala arbetsmarknadspolitiken och vilka möjligheter kommunerna har att agera. I kapitel 5 redogörs för olika former av samverkan mellan kommunen och andra aktörer, främst Arbetsförmedlingen. I kapitel 6 görs en introduktion till den Europeiska sysselsättningsstrategin. I kapitel 7 förs en avslutande diskussion om hinder och möjligheter för kommuners arbete med arbetsmarknadspolitiken.

Avdelningen för lärande och arbetsmarknad ansvarar för Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) intressebevakning i arbetsmarknadsfrågor. För ytterligare information hänvisar vi till SKL:s hemsida för Arbetsmarknads- och Sysselsättningspolitik:

http://www.skl.se/web/Arbetsmarknad_och_sysselsattning.aspx

Skriften har författats av Vivi Jacobson-Libietis, avdelningen för lärande och arbetsmarknad. Skriften har uppdaterats i mars 2011.

Skriften finns endast i nätupplaga. Läsaren är fri både att kopiera materialet i sin helhet och att använda delar av texten, men var god ange källa.

Utveckling på arbetsmarknaden

Detta avsnitt är uppbyggt på följande sätt. Först ges en allmän översikt av arbetsmarknadens utveckling de senaste två decennierna med hjälp av två mått: *Sysselsättningsgraden och relationen mellan den potentiella och den faktiska sysselsättningsgraden*. Därefter ges en schematisk överblick över befolkningens sysselsättning år 2009. Avslutningsvis redogörs för vilka konsekvenser arbetsmarknadens utveckling har haft för kommunerna.

Sysselsättningsgraden

Utvecklingen på arbetsmarknaden de senaste åren karaktäriseras av en kraftig konjunkturell nedgång under 2009. Antalet sysselsatta minskade med drygt 74 000 personer mellan 2007 och 2009. Arbetsmarknaden började återhämta sig under 2010 och i stort sett hela det absoluta sysselsättningstappet blev återhämtat. Däremot har den relativa sysselsättningen fortsatt att minska; enligt Konjunkturinstitutets (KI) prognos (december 2010) dröjer det till år 2012 innan den relativa sysselsättningsnivån återigen är på samma nivå som 2008.

Den relativa arbetslösheten har ökat från 6.2 procent år 2007 till 8.5 procent år 2010. Vi har alltså gått från en situation med relativt god balans på arbetsmarknaden till ett tillstånd med betydande reserver av outnyttjad arbetskraft.¹ Enligt KI:s prognos förbättras dock läget under de närmaste åren.

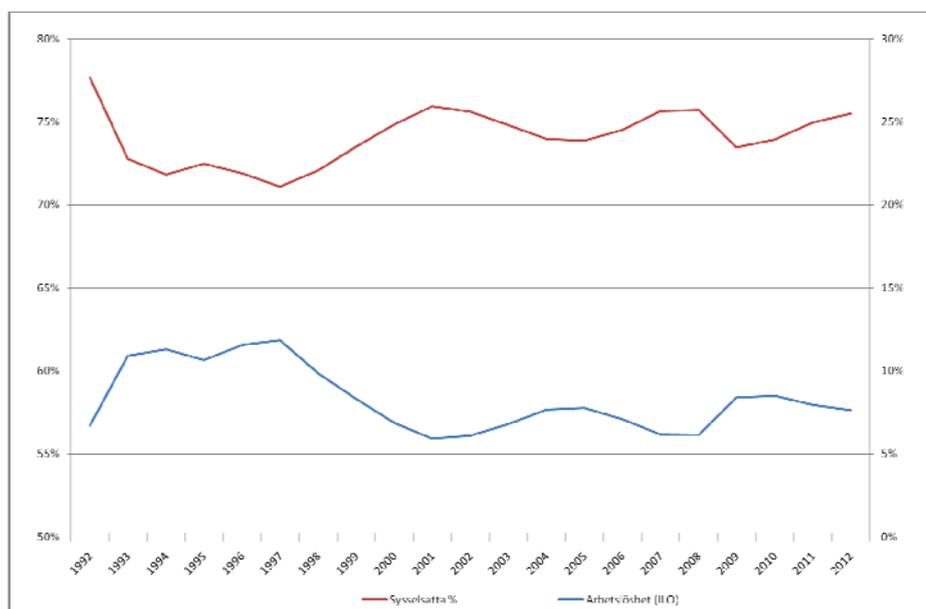
Utvecklingen under 2009 och 2010 påminde en del om läget under 1990-talet, då de kommunala insatserna för arbetslösa expanderade kraftigt. I början av 1990-talet förbyttes en inflationistisk högkonjunktur till en kraftig ekonomisk nedgång, vilket ledde till en sysselsättningskris och en betydande arbetslöshet.

¹ Data om arbetslöshetsnivåerna i text och diagram kommer, om inget annat nämns, från Konjunkturinstitutet och SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). AKU:s uppgifter om arbetslösheten räknas som det officiella arbetslöshetstalet. Sysselsatta omfattar, i ett nästa steg, personer som under en viss referensvecka utfört minst en timmes arbete, alternativt varit tillfälligt frånvarande. Även personer som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program räknas som sysselsatta, t.ex. offentligt skyddat arbete, Samhall, start av näringsverksamhet, anställning med lönebidrag eller anställningsstöd. För mer information om AKU, se: http://www.scb.se/Pages/Standard____63724.aspx

Ett stort antal arbetssökande aktiverades under 1990-talet i olika konjunkturberoende, arbetsmarknadspolitiska program. Som mest uppgick dessa, enligt Arbetsförmedlingens statistik, till 234 000 personer i genomsnitt (1994). Under 2010 deltog i genomsnitt 189 000 personer varje månad i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det förbättrade arbetsmarknadsläget medför att finansdepartementets prognos för 2011 är lägre: 167 000 personer per månad.

Statistiken för 2010 visar att utvecklingen på arbetsmarknaden inte blev så illa som befarades. Tvärtom vände konjunkturutvecklingen och en återhämtning inleddes under 2010 med relativt kraftiga ökning av BNP. Detta har in sin tur fört med sig att utvecklingen på arbetsmarknaden har vänt och utsikterna är positiva, även om arbetslösheten inte kommer att sjunka i samma takt som BNP ökar. Det förklaras av att produktiviteten ökar relativt kraftigt i inledningen av en konjunkturuppgång, vilket ger en fördröjd effekt på efterfrågan på arbetsmarknaden.

Diagram 1: Sysselsättningsgrad (sysselsatta/befolkning) samt relativ arbetslöshet, 1992-2012



Källa: Konjunkturinstitutet

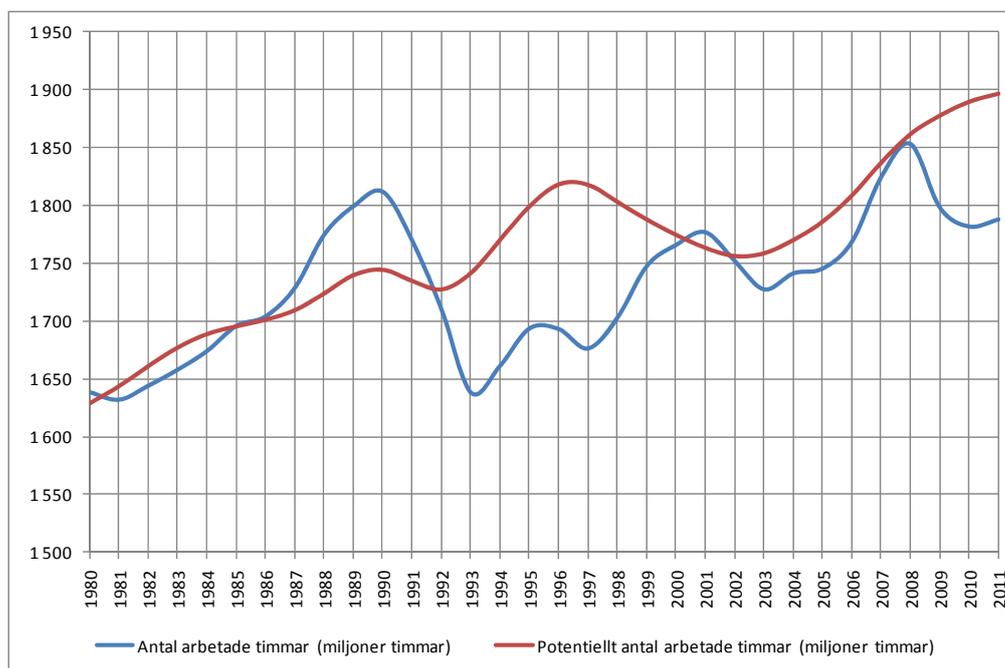
Potentiell och faktisk sysselsättningsgrad

Ett annat sätt att analysera utvecklingen på arbetsmarknaden är att studera hur den *faktiska sysselsättningen* förändras i förhållande till den *potentiella*. Med potentiell sysselsättning avses den nivå på antalet arbetade timmar som är förenlig med riksbankens prisstabilitetsmål på 2 procent. Om antalet arbetade timmar blir högre kommer lönerna att öka i en takt som leder till prisökningar högre än 2 procent och vice versa vid lägre sysselsättning. Det är med andra ord ingen fysisk – absolut – begränsning av sysselsättningen utan en begränsning som är beroende av hur arbetsmarknaden fungerar. En bättre fungerande arbetsmarknad, t.ex. i form av snabbare matchning mellan lediga jobb och ledig arbetskraft, höjer den potentiella sysselsättningen.

I diagram 2 redovisas potentiell respektive faktisk sysselsättning 1980 till 2011, där värdena för år 2011 och 2012 även denna gång bygger på prognoser från Konjunkturinstitutets sida.

Figuren nedan ger vid handen att arbetsmarknaden var kraftigt överhettad runt år 1990 men att den hastigt övergick till en djup sysselsättningskris; under större delen av 1990-talet understiger den faktiska sysselsättningen med stor marginal den potentiella. Sysselsättningen ökar mer stadigt från 1997 och omkring sekelskiftet inträffar en kortare period av högkonjunktur. Därefter följer fyra år med ett negativt arbetsmarknads-gap och det är först under 2007 som den faktiska sysselsättningsnivån på nytt närmar sig den potentiella. Från och med 2008 och på grund av den ekonomiska lågkonjunkturen ökar differensen mellan den faktiska och potentiella sysselsättningen. Under 2009 är gapet som störst, därefter minskar det återigen långsamt, men når inte under denna prognosperiod balans. Det innebär att det fram till 2012 kommer att finnas lediga resurser i ekonomin, vilket medför att risken för att inflationen ökar över 2 procent är relativt låg.

Diagram 2: Potentiell respektive faktisk sysselsättning, 1980-2011



Källa: Konjunkturinstitutet

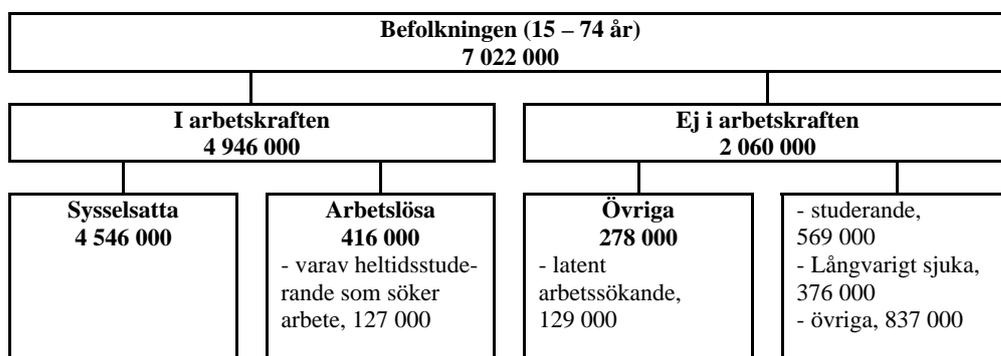
Schematisk tablå av befolkningen

I tablåen nedan ges en schematisk uppdelning av befolkningen i åldern 15-74 år som uppgick till 7 022 000 år 2010. Ett problem med den statistiska informationen är att den bygger på avrundningar från SCB:s sida. Detta innebär att exempelvis befolkningen i stort är något färre än det sammanlagda antalet personer i och utanför arbetskraften.

Arbetskraften i åldersgruppen 15-74 år uppgick till 4 962 000 personer, vilket motsvarar cirka 70 procent av samtliga i åldersgruppen. Antalet sysselsatta uppgick år 2010 till 4 546 000 personer. Tillsammans med de 416 000 arbetslösa utgör dessa arbetskraften. I gruppen sysselsatta ingår en del av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program, såsom t.ex. anställningsstöd och lönebidrag. Övriga programdeltagare räknas i princip som studerande som sökt arbete och ingår därmed i gruppen arbetslösa. Sysselsättningsgraden, dvs. andelen sysselsatta av arbetskraften uppgick 2010 till 64,7 procent.

Av de ca 2 miljoner personer som inte ingår i arbetskraften var det 129 000 som både ville och kunde arbeta, men inte hade sökt arbete. 69 400 ville arbeta men var förhind-

rade av olika skäl. I övrigt fanns det 554 300 studerande, 378 700 långvarigt sjuka samt 913 600 övriga som stod utanför arbetskraften.



Källa: Arbetskraftsundersökningen, SCB

Konsekvenser för kommunerna

Många kommuner har drabbats hårt ekonomiskt på grund av arbetslösheten. Erfarenheten visar att förutom minskade skatteintäkter ökar kostnaderna för ekonomiskt bistånd i tider av hög arbetslöshet. Det har även varit kostsamt för många kommuner att svara upp mot de lokala arbetsförmedlingarnas insatser, som ofta krävt omfattande kommunal medverkan. Kommunerna har erbjudit aktiverande insatser av olika slag, tagit emot praktikanter, erbjudit utbildning, anordnat särskilda arbetsmarknadsverksamheter när det saknats möjlighet att erbjuda arbete eller sysselsättning inom kommunens ordinarie arbetsplatser osv. Många av de insatser kommunerna genomfört i samarbete med Arbetsförmedlingen har inte varit till fullo finansierade med statliga medel utan de har helt eller delvis bekostats med kommunala medel. Kommunernas kostnader för arbetsmarknadspolitiska insatser har de senaste åren uppgått till knappt 3 miljarder kronor årligen.

Behoven av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer att finnas kvar i framtiden. Vilka insatser som behöver göras kommer att variera över tiden och beror på hur situationen ser ut på den lokala och regionala arbetsmarknaden. Behovsbilden ser inte likadan ut för alla arbetslösa och varierar mellan olika kommuner och delar av landet. Även om Sveriges Kommuners och Landstings bedömning är att fokus i de arbetsmarknadspolitiska programmen även framöver bör ligga på utbildning och andra kompetenshöjande och rustande åtgärder, kommer det att finnas behov av individinriktade insatser och olika former av subventionerad sysselsättning. För att de – som är långtidsarbetslösa eller av andra orsaker har en svag ställning på arbetsmarknaden – ska kunna bryta sin arbetslöshet kommer det i många fall att behövas bra och utvecklande praktikplatser, vägledning och socialt stöd. De skärpta kompetenskraven på arbetsmarknaden föranleder SKL att ifrågasätta om det är realistiskt att anta att alla arbetslösa kommer att kvalificera sig för arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

För att arbetsmarknadspolitiken på ett verkningfullt sätt ska bidra till väl fungerande arbetsmarknadsregioner måste samarbetet mellan de lokala arbetsförmedlingarna och näringslivet, kommuner, landsting och regioner samt övriga parter på arbetsmarknaden både breddas och fördjupas.

Arbetsmarknadspolitiks roll och organisation

Arbetsmarknadspolitiken betraktas som en del av den ekonomiska politiken och är en viktig statlig angelägenhet. I Sverige har av tradition aktiva åtgärder vid arbetslöshet prioriterats framför bidrag. Det är en del av det som brukar kallas för ”den svenska modellen”. Att fokus ligger på att få arbetslösa i arbete brukar benämnas ”arbetslinjen”.

Tanken är att de svenska målen för arbetsmarknadspolitiken ska överensstämma med EU:s sysselsättningsstrategi. Se kapitel 6.

Riksdagen

Riksdagens roll

Det är riksdagen som anger den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens mål och inriktning samt anslår medel för verksamheten. Det är riksdagens arbetsmarknadsutskott som bereder ärenden om arbetsmarknadspolitik, arbetslivspolitik, arbetsrätt samt jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Riksdagens beslut

Riksdagen har beslutat att det övergripande målet för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Fokus ska ligga på att bryta utanförskapet för dem som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden. Arbetslinjen ska tydliggöras och de arbetsmarknadspolitiska resurserna ska inriktas mot att matcha arbetssökande mot lediga jobb. Arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring för kortare perioder av arbetslöshet ska säkerställas.

Regeringen

Regeringens beslut

En viktig målsättning för den borgerliga alliansregeringen har varit att förbättra de ekonomiska incitamenten för den enskilde att arbeta och för arbetsgivarna att anställa. Skatten på inkomster har sänkts och arbetsgivaravgifterna blir lägre för de arbetsgivare som anställer personer från grupper som har svårt att få jobb, såsom ungdomar, nyanlända flyktingar och långtidsarbetslösa. Regeringen har också initierat genomgripande

förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet har två huvudsakliga ansvarsområden: arbetsmarknads- och integrationspolitik.

På arbetsmarknadsdepartementet finns sex sakenheter som förbereder ärenden innan regeringen fattar beslut. Här ingår bland annat arbetet med propositioner, förvaltningsärenden – till exempel överklaganden – budget- och styrningsfrågor gentemot myndigheter och verk samt utvecklingsarbete i form av egna utredningar, utredningsuppdrag med mera. EU-förhandlingar och andra internationella uppdrag är vanliga inslag i enheternas arbete.

Arbetsmarknadsdepartementet utfärdar för regeringens räkning regleringsbrev för bl.a. arbetsmarknadspolitiken enligt de beslut som fattats av riksdagen. I exempelvis regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen anges hur mycket medel som anslagits för olika ändamål, hur dessa ska användas och vilka begränsningar som finns. Regleringsbreven finns i Statsbyggaren och presenteras på följande hemsida:
<http://www.esv.se/snabblankar/statsbyggarenmedregleringsbrev.4.1f4cdd2fe95b4121a8000190.html>.

Arbetsförmedlingen

Den 1 januari 2008 ombildades Arbetsmarknadsverket, det vill säga Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och de 20 länsarbetsnämnderna, till en sammanhållen myndighet. Den nya myndigheten fick namnet Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen är den myndighet som utifrån riksdagens och regeringens riktlinjer ska omsätta arbetsmarknadspolitiken i praktisk handling.

Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete

Det övergripande målet för Arbetsförmedlingen är att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Detta ska göras genom att:

- effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
- prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt
- bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

En grundläggande tanke i det utvecklingsarbete som bedrivs på Arbetsförmedlingen är att få till stånd en organisation som leder till en effektivare matchning och ökad kundorientering. De medarbetare som i sitt dagliga arbete möter arbetssökande och arbetsgivare ska koncentrera sig på detta arbete. De medarbetare som på Arbetsförmedlingens huvudkontor arbetar med stöd och service ska i sin tur fokusera på att ge dem som arbetar i den operativa kärnverksamheten en god och effektiv service.

Arbetsförmedlingens regler och bestämmelser

Arbetsförmedlingens långsiktiga mål och uppgifter regleras i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har – numera på intranät – en regelbok som innehåller allt från de viktigaste författningarna från riksdag och regering till verkets egna föreskrifter och råd

som finns samlade i arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling, AMSFS. Se <http://www2.ams.se/regelbok>.

Arbetsförmedlingens målstyrning innebär att huvuddelen av resurserna och befogenheterna fördelas ut i organisationen. Handläggarna på arbetsförmedlingarna fattar många viktiga beslut och regelboken har kommit till för att de ska kunna arbeta i enlighet med de intentioner som uttrycks i lagar, förordningar och andra regler.

Arbetsförmedlingens organisation

Arbetsförmedlingens nationella nivå leds av en verksamhetsstyrelse och en generaldirektör. Båda utses av regeringen. Styrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt regeringens och styrelsens direktiv och riktlinjer.

Landet är uppdelat i 10 geografiska *marknadsområden*, med var sin marknadschef. Dessa områden är i sin tur uppdelade i sammanlagt 69 geografiska *arbetsmarknadsområden*. Se kartan på nästa sida. Inom varje arbetsmarknadsområde finns en *central arbetsförmedling*, som leds av en arbetsförmedlingschef.

Inom varje arbetsmarknadsområde finns minst en *arbetsförmedling*, oftast fler. Arbetsförmedlingen har ambitionen att finnas representerad över hela landet, men i dagsläget finns det inte förmedlingar med full service i alla kommuner. Totalt i landet finns det för närvarande cirka 320 arbetsförmedlingar.

Vissa funktioner hanteras centralt, exempelvis Arbetsförmedlingens centrala kundtjänst och webbtjänsten arbetsformedlingen.se.

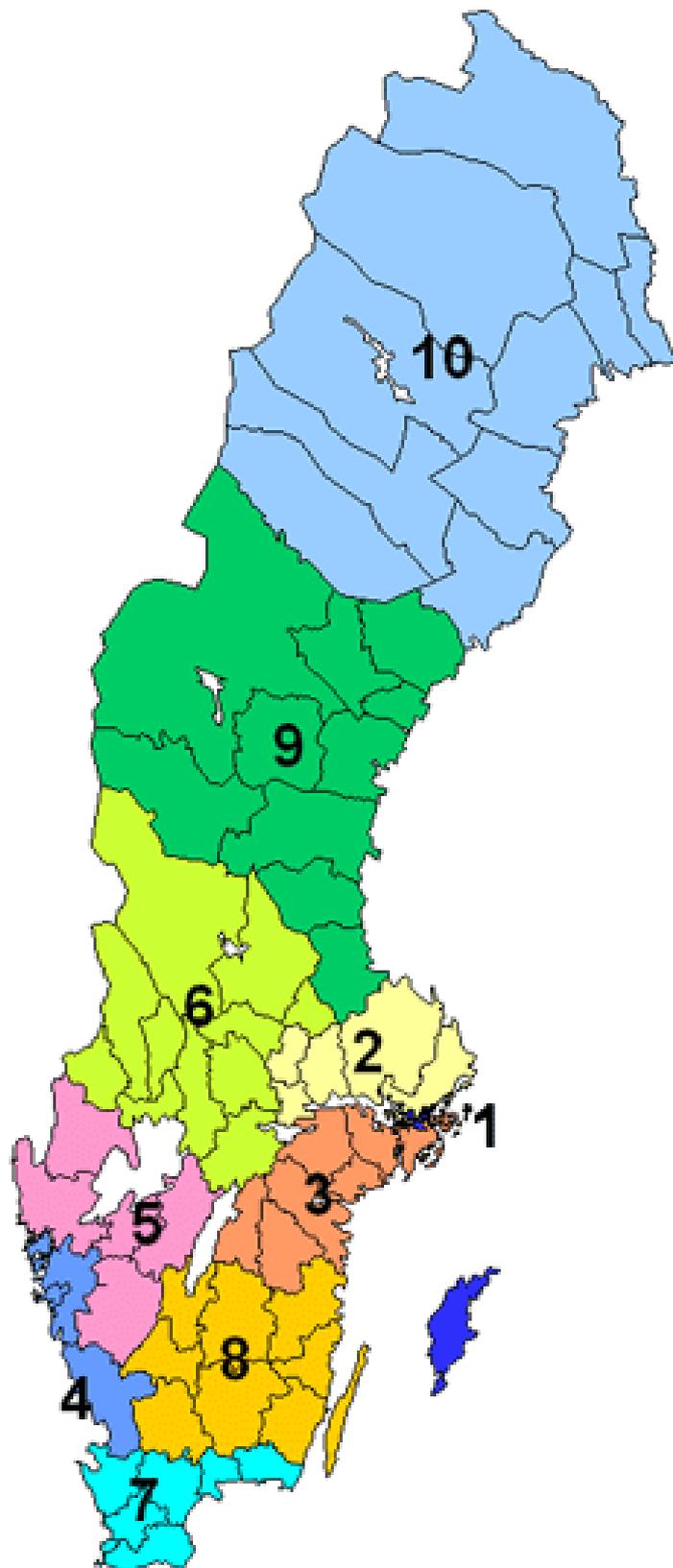
Servicesamverkan

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket har en överenskommelse om att utveckla och etablera servicesamverkan avseende det man kallar för *det personliga mötet*. Sådan samverkan sker på gemensamma servicekontor och kan innefatta samverkan avseende såväl gemensamma lokaler som gemensamma tjänster.

Arbetsförmedlingen Kundtjänst

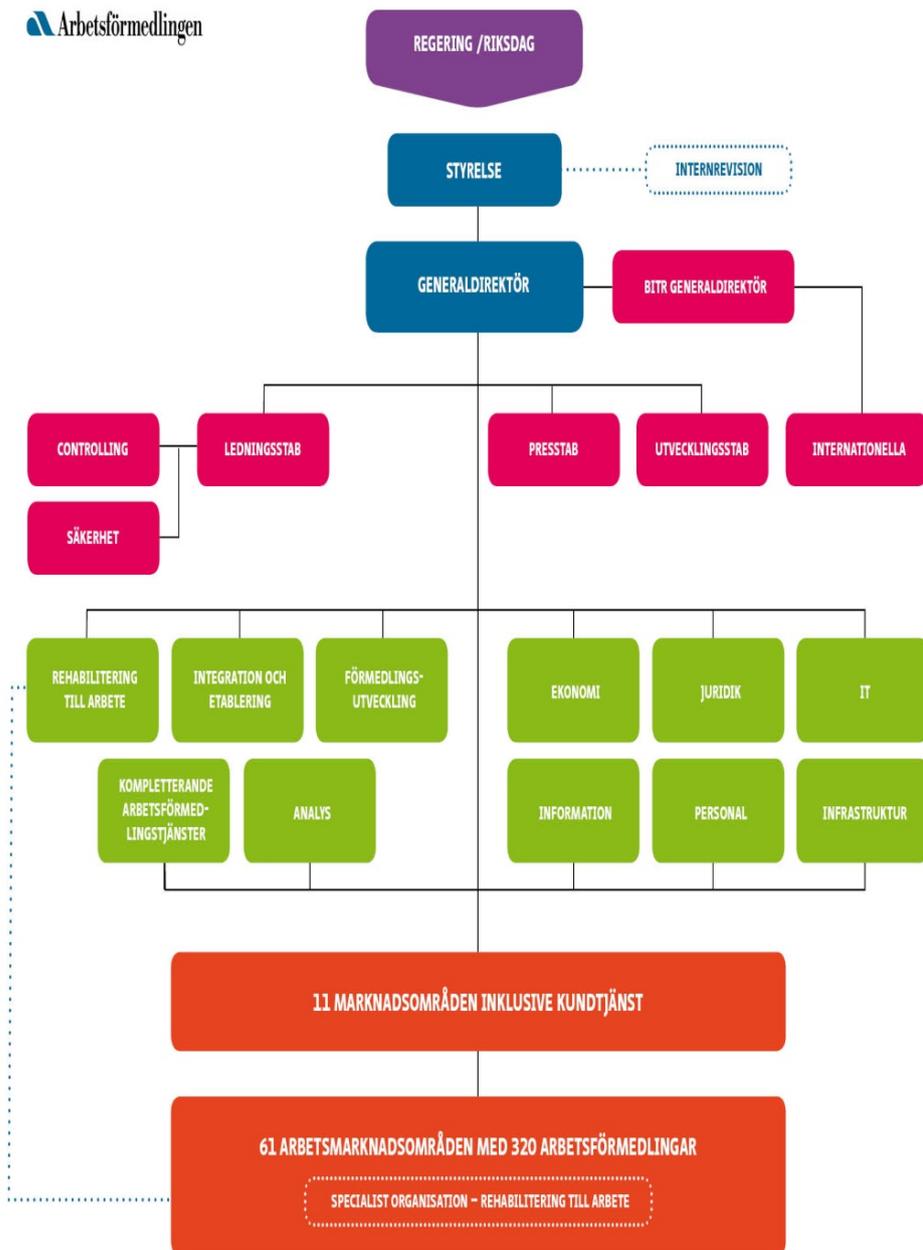
År 2004 öppnade Arbetsförmedlingens första nationella Kundtjänst med service per telefon. Arbetsförmedlingen är för närvarande uppdelat i 10 geografiska marknadsområden och myndighetens kundtjänst räknas som det 11:e marknadsområdet. När arbetssökande eller arbetsgivare ringer till Kundtjänst får de prata med en arbetsförmedlare. Kundtjänst har tillgång till Arbetsförmedlingens interna register och det innebär att man kan få samma hjälp som på en vanlig arbetsförmedling. Beslut som innebär ekonomiska åtaganden, till exempel om arbetsmarknadspolitiska insatser, ska dock fattas av den lokala arbetsförmedlingen.

Karta över Arbetsmarknadsområdena



Arbetsförmedlingens styrelse

Arbetsförmedlingen leds av en verksstyrelse, som är ansvarig inför regeringen. Styrelsen består av en extern ordförande, generaldirektören samt ledamöter med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Styrelsen ska bland annat se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattning och inriktning av arbetsmarknadspolitiken.



Partsrådet

Kopplat till generaldirektören är ett partsråd, vars ledamöter – förutom ordföranden – till lika antal skall representera arbetsgivare och arbetstagare. I partsrådet diskuteras frågor som rör den offentliga Arbetsförmedlingens organisation, verksamhet och riktlinjer för dess fortsatta utveckling. Två av ledamöterna har utsetts på förslag av Sveriges Kommuner och Landsting.

Partsrådet har ersatt den tidigare rådgivande nämnden.

Bransch- och målgruppsenheterna

Tidigare fanns det, centralt på Arbetsförmedlingen, fyra särskilda bransch- och målgruppsenheter: bransch, målgrupp, rehabilitering till arbete samt kultur. Detta verksamhetsområde försvann dock vid årsskiftet 2008-2009. De funktioner som idag finns kvar som separata enheter är kultur och avdelningen rehabilitering till arbete. Den del av målgruppsperspektivet, vilket innehöll nyanlända, bildar sedan hösten 2009 en egen avdelning.

Branschinriktningen, och vissa områden inom målgruppsenheten (däribland frågor gällande arbetsmarknadsutbildning) har slutligen överförts till avdelningarna: arbetsförmedlingsfrågor och kompletterande aktörer.

Centrala delegationen för arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetsförmedlingen har en rådgivande delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering och andra arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionshinder (DAR). Sveriges Kommuner och Landsting är representerat i DAR.

Arbetsmarknadsråd

Huvudprincipen är att kopplat till vart och ett av de 69 arbetsmarknadsområdena ska det finnas ett *arbetsmarknadsråd*. Dessa är forum för informationsutbyte och samordning. Arbetsmarknadsråden skall verka för att målen med den nationella arbetsmarknadspolitiken uppnås genom att skapa former för samverkan inom fyra huvudområden: mobilisering av arbetskraftsutbudet, säkra kompetensförsörjningen, understödja en god sysselsättningsutveckling och samverkan när det gäller integrations- och jämställdhetsfrågor. Rådets sammansättning kan variera, men i princip består de av representanter från arbetsmarknadsområdets kommuner, näringsliv, fackliga organisationer och Försäkringskassa.

Branschråd

Som ett komplement till arbetsmarknadsråden finns regionala *branschråd* vars syfte är att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. I branschråden finns – förutom Arbetsförmedlingen – representanter för privata och/eller offentliga arbetsgivare samt berörda fackföreningar inom en viss bransch. Exempel på branschråd som idag finns runt om i landet är *IT och kommunikation, handel samt ekonomi och administration*. Råden skapas på lokala eller regionala initiativ. Näringsstrukturen styr vilka branschråd som ska finnas och vilka geografiska områden de ska omfatta. Även nationella branschråd kan finnas, exempelvis för områden som *kultur* och *sjöfart*.

Regionala kompetensplattformar

Från och med 2010 ingår en ny del i regeringens uppdrag till Regionala självstyrelseorgan/ Regioner och Regionförbund/ Kommunala samverkansorgan. Uppdraget innebär att kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering ska upprättas. Syftet med dessa är att bidra till:

- ökad kunskap och översikt inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet,
- samordning av behovsanalyser inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet,
- ökad samverkan kring kompetensförsörjning och utbildningsplanering, samt
- ökad kunskap om utbud och efterfrågan av utbildningsformer, med utgångspunkt i de olika utbildningsformernas nationella mål samt myndigheternas ansvar.

Övriga nämnder och delegationer

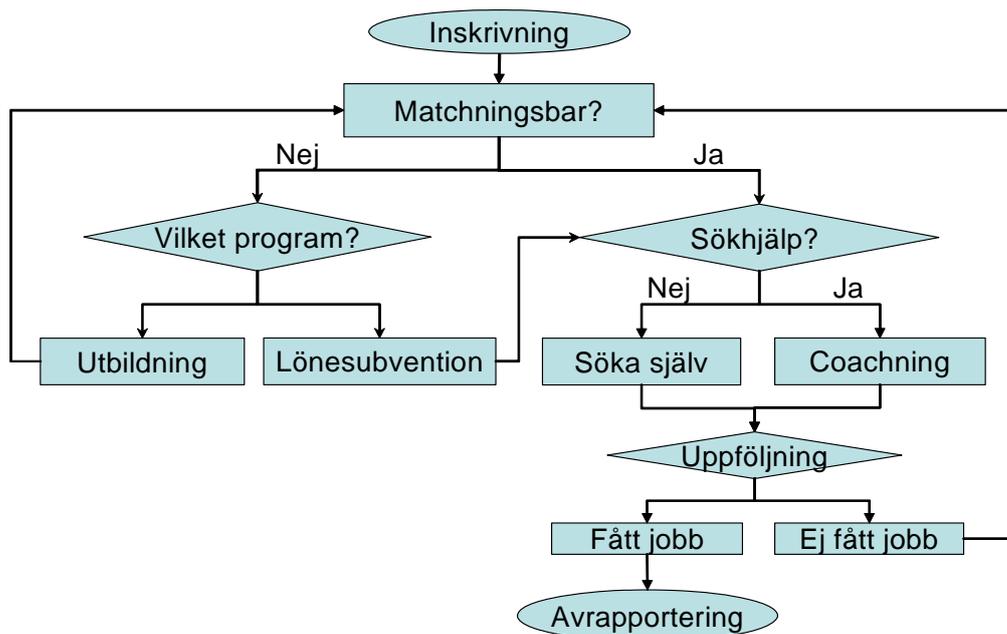
Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ska det dessutom finnas en personalansvarsnämnd och en enhet för omprövning av beslut. Utöver dessa och de ovan nämnda organen finns det ett antal delegationer, nämnder och samrådsorgan inom myndigheten. Det finns ett partsråd som är ett rådgivande organ på nationell nivå i frågor som rör Arbetsförmedlingens verksamhet. Därutöver kan Arbetsförmedlingen inrätta rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Den lokala arbetsförmedlingen

Svensk arbetsmarknadspolitik utmärks av att samtliga ekonomiska resurser för den som söker arbete ska finnas tillgängliga inom samma myndighet – Arbetsförmedlingen. Arbetsgivare och arbetssökande som behöver hjälp kan vända sig till ett enda ställe, som förfogar över och samordnar alla statliga arbetsmarknadsinsatser. Tanken är att resurserna på så sätt ska kunna samordnas och utnyttjas optimalt. Av Arbetsförmedlingens ca 10 500 anställda arbetar våren 2011 nästan åtta av tio på någon av de lokala arbetsförmedlingarna. Drygt tre av fyra anställda är kvinnor. En uttalad ambition är att andelen som jobbar i operativ verksamhet ska öka. Arbetsförmedlingens service och tjänster tillhandahålls genom den lokala arbetsförmedlingen, kundtjänst och webbtjänsten arbetsformedlingen.se. Målgrupp är både arbetssökande och arbetsgivare.

Varje lokal arbetsförmedling arbetar utifrån uppställda mål och tilldelad budget. Den lokala arbetsförmedlingens val av insats eller kombination av insatser beror i första hand på vilka resurser som står till förfogande, såväl ekonomiska som personella. Dessutom kringgärdas varje åtgärd, om den innebär beslut om ett ekonomiskt bidrag, av ett regelsystem som sätter gränser för i vilka situationer och för vilka målgrupper insatsen får användas.

En effektiv arbetsförmedling måste ha en klar bild av vilka personer som ska ges vilket stöd. I AMS Arbetsmarknadsrapport 2007:2 presenteras ett processschema (se nästa sida), som myndigheten vill se förverkligat i sin nya organisation. Först görs en bedömning av om personen i fråga är matchningsbar eller inte. De arbetsmarknadspolitiska insatser som därefter erbjuds står i paritet med den enskildes behov. Subventioner ska användas för att hjälpa personer vars produktivitet av någon anledning bedöms vara lägre. Utbildningsinsatser ska riktas för att motverka att det uppstår brist eller flaskhalsar i företagets rekryteringsprocess och för att undvika att människor förlorar i humankapital och på sikt blir en mindre attraktiv arbetskraft. Coachning handlar om individstödande verksamhet.



Upphandling av privata jobbförmedlingar

Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag av regeringen att säkerställa att kompletterande aktörer är en del av myndighetens tjänsteutbud. Regeringen anger att det är av särskild vikt att kunskap och kompetens hos kompletterande aktörer tas till vara i åtgärderna för dem som står långt från arbetsmarknaden. Detta gäller inte minst inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

IFAU publicerade år 2009 en rapport med titeln "Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar". Denna utvärdering visar att arbetssökande hos privata aktörer träffade sin arbetsförmedlare/coach oftare än de som hade kontakt med den offentliga Arbetsförmedlingen. De deltog mer frekvent i olika jobbsökaraktiviteter och de var överlag nöjdare med den hjälp de fått för att hitta ett arbete. Ungdomar som gick till en privat aktör sökte fler jobb och gick på fler jobbintervjuer än ungdomar på Arbetsförmedlingen. Ungdomar som var kvar på den offentliga förmedlingen fick å andra sidan – i större utsträckning – delta i arbetsplatsintroduktion och arbetspraktik. Sammantaget når IFAU slutsatsen att det inte är större sannolikhet att få jobb eller inkomster för arbetssökande som fått hjälp av en privat förmedling istället för en offentlig sådan.

Arbetsförmedlingen samarbetar också på en reguljär basis med privata verksamheter gällande personliga coacher för nya arbetslösa och korttidsarbetslösa.

Från och med 2011 utökas coachverksamheten med ett försök kallad för "Coach över tröskeln". Det innebär att coachverksamheten ska fortsätta när en person har fått ett jobb. Uppdraget innebär att coachen ska vara ett stöd för både arbetstagaren och arbetsgivaren under en begränsad period. Särskild uppmärksamhet ska ges till utformningen av den psykosociala arbetsmiljön och de särskilda individuella behov som kan behöva mötas för att underlätta vid introduktionen på arbetsplatsen. En bra introduktion ger också goda förutsättningar för att den individuella förmågan kan tas tillvara och utvecklas. Deltagande arbetsgivare ska erbjudas att ingå i ett nätverk för erfarenhetsutbyte och visst kunskapsstöd.

Arbetslöshetsförsäkringen

En viktig uppgift för Arbetsförmedlingen är att handha den praktiska kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, IAF (se vidare sidan 20).

Arbetsförmedlingens budget

Medel för all statlig verksamhet anslås av riksdagen som också anger respektive verksamhets mål och inriktning. I samband med den statliga budgetprocessen hemställer Arbetsförmedlingen och andra myndigheter om anslag till sin verksamhet. Detta sker på vintern 12 månader innan det aktuella budgetåret. I samband med den ekonomiska *vårpropositionen*, där ramarna för statens budget nästkommande år fastställs, kan regeringen avisera eventuella reformförslag. Regeringskansliet utarbetar sedan sitt förslag till statsbudget, som presenteras på hösten i den så kallade *budgetpropositionen*, men regeringen kan också vid andra tidpunkter lägga förslag genom tilläggspropositioner eller vanliga propositioner till riksdagen. När riksdagen beslutat om statsbudgeten utfärdar regeringen regleringsbrev, som sammanställs departementsvis i Statsliggaren. Av regleringsbrevet framgår vilka anslag Arbetsförmedlingen erhåller.

Medelsfördelningen år 2011

Innevarande budgetår, 2011, uppgår anslaget för arbetsmarknadspolitik till 69 miljarder kr. De största posterna redovisas nedan.

- Närmare 37 miljarder kr har avsatts för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.²
- Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader får uppgå till 6 miljarder kr.
- För köp av tjänster från kompletterande aktörer får användas inte fullt 10 miljarder kr.
- För insatser för arbetshandikappade, t.ex. lönebidrag och Samhall, är avsatt inte närmare 12 miljarder kr.

Arbetsmarknadspolitiska program

Sedan början av 1990-talet har förändringstakten i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna varit hög och regelverket har ändrats många gånger. Samtidigt som många arbetsmarknadspolitiska åtgärder och program försvunnit har nya tillkommit, vilket skapat svårigheter för både de arbetslösa och handläggare på arbetsförmedlingar och i kommuner. För att ge några exempel skrotades insatser såsom friår, plusjobb samt akademikerjobb i och med regeringsskiftet 2006.

Arbetsmarknadspolitiken kom under 1990-talets höga arbetslöshet ofta att handla om att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan. Oavsett vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som var aktuella kvalificerade de för en ny stämplingsperiod. Många arbetslösa fastnade i en rundgång mellan åtgärder och nya kassaperioder. År 2000 infördes därför ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, aktivitetsgarantin, vars primära syfte var att bryta rundgången i systemet för de långtidsinskrivna på Arbetsförmedlingen. Aktivitetsgarantin ersattes 2007 av jobb- och utvecklingsgarantin. Inget av dessa båda program berättigar i sig ny ersättningsperiod från a-kassan. Istället berättigar de till aktivitetsstöd.

De arbetsmarknadspolitiska programmen regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. På Arbetsförmedlingens hemsida finns överskådlig

² Aktivitetsstöd utgår till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar, instegsjobb, arbetsplatsintroduktion, prova-på-platser m.m. Se vidare kapitel 4.

information om samtliga arbetsmarknadspolitiska program (www.arbetsformedlingen.se, sök ”faktablad”).

I kapitel 4 finns en sammanställning över de program som har störst betydelse för kommunernas arbete.

Samhall AB

Samhall AB är en statlig företagskoncern med uppgift att under marknadsmässiga former bereda arbetstillfällena för personer med arbetshandikapp. Samhall får ersättning från staten för de extra kostnader som de anställdas funktionsnedsättning innebär. De arbetstillfällena som anordnas med hjälp av dessa medel får disponeras av Arbetsförmedlingen för arbetssökande vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete. Detta regleras i förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Ett viktigt syfte med Samhalls verksamhet är att förbereda funktionshindrade med arbetshandikapp för arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De flesta sådana övergångar sker med hjälp av lönebidrag.

Samhalls roll har utretts i olika sammanhang. Både det tidigare Riksrevisionsverket (RRV)³ och Samhallutredningen (SOU 2003:56) har visat att det finns en inbyggd motsättning mellan Samhalls roll som resurs för arbetshandikappade och dess roll som affärsdrivande företag med resultatkrav. För att upprätthålla en industriell verksamhet har Samhall för funktioner inom styrning och ledning, men också i produktionen, rekryterat även icke funktionshindrad arbetskraft. Samhall har på senare år, som en konsekvens av att arbetstillfällena inom industrin minskat, i ökad utsträckning börjat verka inom tjänstesektorn. Samhall utför tjänster på entreprenad inom såväl äldreomsorg som parkförvaltning och gatustädning i ett flertal kommuner.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetskassorna

I Sverige finns 32 arbetslöshetskassor som beslutar om och betalar ut arbetslöshetsersättning. Alla utom en, Alfa-kassan, har anknytning till ett verksamhetsområde.

Arbetslöshetsersättningen

Grundbeloppet

Alla personer som är arbetslösa, står till arbetsmarknadens förfogande och är beredda att ta ett arbete i Sverige kan beviljas arbetslöshetsersättningens grundbelopp under förutsättningen att de uppfyller ett så kallat *arbetsvillkor*. Grundbeloppet betalas dock ut tidigast från den dag den arbetslöse fyllt 20 år. Grundbeloppet för den som arbetat heltid är för närvarande 320 kr per dag.

Arbetsvillkoret innebär att den arbetslöse, under de 12 månaderna närmast före arbetslösheten, ska ha arbetat i minst sex månader, och då minst 80 timmar under var och en av dessa sex månader. De 12 månaderna kallas ramtid. Den arbetslöse kan också uppfylla kravet genom att ha arbetat i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 månader någon gång under ramtiden, och då minst 50 timmar under var och en av dessa sex månader.

³ Riksrevisionsverkets rapport om stödet till arbetshandikappade (RRV 2000:4)

Som arbete räknas inte bara "vanlig" anställning, utan även anställning med nystartsjobb, lönebidrag, offentligt skyddad anställning, utvecklings- och trygghetsanställning.

Om den anställde gjort totalförsvarspikt, varit sjuk eller vårdat sjukt barn, studerat, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program eller haft föräldrapenning kan hon eller han under vissa förutsättningar förlänga ramtiden med upp till fem år. Efter 300 dagars arbetslöshet upphör försäkringen att gälla. Den arbetslöse är då utförsäkrad. Dock kan föräldrar till barn under 18 år få ersättningsperioden förlängd till 450 dagar.

Om den arbetslöse har fått aktivitetsstöd, det vill säga ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, räknas även dessa dagar in i ersättningsperioden.

Inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning

Om den arbetssökande även uppfyller ett *medlemsvillkor* i en arbetslöshetskassa kan hon eller han istället beviljas inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. När ersättningen ska beräknas utgår man från den genomsnittliga inkomsten per dag under en ramtid. Den så kallade dagsförtjänsten uppgår till 1/5 av veckoinkomsten eller 1/22 av månadsinkomsten under de månader som ligger till grund vid beräkning av normalarbetstiden. Denna uppgår till 80 procent av personens tidigare inkomst, dock max 680 kr per dag. Efter 200 ersättningsdagar minskar ersättningen till 70 procent av tidigare inkomst, dock fortfarande max 680 kr per dag.

Medlemsvillkoret innebär att den arbetslöse ska ha varit medlem i någon a-kassa i minst 12 månader närmast före arbetslösheten. För att bli medlem i en a-kassa krävs det att den sökande arbetar i genomsnitt i minst 17 timmar per vecka. Hon eller han måste vid ansökningstillfället ha arbetat i minst den utsträckningen under fyra veckor inom en sammanhängande period av fem veckor.

Samordning sker av antalet dagar då en arbetslös söker arbete med arbetslöshetsersättning och deltar i arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd. Ersättning kan lämnas under sammanlagt längst 300 dagar resp. 450 dagar (förälder med barn <18 år). Om den arbetslöse vid ersättningsperiodens slut på nytt uppfyller arbetsvillkoret beviljas en ny ersättningsperiod om 300 dagar. Ersättningen beräknas då på inkomsterna under de senaste tolv månaderna. Men om det är fördelaktigare kan den arbetslöse – under ytterligare en ersättningsperiod - istället få en dagpenning på 65 procent av den dagsförtjänst som ersättning tidigare var baserad på.

Alla som har förbrukat 300 dagar i arbetslöshetsförsäkringen ska kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. För dem som har haft arbetslöshetsersättning skall stödet motsvara 65 procent av den tidigare dagsförtjänsten.

En omställningsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen har idag i högre utsträckning än tidigare fått karaktären av en omställningsförsäkring, vilket bland annat innebär följande.

- För att ha rätt till arbetslöshetsersättning ska den arbetssökande medverka till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med Arbetsförmedlingen. Handlingsplanen ska upprättas inom 3 månader från det att den arbetssökande anmält sig till Arbetsförmedlingen.
- Den arbetssökande måste från dag ett vara beredd att ta jobb som inte matchar den egna utbildningen eller yrkesvanan.
- Den arbetssökande måste också vara beredd att redan från dag ett flytta inom landet för att ta ett erbjudet arbete. Undantag ges dock under en övergångsper-

riod till sökanden som är ensamstående föräldrar eller som har andra personer i sitt hushåll som kräver deras tillsyn.

- Sanktionsregler gäller för den som avvisar lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program utan godtagbart skäl. Samma sak gäller den som genom sitt uppträdande förhindrar anställning. Dagpenningen sänks då med 25 procent under 40 ersättningsdagar. Inträffar samma sak en andra gång inom samma ersättningsperiod blir dagpenningen nedsatt med 50 procent under ytterligare 40 ersättningsdagar. Vid tredje sanktionstillfället upphör ersättningsrätten till dess personen i fråga har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor.
- Den som är deltidsarbetslös kan endast använda arbetslöshetsförsäkringen under 75 s.k. stämpelnsdagar. Det innebär att en person som har ett halvtidsarbete och stämplar upp till heltid kan göra så under 150 dagar.

Ifrågasatta utbetalningar

Arbetsförmedlingen har i uppgift att aktivt pröva olika möjligheter till arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder för den arbetsökande. Om den sökande inte bidrar till att försöka lösa sin situation är det Arbetsförmedlingen som ska ifrågasätta den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning. Denna prövning är en av förutsättningarna för att arbetslinjen inom svensk arbetsmarknadspolitik ska kunna fungera. Antalet underrättelser från Arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassorna om ifrågasatt rätt arbetslöshetsersättning har varierat med tiden; de ökade från cirka 2 000 per år till 10 000 år 2007 för att sedan sjunka igen till 4 000 år 2010.

Med avsikten att närmare undersöka utbetalningarna från de sociala trygghetssystemen tillsattes Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) år 2005. På uppdrag av denna har Brottsförebyggande rådet och Skatteverket bland annat beräknat att cirka 4-6 procent av den sammanlagda arbetslöshetsersättningen betalats ut felaktigt. En viktig slutsats som framkommer i delegationens slutrapport är att det krävs en omfattande kampanj för att ändra attityden till bidragsfusk.

I mars 2009 tilldelades Ekonomistyrningsverket ett samverkansuppdrag från regeringen. Samverkansuppdraget riktar sig till myndigheter och organisationer i den statliga och kommunala sektorn. Det ska leda till att metoderna och samarbetet gällande felaktiga utbetalningar i välfärdssystemet utvecklas. Inom samverkansprojektet behandlas frågor om statistik, riskhantering, omfattningsstudier, underrättelseskyldighet, kostnadseffektivitet och information. Samverkansprojektet lämnade i februari 2011 in en rapport till regeringen. Där konstateras bland annat att de kontrollinsatser som syftar till att förhindra felaktiga utbetalningar bör förordas framför till exempel efterkontroller och återkrav. Projektet anser att det både ur individens och statens perspektiv borde vara bättre och mer effektivt att förhindra felaktiga utbetalningar. Projektet slutredovisas till regeringen i februari 2012.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

IAF är tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna och utfärdar föreskrifter och kommentarer till ovan nämnda lagar. IAF granskar också Arbetsförmedlingen i dess uppgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. Utöver detta företräder IAF staten i juridiska frågor som gäller arbetslöshetsförsäkringen samt handlägger ärenden om arbetslöshetsersättning för personer som söker jobb inom EU/EES. Sveriges Kommuner och Landsting är representerat i insynsrådet för IAF.

Information om arbetslöshetsförsäkringen, statistik, rapporter m.m. finns att hämta på IAF:s hemsida, www.iaf.se.

Utvärdering av arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken är ständigt under debatt. Vidtagna åtgärder utvärderas, jämförelser görs över tid och rum och nya doktriner ser dagens ljus. Arbetsförmedlingen genomför egna utvärderingar och presenterar regelbundet på sin hemsida resultatet av sina uppföljningar och statistik från SCB. Universitet och högskolor spelar en stor roll för den arbetsmarknadspolitiska forskningen, men även arbetsmarknadens parter, olika intresseorganisationer och myndigheter bidrar till förändringar av och framsteg i arbetsmarknadspolitiken. I detta avsnitt presenteras några av dessa institutioner.

Riksrevisionen

Riksrevisionen, som ingår i riksdagens kontrollmakt, ska bidra till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten genom en oberoende granskning av all statlig verksamhet. Riksrevisionen granskar såväl myndigheternas redovisning som effektiviteten i statens åtaganden. Arbetsförmedlingens verksamhet har granskats vid ett flertal tillfällen.

Statskontoret

Statskontoret arbetar på regeringens uppdrag med att på olika sätt främja utvecklingen av en rättssäker, demokratisk och effektiv offentlig sektor. Statskontoret har genomfört ett stort antal studier av bland annat Arbetsförmedlingens arbete och de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

IFAU är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra utvärderingar av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärderingar av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, kurser och konferenser liksom att bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier. I IFAU:s uppdrag finns även att påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet. IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden.

Till institutet är en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade. Sveriges Kommuner och Landsting är representerat i referensgruppen.

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS)

FAS skall bidra till kunskapsuppbyggnad inom arbetslivsområdet och en ökad förståelse av sociala villkor och processer genom att främja grundläggande och behovsstyrd forskning, internationellt forskningssamarbete och förmedling av forskningsinformation.

Tillväxtanalys och Vinnova

Tillväxtanalys är den myndighet som, sedan den 1 april 2009, arbetar med tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att belysa de områden som är av störst betydelse för Sveriges tillväxt. Myndighetens övergripande målsättning är att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i alla delar av landet.

En annan myndighet som också har målet att bidra till en ökad tillväxt och ett utvecklat välstånd är Vinnova. Vinnovas särskilda ansvarsområde är dock innovationer kopplade till forskning och utveckling, d.v.s. nyskapande, framgångsrika produkter, tjänster, eller

processer med vetenskaplig bas. Myndighetens uppgift är på så sätt att finansiera den behovsmotiverade forskningen som ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett välmående samhälle behöver samt att stärka de nätverk som är nödvändiga kring det arbetet.

Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen är den myndighet som ansvarar för den statliga ungdomspolitik. Ungdomsstyrelsen har följt och utvärderat de arbetsmarknadspolitiska programmen och stödjer olika projekt i syfte att utveckla insatserna för bland annat arbetslösa ungdomar.

Övrigt

Statistik, rapporter och idéskrifter om arbetsmarknadspolitik finns att hämta på de politiska partiernas hemsidor och hos intresseorganisationer som Svenskt Näringsliv och olika fackförbund. Universitet och högskolor både i Sverige och utrikes publicerar forskningsresultat på sina hemsidor. Se till exempel CAFO, centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, vid Växjö universitet.

Internationella utvärderingar finns att hämta via Internet från den Europeiska Kommissionen, Regionkommittén, den Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, OECD, The European Employment Observatory med flera webbplatser vars syfte är att underlätta ett multilateralt utbyte av information om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik.

Vilket ansvar har kommunerna?

Staten ansvarar för arbetsmarknadspolitiken. Riksdag och regering anger vilka mål arbetsmarknadspolitiken ska ha, fattar beslut om vilka åtgärder som ska finnas och anslår medel för verksamheten. Det är sedan Arbetsförmedlingens uppgift att se till att arbetsmarknadspolitiken genomförs i enlighet med de politiska besluten. På lokal nivå är det de lokala arbetsförmedlingarna som ansvarar för arbetsmarknadspolitiken och de medel som anslås för arbetsmarknadsåtgärder.

Staten har alltså huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken och den statliga Arbetsförmedlingen ansvarar för platsförmedling, arbetsförberedande insatser i form av vägledning, utbildning och yrkesinriktad rehabilitering samt sysselsättningsskapande åtgärder. Arbetsförmedlingen ska också säkerställa att kompletterande aktörer är en del av myndighetens tjänsteutbud.

Det övergripande målet för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. De arbetsmarknadspolitiska målen är nationella, men utan medverkan från näringsliv och offentlig sektor på lokal och regional nivå är de omöjliga att uppnå.

Kommunernas roll

Kommunernas formella ansvar för arbetsmarknadspolitiken är begränsat, men de tar *de facto* ett mycket stort ansvar för politikområdets utformning och insatser på lokal nivå. Kommunerna har ett omfattande samarbete med de statliga arbetsförmedlingarna. Kartläggningar som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har genomfört visar att flertalet kommuner anser att samarbetet med den lokala arbetsförmedlingen fungerar bra eller att åtminstone det mesta fungerar bra. Många kommuner har emellertid varit och är även idag kritiska mot den centrala styrningen av arbetsmarknadspolitiken, som de vill ska minska till förmån för de lokala arbetsförmedlingarnas inflytande.

Samarbetet mellan kommuner och arbetsförmedlingar rör allt från att utveckla den lokala arbetsmarknaden och insatser för olika grupper av arbetslösa till rekrytering av kommunal personal. Kommunerna spelar också – liksom landsting och regioner – en mycket viktig roll som arbetsgivare när det gäller att tillhandahålla arbetslösa ett subventionerat arbete eller en arbetspraktik. Långtidsarbetslösa, ungdomar, nyanlända flyktingar och invandrare samt försörjningsstödstagare är de vanligaste målgrupperna för olika samverkansprojekt. Av en enkätundersökning som SKL genomförde år 2009 framgick att det finns kommunala arbetsmarknadsenheter i ungefär 85 procent av

kommunerna. Antalet medarbetare på dessa enheter uppgår totalt till ungefär 4 000 personer. De kommunala arbetsmarknadsenheterna har ingen enhetlig utformning, utan har i regel organiserat sin verksamhet utifrån den aktuella problembilden i respektive kommun. I många kommuner utgör arbetsmarknadsenheten en avdelning/enhet på kommunstyrelsekontoret, men på andra håll är de en egen förvaltning eller har slagits ihop med social-, utbildnings- eller personalförvaltningen.

Kommuner träffar avtal med Arbetsförmedlingarna om att åta sig uppgifter inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program, men på många håll bedriver kommuner också egen verksamhet för arbetslösa som av olika anledningar inte får stöd från Arbetsförmedlingen.

Några kommuner har i samarbete med Arbetsförmedlingen försökt utveckla lokala eller regionala arbetsmarknadsstrategier. Arbetsmarknadens parter, inklusive det lokala näringslivet, har varit involverade i arbetet. Inom Arbetsförmedlingen har emellertid intresset för lokala strategier varit begränsat, vilket på flera håll inverkat ogynnsamt på såväl strategierna som de därpå följande insatserna. Resultatet har på vissa håll blivit att kommunen – efter en dialog med Arbetsförmedlingen och övriga lokala parter – antagit en egen arbetsmarknadspolitisk handlingsplan. Sveriges Kommuner och Landstings mening är att arbetsmarknadsråden, om de i framtiden ges ett större inflytande, skulle kunna vara utmärkta fora för diskussioner om lokala strategier.

I och med inrättandet av Arbetsförmedlingen ombildades de tidigare arbetsmarknadsnämnderna till arbetsmarknadsråd. Dessa fungerar, vilket nämnts tidigare, som mötesplatser för informationsutbyte och samordning på arbetsmarknadsområdet. I ett remissvar till AMS 2007 påpekade Sveriges Kommuner och Landsting att arbetsmarknadsråden måste ges reella möjligheter och klara mandat att påverka arbetsmarknadspolitiken lokala och regionala utformning. Med detta sagt finns det i dagsläget vissa arbetsmarknadsråd som fungerar mycket väl. Majoriteten av råden saknar dock fortfarande faktiska beslutsmöjligheter och medel avsatta för lokal samverkan.

Kommunernas motiv

En viktig anledning till att kommunerna tar aktiv del i det arbetsmarknadspolitiska arbetet är att arbetslösheten är kostsam för kommunernas ekonomi. Vid hög arbetslöshet sjunker skatteintäkterna samtidigt som kostnaderna för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder ökar. Om kommunerna inget gör kan det leda till att de tvingas skära i kärnverksamheter såsom barnomsorg, skola och äldreomsorg. Många kommuner har funnit att de statliga utbildnings- och sysselsättningsåtgärderna inte ger tillräcklig effekt. Man har därför vidtagit egna åtgärder och samarbetet med det privata näringslivet har ökat. På flera håll i landet har det gjorts överenskommelser med bemanningsföretag om samarbete för att pröva nya vägar för att t.ex. få in försörjningsstödstagare i arbetslivet.

Finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen är en princip för lagstiftning som beslutades av riksdagen 1993. Principen innebär att om staten ålägger kommuner, landsting eller regioner en skyldighet så ska staten också tillföra de ekonomiska resurser som krävs för att uppfylla skyldigheten. På motsvarande vis medför statliga reformer som innebär minskade kostnader för kommuner, landsting och regioner att staten kan minska bidragen.

Kommunal arbetslöshetsnämnd

Kommunerna har genom lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd getts en viss allmän kompetens att agera för att hindra arbetslöshet. Det skall i varje kommun finnas en

arbetslöshetsnämnd, som inte får förväxlas med Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsråd. Om inte annat har beslutats är kommunstyrelsen arbetslöshetsnämnd. Nämnden har till uppgift att främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av det.

Kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Kommuner kan inte utan särskilt lagstöd ge understöd till en enskild kommunmedlem, eftersom det skulle innebära ett avsteg från den i kommunallagen fastställda *likställighetsprincipen*. I januari 2008 gavs kommunerna därför i lagen (2007:1360) om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder möjligheter att anordna aktiviteter för arbetslösa. Lagtexten ingår nu i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter:

6 kap 2 § Kommuner får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om innehållet i överenskommelserna.

Lagen innebär en möjlighet för Arbetsförmedlingen att teckna överenskommelse med kommunen om att denna ska genomföra åtgärder för deltagare i de båda programmen jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar (se kapitel 4). I förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program⁴ anges i vilka situationer förmedlingarna kan anlita kommunen. En förutsättning är att Arbetsförmedlingen efter ett upphandlingsförfarande inte hittat en annan lämplig aktör att genomföra åtgärderna (se kapitel 4). För åtgärderna arbetspraktik och praktisk kompetensutveckling, arbetsträning, förstärkt arbetsträning, studie- och yrkesvägledning samt jobsökaktiviteter med coaching kan kommunerna få ekonomisk ersättning av Arbetsförmedlingen.

En kommun omfattas inte i sin roll som arbetsgivare av förordningen (SFS 2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att förmedlingen kan anvisa till olika stöd i samband med en anställning inom kommunen, exempelvis lönebidrag, nystartsjobb och anställningsstöd.

Kommunernas ansvar enligt Socialtjänstlagen

I detta sammanhang bör nämnas att enligt 3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) skall socialnämnden i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete. Detta behandlas vidare i kapitel 4.

Andra samarbetspartners

Flertalet kommuner samarbetar och för diskussioner om arbetsmarknadspolitiska frågor även med andra aktörer än Arbetsförmedlingen. De vanligaste samarbetsparterna är det lokala näringslivet och de största arbetsgivarna, fackföreningar, ideella föreningar, bemannings- och jobbförmedlingsföretag. Bland övriga samarbetspartners kan nämnas Försäkringskassan, vårdcentral, psykmottagning och Samhall. Samverkan kan gälla praktikplatser, rehabiliteringsinsatser, samarbete kring socialtjänstens klienter, utbildningsinsatser m.m.

⁴ Lagtext i bilaga 1.

Kommunallagen

En grundläggande förutsättning för att en kommun skall kunna ägna sig åt en verksamhet är att det finns lagstöd för att bedriva verksamheten. Verksamheten måste antingen vara förenlig med den så kallade allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § kommunallagen eller med den särskilda kompetens som följer av speciallagstiftningen. Den viktigaste speciallagstiftningen är lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter; 6 kapitel 2 §. Se ovan.

Kommunallagen ger kommunerna ett stort utrymme att bestämma vilken verksamhet de vill bedriva inom ramen för sin allmänna kompetens:

2 kap 1§ Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Staten har, som nämnts, huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men riksdagen har också gett kommunerna vissa uppgifter på området. Den av riksdag och regering antagna finansieringsprincipen innebär att det för alla nya uppgifter som staten ålägger kommunerna ska medfölja statlig finansiering.

Kommunerna har en viktig uppgift att fylla när det gäller att ställa bra och utvecklande praktikplatser till Arbetsförmedlingens förfogande och att driva speciella verksamheter för de arbetslösa som har svårigheter att ta sig ut på arbetsmarknaden. Kommunallagens krav för att kommunerna själva ska få ha hand om en angelägenhet är alltså att det är av allmänt intresse att så sker. I bestämmelsen ligger ett principiellt förbud att ge understöd till enskilda, eftersom det inte kan vara av allmänt intresse att så sker. Särskilda undantag från förbudet att lämna understöd till enskilda finns i speciallagstiftning, till exempel *socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Kommunal näringspolitik

Många kommuner vill idag istället för en ensidig satsning på arbetsmarknadspolitiska åtgärder också inrikta sig på att få fram ”riktiga jobb”. Kommunernas engagemang på det näringspolitiska området har därför ökat de senaste åren, men kommunallagen sätter begränsningar för vad kommunerna kan göra:

2 kap 7 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Kommunerna får alltså tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Regeln innebär att det råder förbud för kommuner att driva spekulativa företag. Kommunerna får däremot driva affärsverksamhet om den tillgodoser ett allmänt intresse. Som exempel på tillåten kommunal affärsverksamhet kan nämnas bostadsföretag samt el-, gas-, och värmeanläggningar. Dessa typer av verksamheter drivs ofta med stöd av speciallagstiftning. Däremot råder det i princip förbud mot att bedriva näringsverksamhet som räknas till det egentliga näringslivet, exempelvis varuproduktion, detaljhandel och marknadsföring.

Med några mindre undantag förbjuder alltså kommunallagen kommunerna att starta och driva företag på den marknad där det privata näringslivet agerar. Kommunallagen tillåter kommunerna att vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen, till exempel att lämna råd i näringslivsfrågor, att sälja industrimark till generellt lågpris och att ställa i ordning vägar, vatten och avlopp:

2 kap 8 § *Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.*

Kommunerna är dock förhindrade att stödja enskilda näringsidkare och gynna nyetablering genom att erbjuda individuella förmåner till dem som funderar på att starta nya företag eller flytta sin verksamhet till orten.

Undantag från denna regel får göras om det finns synnerliga skäl för det. Ett visst utrymme för kommunala åtgärder kan till exempel uppstå när de behövs för att garantera en viss servicenivå åt kommuninnevanorna. Så har det i rättspraxis godtagits att kommuner lämnat bidrag för att garantera livsmedels- eller bensinförsörjning i glesbygd.

Tidigare åberopades ofta rådande eller befarad arbetslöshet som motiv för att tillåta kommunala bidrag till det egentliga näringslivet. Det finns också ett antal äldre rättsfall som visar att kommunerna undantagsvis fått lämna ekonomiskt stöd till företag vid en betydande arbetslöshet i kommunen. I domstolspraxis har fästs avseende vid – förutom omfattningen av arbetslösheten – de kommunala åtgärdernas art och effekt på sysselsättningen. I prop. 1990/91:117, sid. 153, om en ny kommunallag redovisas emellertid en mycket restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag.

Den omständigheten att det enligt kommunallagen krävs synnerliga skäl för att kunna lämna individuellt stöd till en enskild näringsidkare och inställningen i de citerade förarbetena gör att förvaltningsdomstolarna nu är mer restriktiva när det gäller att medge företagsstöd än tidigare.

Kommunala insatser för anställning åt funktionshindrade

På ett område finns lagstöd för kommunerna att bedriva affärsverksamhet för att hjälpa enskilda. Kommunerna får driva verksamhet för att bereda anställning åt funktionshindrade enligt 3 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Detta gäller om de funktionshindrade inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få lämpliga anställningar på annat sätt. Det krävs också att verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av personer med funktionshinder och att anställningen sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller, efter Arbetsförmedlingens medgivande, av den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen.

Kommunala verksamheter för arbetslösa

Frågan är hur man skall se på de ”mellanformer” som innebär att kommunerna sysselsätter arbetslösa med hjälp av olika arbetsmarknadsprogram, men låter eventuella produkter eller liknande från verksamheten säljas till allmänheten. Här skall några exempel lämnas och efteråt förklaras hur dessa exempel ser ut i ett juridiskt perspektiv.

Systuga

I A kommun arbetar ett 15-tal arbetslösa kvinnor på kommunens Systuga, varav flertalet är flyktingar och invandrare som läser svenska på halvtid. Kvinnorna deltar i olika former av arbetsmarknadsåtgärder. Systugan syr gardiner till skolor och daghem, tillverkar mjukisdjur, syr grytlappar, väskor, lapptäcken m.m. som säljs till såväl kommunens personal som allmänheten.

Trästuga

I B kommun arbetar sammanlagt 20 arbetslösa på en träverkstad. Några har s.k. OSA (skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare) medan andra är anvisade inom jobb- och utvecklingsgarantin. De reparerar möbler åt kommunens förvaltningar, tillverkar fågelholkar, dockspisar, blomlådor m.m. som framförallt säljs till allmänheten. Men de har också viss legotillverkning av gallergrindar, som beställts av en leksaksaffär.

Verkstaden

I kommun C har arbetsmarknadsenheten kommit överens med en företagare på orten att erbjuda arbetsträning på en verkstad, som utför legoarbeten (bl.a. paketering) åt ett större företag. Företagaren och kommunen delar på vinsten, vilket innebär att kommunen har kunnat projektanställa en arbetsmarknadskonsulent, vars uppgift framför allt är att stödja de anställda på verkstaden. Flera av de anställda har socialmedicinska problem och arbetsmarknadskonsulenten ska ansvara för rehabiliteringen. Hälften av de arbetslösa på verkstaden har ersättning i form av ekonomiskt bistånd jämte en s.k. stimulanspeng, som ska täcka merkostnader för lunch utom hemmet.

Garaget och flyttlaget

I D kommun har socialförvaltningen startat en liten bilverkstad för arbetslösa ungdomar under 25 år med sociala problem. På garaget lagar man gamla bilar, som köpts in för att ungdomarna ska få lära sig såväl plåtslageri som mekanik. Bilarna säljs till allmänheten när de är reparerade. Garaget åtar sig även att reparera bilar åt allmänheten, som dock inte kan räkna med samma service som på en vanlig bilverkstad.

Garaget har dessutom köpt in och lagat en lastbil, som används vid flyttningsuppdrag. Det är framförallt kommunala förvaltningar som anlitar flyttlaget, men det kommunala bostadsföretaget har också visat intresse och begärt att få en offert på hur mycket det kostar att evakuera lägenheter.

Verksamheten finansieras av socialförvaltningen, men flyttlaget har så stora intäkter att man i framtiden räknar med att kostnader för lokaler, utrustning och drift ska vara täckta. Flertalet ungdomar har ersättning i form av ekonomiskt bistånd.

Fixarna

I E kommun sysselsätter man såväl arbetslösa ungdomar som äldre genom olika enklare uppdrag. Några hjälper ortens pensionärer med trädgårdsarbete, snöskottning och kör hem mat på en flakmoped från affärer. De har även en liten verkstad där man kan lämna in tavlor för inramning och där man tillverkar småsaker, som säljs till allmänheten i en liten butik.

I genomsnitt sysselsätter man 15-20 arbetslösa inom olika arbetsmarknadspolitiska program.

Matbiten

Inom ett arbetsmarknadspolitiskt program lagas och serveras dagens rätt till självkostnadspris i en lokal i centrala delarna av F kommun. Deltagarna har tidsbegränsade projektanställningar. Matbiten har blivit en mötesplats för arbetslösa, men vid lunchtid kommer också folk som arbetar i närheten. Ägaren till en lunchservering i närheten har klagat på att han förlorat kunder.

Ovanstående exempel ur ett juridiskt perspektiv

Exemplen visar på kommunala verksamheter som sysselsätter arbetslösa. Till en del uppträder kommunerna i verksamheterna på den marknad som egentligen är förbehållen

privata företag. Syftet är emellertid inte att bedriva näringsverksamhet, utan syftet är att hjälpa arbetslösa genom olika arbetsmarknadsåtgärder. De mot marknaden riktade åtgärderna är i alla exemplen av tämligen ringa omfattning. För att åtgärderna är lagliga talar att de är avsedda att hjälpa arbetslösa. Mot talar att åtgärderna resulterar i en viss näringsverksamhet på marknaden. Vid en sammantagen bedömning talar det mesta för att åtgärderna är tillåtna. Om de blir mer omfattande och närmar sig ren näringsverksamhet, bör det övervägas att låta de arbetslösa ta över verksamheterna för att bedriva dem i egen regi, t.ex. i form av ett socialt företag.

Starta eget-insatser

När det gäller kommunens insatser för att hjälpa arbetslösa att starta egna företag måste insatserna begränsas till att syfta på sådana insatser som faller in under begreppet *allmänt näringslivsfrämjande*. Hit hör – förutom att lämna råd – t.ex. att förmedla kontakter med andra företagare, banker och utvecklingsfonder. Det är också tänkbart att kommunerna kan anordna utbildning för nya företagare.

Kommunalt anställningsstöd till arbetsgivare

Andra exempel visar på att kommunerna ibland lämnar bidrag till privata näringsidkare för att dessa bereder arbetslösa ungdomar och andra sysselsättning. Inte heller om sådana insatser ryms inom kommunernas befogenheter har prövats av domstol. Bidragen får närmast utgöra ett kommunalt komplement till andra arbetsmarknadsprogram. Vad som gör bidragen tveksamma ur kompetenssynpunkt är att de – samtidigt som de ger arbetslösa personer möjlighet till sysselsättning – utgör stöd till den enskilde näringsidkaren. Frågan är alltså om det allmänna intresset av att förebygga eller motverka arbetslöshet väger över åtgärdens karaktär av stöd till den enskilde näringsidkaren. Övervägande skäl talar för att det allmänna intresset väger över, åtminstone om bidraget hålls på en inte alltför hög nivå.

Konkurrensproblemet vid offentlig näringsverksamhet

Konkurrenslagen (1993:20) är i princip tillämplig på offentlig näringsverksamhet. Lagen innehåller två förbud: ett mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, och ett mot företags missbruk av dominerande ställning. I de exempel som redovisats ovan skulle kommunen, om den har en dominerande ställning på den relevanta marknaden, kunna sägas missbruka denna ställning om den tillämpar ett pris som utgör underprissättning i konkurrensrättslig mening. Rättsläget får emellertid anses oklart, och det går inte att med säkerhet uttala sig om i vilken utsträckning konkurrenslagen omfattar sådan offentlig prissättning som inte ger full kostnadstäckning och som snedvrider konkurrensen på marknaden. Det bör dock påpekas att Konkurrensverket har ett övergripande ansvar för att uppmärksamma hinder mot effektiv konkurrens i offentlig verksamhet.

Den 1 januari 2010 infördes i konkurrenslagen en ny så kallad konfliktlösningssregel som syftar till att komma till rätta med konkurrensnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer. Kommuner, landsting, regioner och kommunala företag kan förbjudas att bedriva en säljverksamhet om den snedvrider, är ägnad att snedvrider, hämmar eller är ägnad att hämma konkurrensen. Ett förbud får inte meddelas om verksamheten är förenlig med lag. Förbud kan också meddelas om en kommun, ett landsting eller ett kommunalt företag tillämpar ett visst förfarande i en säljverksamhet om det snedvrider, är ägnad att snedvrider, hämmar eller är ägnad att hämma konkurrensen. Ett sådant förbud får inte meddelas om förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt. Avsikten är inte att ändra på gränserna mellan å ena sidan vad som är en kommunal kompetenslig verksamhet och å den andra vad som är det egentliga näringslivets område. Konkurrensverket är den myndighet som givits rätt att föra talan i domstol om förbud enligt de nya reglerna.

Verket har gjort uttalanden om att det inte kommer att prioritera frågor som kan upplevas ligga i ett gränsland och där förutsättningarna att vinna framgång är osäkra.

När kommunen avser att tillhandahålla varor och tjänster på den öppna marknaden genom kommunala verkstäder och arbetslag vilka erbjuder sysselsättning till arbetslösa bör konkurrensaspekten beaktas. Det lokala näringslivets sammansättning bör vara en av de bedömningsgrunder som läggs in när verksamheter för arbetslösa planeras. Det kan också vara lämpligt att höra med det lokala näringslivet hur man ser på kommunens planerade åtgärder för att bereda arbetslösas sysselsättning.

Kommunerna och de statliga arbetsmarknadsprogrammen

Den del av arbetsmarknadspolitiken som i praktiken spelar störst roll är de arbetsmarknadspolitiska programmen. Även om de den senaste tiden minskat i antal så är de fortfarande många och reglerna är inte helt lättöverskådliga.

Det finns två typer av arbetsmarknadspolitiska program: De *konjunkturberoende* programmen, som riktar sig till alla eller vissa grupper av de arbetslösa, och program för *arbetshandikappade*.

I detta avsnitt görs en genomgång av ramverket kring programmen och av de program som har störst betydelse för kommunerna. Vissa program har med andra ord utelämnats. En fullständig översikt över samtliga program och alla regler finns på www.arbetsformedlingen.se, sök ”faktablad”.

Observera att nedanstående redogörelse är översiktlig och att en del specialregler för vissa program har utelämnats.

Konjunkturberoende arbetsmarknadsprogram

Allmänt om anvisning till programmen

De arbetsmarknadspolitiska programmen står öppna för personer över 25 år. Personer under 25 år anvisas till *jobbgarantin för ungdomar*. Några undantag finns dock, se under respektive program nedan.

En anvisning innebär ett erbjudande om att få tillgång till programmet. Rätten till aktivitetssättning, utvecklingsersättning eller arbetslöshetsersättning är kopplad till att den enskilde accepterar förmedlingens anvisningar.

En anvisning ska omfatta en bestämd tidsperiod. Huvudregeln är att denna får vara längst sex månader, men för vissa program gäller andra tidsramar. Exempelvis gäller en anvisning till arbetsmarknadsutbildning till dess att målen för utbildningen är uppnådda. En anvisning kan återkallas om den anvisade inte dyker upp eller på annat sätt missköter programmet.

Sedan den nya förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program infördes kan, enligt Arbetsförmedlingens tolkning, förmedlingarna inte träffa överenskommelser med kommunerna om de program som beskrivs i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Förordning innehåller bestämmelser om arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, stöd till start av näringsverksamhet, ungdomsinsatser, förberedande insatser och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Ersättningen till deltagarna i programmen

Deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen får ersättning i form av så kallat *aktivitetsstöd*. För de som kvalificerar sig till arbetslöshetsersättning motsvarar aktivitetsstödet denna. Om den arbetslöse fått arbetslöshetsersättning och/eller

aktivitetsstöd i 300 dagar (450 dagar för föräldrar med barn <18 år) sänks stödet till 65 procent av den fastställda dagsförtjänsten. De personer som utförsäkrats från arbetslöshetsersättningen får också högst 65 procent av den fastställda dagsförtjänsten. Om den arbetslöse inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsförsäkringen får hon/han 223 kr per dag.

Program baserade på anställningsstöd

Anställningsstöd innebär att arbetsgivaren får en skattereduktion motsvarande en del av lönekostnaden. Lönen måste motsvara avtalsenlig nivå. Den anställde omfattas inte av LAS.

- Särskilt anställningsstöd kan lämnas till arbetsgivare som anställer personer som genomgått hela fas 1 av jobb- och utvecklingsgarantin (se nedan). Anställningen subventioneras då genom en skattereduktion motsvarande 85 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per arbetsdag. Ytterligare ersättning kan lämnas för merkostnader som arbetsgivaren har med anledning av anställningen, dock högst 150 kronor per dag och person. Anställningsstödet lämnas under max 12 månader.
- Instegsjobb för nyanlända invandrare innebär en möjlighet för arbetsgivare som anställer personer som beviljats uppehållstillstånd de senaste 36 månaderna att få ett särskilt anställningsstöd. För privata arbetsgivare är stödet 75 procent av lönekostnaden, dock maximalt 750 kr per arbetsdag. För offentliga arbetsgivare är stödet 50 procent av lönekostnaden, max 500 kr per arbetsdag. Ett villkor är att den anställde kombinerar anställningen med studier i svenska. Till skillnad från övriga program är instegsjobben också tillgängliga för dem mellan 20 och 25 år.

Praktikformer

- Arbetspraktik syftar till att ge den arbetslöse yrkesorientering och arbetslivserfarenhet. Arbetspraktiken ska pågå på heltid och i högst sex månader. Praktiken kan kombineras med jobbsökaraktiviteter och andra insatser hos Arbetsförmedlingen. Arbetsgivaren har inget delfinansieringsansvar.
- Prova på-platser är en möjlighet för arbetslösa med ingen eller begränsad erfarenhet av svenskt arbetsmarknad att tidigt efter sin ankomst till Sverige få kontakt med arbetslivet i Sverige. Detta ska ske inom områden som överensstämmer med deras erfarenheter och utbildningar. Prova på-platsen kan pågå i högst tre månader och ska företrädesvis vara på heltid.
- Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare är ett individuellt stöd till arbetsgivare och till arbetssökande, vilka är minst 20 år fyllda, har en liten erfarenhet av svenskt arbetsliv, men som bedöms ha förutsättningar för att ta ett arbete direkt.
- Arbetsplatsintroduktionen innebär att en specialutbildad arbetsförmedlare, under upp till sex månader, hjälper programdeltagaren med introduktionen på en ny arbetsplats. Arbetsgivaren betalar vanlig lön, men introduktionen kan inledas med en kortare, subventionerad praktikperiod.

Jobb- och utvecklingsgarantierna

- **Jobb- och utvecklingsgarantin** är den huvudsakliga insatsen för att hjälpa arbetssökanden ur långtidsarbetslöshet. Tanken är att personer som kvarstår i arbetslöshet efter andra program anvisas till detta program. Jobb- och utvecklingsgarantin är till för personer som avverkat hela sin ersättningsperiod på 300 dagar i a-kassan eller som inte varit kvalificerade till a-kassan och varit arbetslösa i minst 18 månader. Programmet är indelat i tre faser. Den första fasen består av kartläggning av den arbetssökandes behov och av jobbsökaraktiviteter med coaching. Den andra fasen fokuserar på att ut-

veckla den arbetssökandes arbetsförmåga genom exempelvis arbetspraktik, och arbetsträning.

Efter 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin inträder den tredje fasen, under vilken den sökande anvisas en varaktig, samhällsnyttig sysselsättning. Under tiden i sysselsättning får de som uppfyller villkoren aktivitetsstöd. I de fall som aktivitetsstöd inte utgår kan deltagarna, som efter en sedvanlig prövning är berättigade därtill, få försörjningsstöd från kommunen.

Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag från regeringen att använda kompletterande aktörer för t.ex. jobbcoachning. I vissa fall kan det finnas möjligheter att göra *direktanvisningar*, dvs. att förmedlingen kan anvisa en arbetssökande utan att göra en upphandling. Denna möjlighet föreligger då någon anses behöva arbetsträning/arbetspraktik inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin inför en kommande anställning i kommunen. Kommunen erhåller i dessa fall ingen merkostnadsersättning.

Det finns också möjligheter för förmedlingarna att göra *direktupphandlingar* från kommuner avseende arbetsträning för enskilda personer om det - efter ett upphandlingsförfarande - inte finns någon privat aktör som är villig att åta sig uppdraget. Arbetsförmedlingen har tagit fram en checklista som de lokala förmedlingarna ska följa i samband med dessa direktupphandlingar. Syftet är att dokumentera hur förmedlingen kommit fram till bedömningen att kommunen i det enskilda ärendet anses vara bäst skickad att erbjuda efterfrågade insatser.

- **Jobbgaranti för ungdomar** är den huvudsakliga insatsen för arbetslösa ungdomar. Garantin omfattar alla ungdomar mellan 16 och 24 år som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i mer än tre sammanhängande månader. Garantin startar med en inledande period med intensifierat stöd till deltagaren och uppföljning av deltagarens arbetssökande. Därefter kombineras ett aktivt matchningsarbete med förstärkta insatser, exempelvis praktik eller utbildning.

De deltagare i jobbgarantin för ungdomar som har rätt till arbetslöshetsförsäkring får ersättning i form av aktivitetsstöd. Dock minskar detta fortare än för äldre. De första 100 dagarna utgår ersättning med 80 procent av den *dagsförtjänst* som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen. Under dag 101-200 utgår 70 procent av inkomsten och därefter 65 procent.

De som inte har rätt till arbetslöshetsförsäkring får istället så kallad *utvecklingsersättning* från och med det att de fyller 18 år. Fram till och med det första kalenderåret det år de fyller 20 år motsvarar denna studiebidraget, dvs. 1 050 kr per månad. Därefter motsvarar utvecklingsersättningen bidragsdelen av studiemedlet, dvs. 2 528 kr per månad.

Ungdomar i åldern 16-17 år kan anvisas till programmet, men de är inte berättigade till någon ersättning.

En arbetssökande ungdom kan vara inskriven i programmet i max femton månader. Om hon eller han inte kvalificerat sig för en ny period av arbetslöshetsersättning är tanken att en övergång sker till jobb- och utvecklingsgarantin.

Ersättning till kommunerna

Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2011 kan förmedlingen ersätta kommunerna för deras merkostnader för verksamheter för arbetslösa som deltar i arbetsträning eller förstärkt arbetsträning inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Kommunernas kan också få ersättning för

kostnader för ungdomar som deltagit i studie- och yrkesvägledning eller jobbsökaraktiviteter med coachning i kommunens regi inom ramen för jobbgarantin.

Följande ersättningar kommer, enligt regleringsbrevet, att utgå till kommunerna för insatser inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar.

Jobb- och utvecklingsgarantin

- 1) Ekonomiskt stöd för merkostnader lämnas till den som anordnar arbetsträning med 150 kronor per anvisningsdag och person under den tid arbetsträningen pågår.
- 2) Ekonomiskt stöd för merkostnader lämnas till den som anordnar förstärkt arbetsträning med 300 kronor per närvarodag och person under den tid den förstärkta arbetsträningen pågår.
- 3) Under högst tre månader av den tid som den förstärkta arbetsträningen pågår får utöver vad som angetts ovan under punkt 2, bidrag lämnas med ytterligare 200 kronor per närvarodag och person om anordnaren åtar sig att göra en fördjupad bedömning av den person som anvisats förstärkt arbetsträning.
- 4) Anordnare av insatser inom ramen för den tredje fasen får 225 kronor per person och anvisningsdag som ekonomiskt stöd för handledning och eventuella merkostnader

Jobbgarantin för ungdomar

Ekonomiskt stöd för merkostnader lämnas till de kommuner som erbjuder studie- och yrkesvägledning eller jobbsökaraktiviteter med coachning med 150 kronor per anvisningsdag och ungdom.

Nystartsjobb

Nystartsjobb är en åtgärd som riktar sig till dem som står längst ifrån arbetsmarknaden. Stödet är riktat till samtliga arbetsgivare, som får reducerade arbetsgivareavgifter. Den som ska anställas ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen när beslut fattas, men det går bra att anmäla sig när ansökan lämnas in.

Hur stor mycket av arbetsgivaravgiften som återbetalas och under hur lång period varierar med målgrupp; se www.arbetsformedlingen.se , sök "faktablad".

Insatser för sjukskrivna

Rehabiliteringskedjan är en modell för hur Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, sjuk- och hälsovården samt företagshälsovården ska arbeta med sjukskrivna. Modellen sjösattes av regeringen den 1 juli 2008. Rehabiliteringskedjan innebär att den sjukskrivne passerar olika tidsbestämda steg.

Efter ett initialt fokus på en återgång till de gamla arbetsuppgifterna övergår insatserna till rehabilitering som syftar till att den sjukskrivne ska kunna återvända till arbetsmarknaden i allmänhet. Därmed kopplas också Arbetsförmedlingen in.

Arbetslivsintroduktionen är ett arbetsmarknadspolitiskt program för personer vars dagar med sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning har tagit slut. Deltagarna får möjligheter att förbereda sig för att kunna delta i de olika insatser och program som Arbetsförmedlingen erbjuder.

Nyfriskjobb är en variant av nystartjobben som riktar sig till personer som sedan minst ett år på heltid fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning. Arbetsgivaren får en subvention på motsvarande dubbla arbetsgivaravgiften.

Övrigt

- ”Ungdomsrabatt” på arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Den som anställer en person som fyllt 18 men inte 26 år betalar endast ca 16 procent i arbetsgivaravgifter. Om den unge istället startar en enskild näringsverksamhet sätts egenavgifterna ner på motsvarande sätt.
- Skattereduktion för hushållstjänster innebär att privatpersoner som köper hushållsnära tjänster får göra en skattereduktion. Denna uppgår till 50 procent av arbetskostnaden för den utförda tjänsten, dock maximalt 50 000 kronor per skattskyldig vuxen person i hushållet. Riksdagen antog, den 13 maj 2009, regeringens förslag om att skatteavdraget för hushållsarbete även ska omfatta reparationer, om- och tillbyggnader i hemmet. Ett husavdrag som inkluderar både ROT-tjänster och hushållsnära tjänster har därmed införts.

Program för arbetshandikappade

Kommuner, landsting och regioner sysselsätter ett stort antal personer som på grund av ett funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och därför har svårt att få eller behålla ett reguljärt arbete. Insatserna, som genomförs i samarbete med Arbetsförmedlingen, regleras i enlighet med förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp. De individinriktade insatser som kan beröra verksamheter i kommuner, landsting och regioner redovisas nedan.

- Stöd kan lämnas till kommuner och andra offentliga arbetsgivare som anordnar offentligt skyddat arbete (OSA). Målgruppen omfattar arbetslösa med socialmedicinskt arbetshandikapp, personer som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade samt arbetslösa som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta ifrån det under längre tid. Arbetsförmedlingen beslutar hur stort bidrag som ska utgå efter överläggningar med arbetsgivaren. Bidrag till OSA lämnas med upp till 100 procent av lönekostnaden (inkl lönebidrag) för den del av månadslönen som inte överstiger 16 700 kr. När man bestämmer bidragets storlek ska hänsyn tas till den arbetshandikappades arbetsförmåga. Den anställdes lön ska vara kollektivavtalsenlig. Den anställde omfattas inte av LAS.
- Lönebidrag utgår till både kommuner och andra arbetsgivare när anställning sker av arbetssökande som på grund av psykiska, fysiska, förståndsmässiga eller socialmedicinska skäl har nedsatt arbetsförmåga. Bidraget fastställs efter överläggningar mellan arbetsgivaren, arbetstagaren, facket och Arbetsförmedlingen. Lönen ska vara kollektivavtalsenlig. Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan, dock högst 80 procent av lönekostnaden. Den del av lönen som överstiger 16 700 kr får inte ligga till grund för bidraget. Lönebidrag får lämnas under högst 4 år. Nytt beslut fattas varje år. Förlängning får endast ske om det är motiverat med hänsyn till den arbetshandikappades arbetsförmåga. En anställning med lönebidrag omfattas av vanliga arbetsrättsliga regler.
- Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS), är ett individuellt stöd till en arbetssökande med arbetshandikapp inför en anställning. Det särskilda stödet ges till såväl den arbetssökande som arbetsplatsen av en särskild SIUS-konsulent. Det kan ibland innebära att SIUS-konsulenten arbetar sida vid sida med den arbetshandikappade under en tid. Stödet trappas ned successivt och förutsätts inte pågå längre tid än sex månader.

- Stöd till hjälpmedel syftar till att underlätta för personer med arbetshandikapp att få anställning, starta egen verksamhet, delta i arbetsmarknadspolitiska program eller i skolans praktiska arbetslivsorientering. Stöd till hjälpmedel avser både individuella arbetshjälpmedel och särskilda anordningar på arbetsplatsen som beviljas arbetsgivaren. Stöd kan lämnas för behov som framkommer under anställningens första 12 månader. Arbetsgivaren/anordnaren och den funktionshindrade kan vardera få stöd till en kostnad av högst 50 000 kronor. Stöd till datorbaserade hjälpmedel kan i vissa fall beviljas med ett högre belopp.
- Utvecklingsanställning innebär att en arbetslös person med ett funktionshinder under ett år kan ha en anpassad anställning. Denna ska, i kombination med andra utvecklingsinsatser, leda till att personen ökar sina förutsättningar för framtida arbete eller utbildning. Arbetsgivaren får ersättning enligt samma principer som för lönebidrag. Till skillnad från en anställning med lönebidrag så är dock en person med en utvecklingsanställning undantagen från LAS. Arbetsgivaren kan även få ett så kallat anordnarbidrag om högst 109 kr/arbetsdag.
- Trygghetsanställning infördes 2006 som ett alternativ till anställning på Samhall. Den riktar sig till personer med nedsatt arbetsförmåga och med stort behov av en anpassad arbetssituation. Arbetsgivaren utarbetar i samarbete med Arbetsförmedlingen arbetsuppgifter anpassade till den anställdes arbetsförmåga. Till skillnad från vanligt lönebidrag kan en trygghetsanställning pågå längre än fyra år. Arbetsgivaren får ersättning enligt samma principer som för lönebidrag. Bidraget omprövas bara vart fjärde år. Arbetsgivaren har möjlighet att få ett anordnarbidrag om högst 109 kr/arbetsdag.

Kommunernas erfarenhet

Regeringens ambition har varit att förenkla regelsystemet och dra ned på antalet arbetsmarknadsprogram. Kommuner, landsting och regioner uppfattar dock att regelverket är lika komplicerat som tidigare och det krävs specialkompetens för att förstå hur reglerna ska tolkas och hur olika arbetsmarknadsprogram ska tillämpas.

Arbetsmarknadspolitiken måste självklart anpassas efter rådande konjunkturläge och behov av arbetskraft. Det har vid upprepade tillfällen hänt att regering och riksdag under pågående budgetår skurit ner eller utökat Arbetsförmedlingens anslag. De gånger förmedlingarna inte kunnat stå fast vid gjorda överenskommelser har deras samarbete med olika parter skadats, inte minst kommunerna. För att upprätthålla kvalitet i olika åtgärder krävs långsiktighet och tydlighet i vilka villkor som gäller. Dessutom behövs rådrum både för att starta och avveckla åtgärder.

Vintern 2010 genomförde Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting en workshop (brainstorming) i syfte att vaska fram lärande exempel samt konkreta förslag som underlättar samarbete. I workshopen deltog arbetsmarknadsområdeschefer och kommunala arbetsmarknadschefer från 14 kommuner. Alla var överens om att det långsiktiga målet är att förmedlingarnas och kommunernas insatser inom arbetsmarknadspolitiken ska främja varandra och bidra till en positiv utveckling på lokal/regional nivå. För att nå dithän krävs förståelse för varandras uppdrag, långsiktighet, gemensam bild av både samhällets och de arbetssökandes behov, gemensamma strategier och samarbete med näringslivet. Organisation och tillvägagångssätt måste anpassa till lokala förhållanden.

Socialtjänstens ansvar

Ekonomiskt bistånd

Under krisåren på 1990-talet ökade behovet av ekonomiskt bistånd⁵ då stora befolkningsgrupper inte kunde försörja sig själva genom arbete. När arbetsmarknaden förbättrades under decenniets sista år minskade behovet av ekonomiskt bistånd, dock inte till de nivåer som rådde före 1990-talets lågkonjunktur. Ett stort antal arbetssökande har alltsedan krisåren på 1990-talet varit hänvisade till ekonomiskt bistånd för att klara sitt uppehälle. Grupper som särskilt har drabbats är ungdomar, invandrare/flyktingar och ensamstående mödrar. Det har funnits en stark vilja både från statsmakterna och kommunerna att på olika sätt motverka biståndsberoende och passivisering.

År 2009 fick drygt 4 procent av befolkningen ekonomiskt bistånd någon gång under året. Antalet biståndstagare har minskat konstant sedan 1996, då siffran var över 8 procent, men i finanskrisens spår ökar återigen kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Mellan år 2008 och år 2009 ökade antalet biståndsmottagare med 10 procent och kostnaderna steg med 17 procent.

Arbetslösa med ekonomiskt bistånd

År 2007 var 33 procent av biståndstagarna i åldern 18 - 64 år arbetslösa utan någon arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller motsvarande⁶. Motsvarande siffra 1998 var 43 procent.

En annan grupp biståndstagare som har det särskilt svårt och ofta saknar nödvändigt stöd är de arbetslösa som också är sjuka och inte har rätt till vare sig arbetslöshetsersättning eller ersättning från sjukförsäkringen. En kartläggning⁷ som genomfördes för några år sedan visade att gruppen omfattade 35 000 hushåll.

Socialtjänstlagen (SoL)

Den första januari 2002 trädde socialtjänstlagen (2001:453) i kraft. Lagen har moderniserats, men de målsättningar och värderingar som fastslogs genom 1980 års socialtjänstreform, ligger fast. Det gäller principerna om helhetssyn, frivillighet, det förebyggande perspektivet och att den enskildes egna resurser ska tas tillvara samt att individens delaktighet och egna ansvar ska beaktas.

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om han inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt (4 kap 1 § SoL). Med bistånd avses inte enbart ekonomisk hjälp, utan socialnämnden är skyldig att utforma biståndet så att det stärker den enskildes resurser och underlättar för henne eller honom att i framtiden klara sig själv.

⁵Ekonomiskt bistånd och biståndsmottagare är de övergripande begrepp som idag används av bl.a. Socialstyrelsen. I dagligt tal säger man ofta istället socialbidrag och socialbidragstagare eller försörjningsstöd och försörjningsstödstagare.

⁶ Denna statistiska beskrivning gäller för år 2007, då senare data inte finns tillgänglig. Från och med 2008 redovisas inte siffror för arbetslösa utan arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller motsvarande. Detta eftersom de inte ingår i den officiella statistiken.

⁷ Se rapporten Rehabilitering och utanförskap, som finns publicerad på förbundets hemsida under rubriken arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik. <http://www.skl.se/artikel.asp?A=4353&C=6479>.

Kommunerna ska enligt den så kallade *portalparagrafen* i socialtjänstlagen (1 kap. 1 § SoL) främja människornas aktiva deltagande i samhällslivet. Arbete ger inkomster och möjlighet att försörja sig själv, vilket är viktigt för människors självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänstens insatser ska därför inriktas på att frigöra och utveckla enskilda människors och grupperns egna resurser.

Biståndets innehåll

Biståndet kan sålunda omfatta en mängd olika insatser. I förarbetena till Socialtjänstlagen betonas den enskildes ansvar för sin egen och andras sociala situation. Det är inte heller meningen att socialnämnden ska ta över det ansvar som andra myndigheter har enligt annan lagstiftning. Arbetsförmedlingen är till exempel den instans som ska bistå den som är arbetslös då det gäller att få ett arbete eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Om Arbetsförmedlingen inte tillgodoser den enskildes behov, har socialnämnden det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de (2 kap. 2 § SoL).

Socialtjänstens samverkan

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska socialnämnden också vid behov samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och föreningar. Många sociala problem har sitt ursprung i brist på arbete och sysselsättning. Det är därför en självklarhet för socialtjänsten att utveckla ett nära samarbete med arbetsförmedling, försäkringskassa, fackföreningar m.fl. för att försöka komma till rätta med såväl enskilda personers arbetslöshet som arbetslöshetsproblematiken i stort.

Socialtjänstens ansvar för arbete

Socialtjänsten har, ingen skyldighet att skaffa arbete åt arbetslösa, men socialnämnden ska (enl. 3 kap. 2 § SoL) främja den enskildes rätt till arbete. Socialtjänsten ska utifrån sina kunskaper arbeta med generella insatser för att förbättra förhållandena för olika grupper i samhället och arbeta förebyggande för att förhindra att det uppstår nya problem inom kommunen.

Socialnämnden ska också (enl. 3 kap. 2 § SoL) medverka i samhällsplaneringen, dvs. påverka hur bostadsområden, offentliga lokaler och kommunikationer utformas. Ett annat viktigt insatsområde är att försöka påverka arbetslösheten för den grupp som idag inte kan försörja sig själv.

Vilka krav kan ställas för att få ekonomiskt bistånd

Det ställs stora krav på en person som söker ekonomiskt bistånd att i första hand försöka försörja sig själv genom t.ex. arbete. Den som är arbetslös ska i första hand söka sin försörjning genom ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär att den enskilde är

- anmäld på arbetsförmedlingen och,
- beredd att ta anvisat lämpligt arbete.

Den enskilde ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär att den enskilde ska söka arbete aktivt och vara beredd att ta anvisade arbeten även utanför det yrkesområde där man tidigare arbetat. En person som vägrat att ta anvisat lämpligt arbete och därför inte heller får någon ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har i regel inte heller rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

I regel kan socialnämnden kunna kräva att den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande på heltid. Kravet gäller i första hand heltidsarbete, om sådant finns att få. I detta krav ingår också att den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Även grundutbildning i svenska och s.k. arbetssökarverksamheter räknas hit.

Socialtjänsten måste dock alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga. Bedömningen ska ske utifrån en helhetssyn på den enskildes eller hushållets situation. Det kan innebära att de huvudprinciper som gäller inte ska ses som generella krav som kan ställas på alla sökande i alla situationer.

Krav på ungdomar att delta i aktiviteter

Det finns starka krav på ungdomar att medverka i olika sysselsättningsåtgärder för att få ekonomiskt bistånd. Regeringsrätten fastslog i en dom den 22 december 1995 (RÅ 1995 ref. 97) att en arbetslös person, som ansöker om socialbidrag, skall vara skyldig att delta i en av socialnämnden anordnad arbetsökarverksamhet, då det främjar hans möjligheter att få arbete.

Socialtjänstlagen (4 kap. 4 §) ger kommunerna möjlighet att begära att den som får ekonomiskt bistånd ska delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Syftet är att öka den enskildes möjligheter att kunna försörja sig själv i framtiden. Regeln gäller i första hand arbetslösa ungdomar under 25 år, men kan även tillämpas på dem som är äldre om de har särskilda behov av kompetenshöjande insatser. Regeln är även tillämplig för grupper som under studieuppehåll behöver ekonomiskt bistånd. Ungefär samtidigt med denna regel infördes ett nytt arbetsmarknadsprogram – utvecklingsgarantin (sedermera ungdomsgarantin och nu jobbgarantin för ungdomar). I en rapport från Socialstyrelsen – *Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?*⁸ – framkommer att cirka 75 procent av kommunerna tillämpar 4 kap. 4 § SoL vid beslut om ekonomiskt bistånd för ungdomar mellan 18–24 år. Av rapporten framgår också att antalet ungdomar (18–24 år) med ekonomiskt bistånd nära nog fördubblades under perioden 1990–1997. Biståndsmottagarna är i stor utsträckning yngre personer. Av det totala antalet biståndsmottagare år 2009 var 41 procent i åldern 18-29 år.

Rapporten visar att bestämmelsen tillämpas enligt lagstiftarens intentioner, d.v.s. på ungdomar som inte fått fäste på arbetsmarknaden, inte får någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd och inte kommit igång med en utbildning som kan leda till ett framtida arbete. Trots att flertalet kommuner, i samband med Socialstyrelsens kartläggning, uppgav att de tillämpade bestämmelsen används den i praktiken i begränsad omfattning. En orsak kan vara att flertalet biståndsbeslut gäller ungdomar som har ett tillfälligt behov av ekonomisk hjälp. En annan kan vara att den unge inte bedömts stå till arbetsmarknadens förfogande p.g.a. fysisk och psykisk ohälsa, social problematik eller missbruksproblematik. I Socialstyrelsens lägesrapport för 2004 noteras att kommunerna upplever en ökad komplexitet och problematik bland ungdomar som söker ekonomiskt bistånd.

4 kap. 4 § SoL anger att samråd ska ske med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. En majoritet av kommunerna angav att de har haft samråd med Arbetsförmedlingen före beslut. Av dessa kommuner uppgav nästan samtliga att samrådet skedde i form av trepartssamtal mellan klient, socialtjänst och arbetsförmedling.

Undersökningen visar att kommunerna erbjuder en stor variation av verksamheter definierade som kompetenshöjande insatser. De flesta kommuner har uppgett att man kan erbjuda arbetsplatsförlagd praktik inom offentlig verksamhet. Många kan även erbjuda praktik inom privat näringsliv som ett alternativ och några av kommunerna har angett verksamheter som beskrivs som en personlig eller praktisk arbetsförberedelse. Bestämmelsen i 4 kap. 4 § SoL används i många kommuner på alla arbetslösa med ekonomiskt bistånd där krav kan ställas på aktivitet. Detta var dock inte lagstiftarens

⁸ <http://www.socialstyrelsen.se/Publicerat/2005/8776/2005-109-7.htm>

intention att bestämmelsen skulle användas på äldre arbetssökande biståndstagare, men rättsfall saknas från Regeringsrätten vilket innebär att oklarhet råder kring om kraven kan anses vara förenliga med lagstiftningen.

De kommuner som uppgav att de inte tillämpade bestämmelsen angav som skäl att de har god samverkan med arbetsförmedling, försäkringskassa eller kommunal arbetsmarknadsenhet och att det därför inte ansågs nödvändigt att tillämpa 4 kap. 4 § SoL.

Arbetssökande med funktionshinder

En annan viktig målgrupp för socialtjänsten är människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring. Socialnämnden ska (enl. 5 kap. 7 § SoL) se till att de får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Socialnämnden ska medverka till att de får en meningsfull sysselsättning och i planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:1090), LSS, innehåller bestämmelser rörande kommunens skyldigheter gentemot personer:

LSS 1 § 1. *med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.*

Kommunen ska ansvara för daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder, som tillhör personkrets 1 och 2 ovan och som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig (9 § p. 10 LSS). Kommunen ska verka för att dessa personer får tillgång till arbete eller studier (15 § p. 4 LSS).

Modeller för den kommunala organiseringen

En rad olika modeller har tagits fram runt om i landet de senaste åren för hur samverkan kan se ut mellan socialtjänst, kommunens övriga arbetsmarknadspolitiska insatser och andra aktörer.

Ett exempel är de så kallade Jobbtorgen som från och med 2008 inrättas runt om i Stockholm. Tanken är att sänka trösklarna till arbetsmarknaden genom att samla alla resurser på ett ställe. På jobbtorgen finns det bland annat resurser för utredning och kartläggning, studie- och yrkesvägledning, matchning mot befintliga jobb inom näringsliv och inom staden samt olika rekryteringsaktiviteter. På Jobbtorgen arbetar stadens tjänstemän sida vid sida med olika privata aktörer.

Integration – nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden

Kommunernas ansvar inom etablering för nyanlända

Kommunernas ansvar för integrationspolitiken har förändrats i och med reformen ”Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd”, vilken trädde i kraft den 1 december 2010.

Kommunerna har tidigare, mot statlig ersättning, åtagit sig att erbjuda introduktion till de nyanlända.

Den reform som nu föreslagits innebär bland annat att:

- Arbetsförmedlingen får det samordnande ansvaret för varje individs etableringsinsats istället för kommunerna,
- varje nyanländ som har rätt till etableringsinsatser får en etableringsplan som minst ska innehålla svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och aktiviteter som ska påskynda etableringen i arbetslivet.
- en ny statlig etableringsersättning införs som är lika för alla oberoende var i landet man bor och utgår vid aktivt deltagande i etableringsinsatser,
- en ny aktör – etableringslots – införs för att stödja den nyanlända under etableringsperioden.

Kommunerna kommer alltså inte längre ha ett samordningsansvar för introduktionen, även om de också fortsättningsvis kommer ha viktiga uppgifter i flyktingmottagandet och inom ramen för nyanländas etablering. Detta gäller t.ex. praktiskt mottagande vid bosättning, sfi och annan vuxenutbildning och insatser för barn och unga. Kommunerna ansvarar också för att nyanlända erbjuds samhällsorientering.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen

För att uppnå en effektiv introduktion krävs reell samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Denna samverkan hanteras runt om i landet på olika sätt, beroende på de lokala förutsättningarna.

Ett antal arbetsmarknadspolitiska program är speciellt avsedda för att underlätta övergången från etableringsinsatser till arbetsmarknaden, bl.a. *Prova på-platser och instegsjobb för invandrare* (se kapitel 4).

Mer information

På SKL:s hemsida finns mer information om kommunernas introduktionsarbete och etablering för nyanlända. Se <http://skl.se/web/Integration1.aspx>.

Olika former av samverkan

Regional samverkan

Det regionala utvecklingsuppdraget

För att få en slagkraftig lokal och regional sysselsättningspolitik måste arbetsmarknadspolitiken samordnas med andra politikområden som understödjer det regionala utvecklingsarbetet. Arbetsmarknadspolitiken måste koordineras med tillväxtfrågor, näringslivsutveckling, utbildningsfrågor, infrastruktur och transportpolitik samt socialpolitiska frågor.

Ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna ligger idag på olika bord i olika delar av landet. I flertalet län har det regionala utvecklingsansvaret förts över från länsstyrelsen till ett politiskt ansvar i Regionala självstyrelse och samverkansorgan.

Målet för det regionala utvecklingsarbetet är ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling. En viktig grundval för denna samverkan är övertygelsen om att en stor och enad region har bättre förutsättningar att få genomslag i sitt reformarbete och effektivare kan använda de samlade resurserna.

Regionalt ledarskap och programarbete

En viktig förutsättning för ett framgångsrikt regionalt tillväxtarbete är ett aktivt regionalt ledarskap som kan prioritera och besluta om strategiska vägval. Ett tydligt regionalt ledarskap ställer krav på en väl fungerande samverkan och samordning i länet. Med ansvaret för det regionala tillväxtarbetet följer ansvar att utarbeta och samordna genomförandet av det regionala utvecklingsprogrammet, RUP. Som en del av RUPen arbetar regionerna fram ett regionalt tillväxtprogram, RTP. I dessa program är arbetsmarknadspolitiken en central del.

Under perioden 2007-2013 genomförs åtta regionala strukturfondsprogram, insatserna som stödjer tillväxt och utveckling finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden samt svenska offentliga medel. Dessutom finns det totalt åtta regionala program som beskriver hur socialfondsmedlen ska användas för att hjälpa kvinnor och män att stärka sin kompetens och förbättra sina utsikter till arbete (se nedan under rubriken Europeiska socialfonden).

I län med regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan har dessa till uppgift att ta fram RUP, RTP sam en länstransportplan (LTP).

Regionala utvecklingsprogram (RUP)

De regionala utvecklingsprogrammen utarbetas länsvis av regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan och där dessa organ saknas har länsstyrelsen ansvaret. Programmen tas fram i samråd med länets kommuner, landstinget samt andra myndigheter och organisationer. Programmen skall innehålla strategier för en hållbar regional utveckling i regionen, vilket innebär att de tas fram utifrån ett helhetsperspektiv på länets långsiktiga utveckling. De regionala utvecklingsprogrammen skall ligga till grund för en dialog mellan den nationella och den regionala nivån om de centrala frågorna för regional utveckling.

Programmen anger inriktning och prioriteringar för regionens utveckling. De ska baseras på en analys av de förutsättningar och den utvecklingspotential som finns i länet. Det regionala utvecklingsprogrammet utgör ett underlag för olika program och åtgärder i länet t.ex. tillväxtprogram, länsplaner för infrastruktur och på flerlänsnivå olika EU-program.

Programmen skall utarbetas i nära samarbete med den kommunala nivån, beakta den kommunala översiktsplaneringen samt utnyttja befintliga kommunala analyser och program.

Regionala tillväxtprogram (RTP)

De regionala tillväxtprogrammen är ett instrument för ett processorienterat tillväxtarbete som bygger på en aktiv medverkan från näringslivet och andra lokala och regionala aktörer som bidrar till ett bättre näringslivsklimat. Tillväxtprogrammen syftar till att samordna insatser inom områden där sektorssamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. I de län där det bildats regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan är dessa ansvariga för utformandet och genomförandet av programmen. I övriga län ansvarar länsstyrelsen.

Modellen med regionala tillväxtprogram syftar till att allokera resurser dit de gör störst nytta för näringslivets tillväxt. Arbetsformen involverar aktörer från såväl lokal som regional och nationell nivå. Samverkan genomförs i s.k. partnerskap och utgångspunkten för RTP är att det är lokala och regionala aktörer som har den största kunskapen om sin region och vet vilka insatser och åtgärder som är mest lämpliga om man skall uppnå hållbar regional tillväxt.

Regionala tillväxtprogram har bedrivits sedan 2004 och de utgör en fortsättning av de tidigare regionala tillväxtavtalen. Regeringens beslut under 2006 om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 ledde till att de tidigare form- och tidskraven för programmen upphörde. Länen kan alltså numer, på eget bevåg, utforma programmen. Tillväxtverket har det övergripande ansvaret för uppföljning och metodutveckling inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen.

Samverkan med arbetsförmedlingen

Förutsättningar för en utvidgad samverkan

De arbetsmarknadspolitiska frågorna har hög politisk prioritet och kommunerna är angelägna om att stödja en positiv utveckling på den lokala/regionala arbetsmarknaden. Kartläggningar från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) visar att många kommuner vill ha ett större inflytande över arbetsmarknadspolitikens lokala utformning. Den

på många håll höga arbetslösheten och svårigheterna för inte minst så kallade utsatta grupper på arbetsmarknaden har lett till ett ökat behov av samverkan mellan kommuner och arbetsförmedlingar. Men hur långt kommunerna gått i sin samverkan med Arbetsförmedlingen, och i vilka frågor samarbete sker, varierar utifrån förhållandena på den lokala arbetsmarknaden och kommunens prioriteringar.

Samrådsgrupp

Många samarbetsuppgifter kan hanteras helt formlost genom informellt samråd. En samrådsgrupp, samarbetskommitté eller projektgrupp har ingen egen beslutsrätt utan är enbart rådgivande eller beredande. Denna form används för information och överläggningar, men samrådsgruppen kan inte besluta om medel, personal eller hyra lokaler. Någon av kommunens representanter, en förtroendevald eller tjänsteman, kan dock få rätt att fatta vissa beslut på kommunens vägnar med stöd av delegering.

Inrättandet av en samrådsgrupp innebär ett åtagande att lyssna på sina samarbetsparter och följa det som gruppen kommer överens om. Deltagande kommuner avstår dock inget av sin självständighet.

Samverkansavtal

Att upprätta långsiktiga och för båda parter bindande avtal, som reglerar villkoren när kommunerna tar på sig uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken är – enligt SKL:s mening – en viktig väg för att öka det kommunala inflytandet och uppnå stabilitet i samarbetet mellan kommuner och arbetsförmedlingar.

Lagen (2007:1360) om kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som trädde i kraft den 1 januari 2008, gör det möjligt för t.ex. kommunala arbetsmarknadsenheter att samverka med Arbetsförmedlingen och därigenom finna lösningar på lokala/regionala arbetsmarknadspolitiska problem.

I förordningen om kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska (2007:1364) anges att överenskommelser mellan kommun och Arbetsförmedling ska ingås på viss tid, dock längst ett år. I överenskommelsen ska det anges

- vilka målgrupper aktiviteterna avser,
- vilka aktiviteter som ska anordnas inom programmet,
- hur aktiviteterna ska följas upp och kontrolleras,
- om, och i så fall med vilket belopp, Arbetsförmedlingen ska ersätta kommunens kostnader och
- om lokala utvecklingsavtal eller andra särskilda överenskommelser träffats som berör Arbetsförmedlingens samverkan med kommunen.

SKL anser att det är positivt att regeringen tydliggjort under vilka förutsättningar kommunerna kan bidra till den statliga arbetsmarknadspolitikens genomförande. För att kommunerna ska kunna genomföra uppgifter på uppdrag av Arbetsförmedlingen fordras klara befogenheter och stabil finansiering. Enligt SKL:s mening ska de överenskommelser som träffas mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ske i form av civilrättsligt bindande avtal.

SKL anser vidare att det är önskvärt att kommunerna får en längre planeringshorisont än ett år, vilket är den tidsgräns som anges i författningen. SKL förutsätter att de avtal/överenskommelser som tecknas på lokal nivå innehåller en klausul om uppsägnings-tid och att Arbetsförmedlingarna i god tid meddelar kommunerna om de inte avser att förlänga ingångna överenskommelser.

Nystarts-, service- och samverkanskontor

I januari 2008 tecknade Arbetsförmedling, Försäkringskassan och Skatteverket en överenskommelse om att starta gemensamma Servicekontor och Samverkanskontor.

Gemensam personal

Samverkan kan ske genom att personal med specialistkompetens anställs av både kommunen och Arbetsförmedlingen för att arbeta deltid åt båda arbetsgivarna. Kommunalt anställd personal kan också i begränsad utsträckning få uppdrag från förmedlingen och utför då uppgifter i Arbetsförmedlingens namn.

Medborgarkontor

På flera håll i landet finns medborgarkontor (MBK). Det vanligaste är medborgarkontor med enbart uppgifter från olika kommunala förvaltningar. I några fall har man gått längre och samlokaliserat eller samorganiserat statliga myndigheter och kommunala förvaltningar. Enligt lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor kan kommunen utföra informations- och serviceuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning för statliga myndigheters räkning, till exempel för Arbetsförmedlingen.

Ny juridisk person

Ett annat sätt att samverka är att bilda en ny juridisk person med möjlighet att styra, leda och fatta beslut. Kommunalförbund är den enda helt offentligrättsliga formen för kommunal samverkan. Kommuner kan emellertid inte samverka med statliga myndigheter i kommunalförbund utan särskilt lagstöd.

Samverkan kan också ske i företagsform. Enligt kommunallagen får vården av en kommunal angelägenhet under vissa förutsättningar överlämnas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. Kommunen kan även gå in som delägare i ett bolag eller i en förening med till exempel statliga myndigheter eller bilda en stiftelse med staten. Möjligheten att använda kommunala företag som samverkansform är begränsad. Till skillnad mot vad som gäller för kommunalförbund får inte uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till ett företag utan stöd i lag. Företagsformen får inte heller användas där det sägs att verksamheten ska handhas i särskild ordning.

Frivillig samverkan (FRISAM)

Regering och riksdag har öppnat för en frivillig samverkan (FRISAM) mellan myndigheter inom rehabiliteringsområdet i syfte att bistå alla som är i behov av särskilda stödinsatser.

Målet för FRISAM är att mer effektivt utnyttja samhällets resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av stöd. Många människor riskerar att hamna i en gråzon mellan myndigheterna eftersom deras problem inte faller inom en viss myndighets ram. Det kan leda till att de hamnar i en rundgång mellan de olika myndigheterna. FRISAM beskrivs som en decentraliseringsreform. De olika aktörerna ska själva besluta om att driva samverkan efter lokala förutsättningar och behov. De lokala aktörerna ska också själva fatta beslut om finansiering. De samlade resurserna ska nyttjas bättre i samverkan kring utsatta grupper. Utgångspunkten är samtidigt att de enskilda myndigheterna i grunden ska sköta sitt respektive sektorsansvar.

FRISAM ger försäkringskassorna möjlighet att disponera vissa medel i syfte att förbättra samverkansformerna och därmed effektivisera rehabiliteringen för utsatta grup-

per. Samverkan med FRISAM som grund har startat på många håll i landet under olika projektnamn.

Finansiell samordning (FINSAM)

Från och med 2004 finns möjligheter att finansiellt samordna kommunens, landstingens, Arbetsförmedlingens och försäkringskassans resurser i en gemensam organisation.⁹ Den huvudsakliga målgruppen för en finansiell samordning mellan myndigheterna är individer som behöver samordnade insatser och som i varierande grad har olika former av fysiska eller psykiska besvär, arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem. Det primära syftet är att uppnå eller förbättra individernas förmåga till förvärvsarbete. Ett annat viktigt syfte med finansiell samordning är att förhindra att människor hamnar i en gråzon mellan och förhindra rundgång mellan olika aktörer.

Tidigare bedömningar har angett att det finns cirka 280 000 individer, motsvarande fem procent av den arbetsföra befolkningen, med sådana behov. Av samordningsförbunden uppgifter framgår att cirka 35 000 individer omfattades av aktiviteter som finansieras av samordningsförbunden under 2010. Det var således mer än 200 000 personer som inte omfattades av någon samverkan.

Utvecklingen av antalet samordningsförbund har varit kraftig sedan de nya möjligheterna beslutades. Vid halvårsskiftet 2010 fanns det 85 samordningsförbund som inkluderade 176 kommuner. Detta trots att medlen till den finansiella samordningen i stort sett har varit oförändrad de senaste tre åren, 260 miljoner kronor för 2011. För att finansiell samordning ska komma till stånd krävs att Försäkringskassa, Arbetsförmedlingen, landsting/region och kommun deltar som samverkande parter. Den finansiella samordningen ska bedrivas genom ett fristående samordningsförbund där parterna är representerade. Försäkringskassan får disponera medel för sjukpenning till finansiell samordning. Detta utgör statens andel och ska därmed finansiera Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande. Landsting/region ska bidra med en fjärdedel och den eller de kommuner som deltar bidrar med en fjärdedel av finansieringen. Samordningsförbundet är en offentligtjuridisk person som har egen rättskapacitet.

”KRAMF”

Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har ett gemensamt regeringsuppdrag att samverka för Kriminalvårdens klienters inträde på arbetsmarknaden. Till grund för detta ligger en nationell överenskommelse mellan myndigheterna.

Krami bygger på samverkan och samarbete mellan Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och kommuner. Genom ett tätt samarbete, ett pedagogiskt förhållningssätt samt ett kontrakt med deltagaren säkras möjligheten att nå målet arbete. Överenskommelse om lokal Kramiverksamhet görs mellan Kriminalvårdens regionchef, arbetsförmedlingschef med områdesansvar (AFO) samt berörd chef inom kommun/kommunerna.

För ytterligare information se <http://www.kriminalvarden.se/sv/Privard/Krami/>.

Samverkan mellan kommuner

Det finns en rad möjliga varianter för kommuner som vill samverka kring arbetsmarknadspolitiken. Vilken samverkansform som är lämpligast beror på vilka frågor som samverkan avser.

⁹ Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Lokaliseringsprincipen

Kommunernas verksamhet begränsas av den s.k. lokaliseringsprincipen, som innebär att en kommun i princip bara får ägna sig åt angelägenheter inom den egna kommunens geografiska område eller som berör dess egna medlemmar. I stort hindrar principen inte enklare samverkan med omkringliggande kommuner, så länge kopplingen till den egna kommunen eller dess kommunmedlemmar är tydlig.

Enklare samverkan

Den vanligaste och enklaste formen av kommunal samverkan är genom olika avtal, nätverk och projekt.

Specialregler för kommunala avtal finns bland annat på skolans område och inom socialtjänstområdet, men inte på arbetsmarknadsområdet.

Det finns även möjlighet till samverkan genom gemensamt ägda kommunala företag. Denna möjlighet används framför allt på områdena turistnäring, näringslivsutveckling och IT/bredband.

Gemensamma nämnder

I kommunallagen finns möjlighet för kommuner att bilda gemensamma nämnder för uppgifter som är gemensamma för kommunerna. Den gemensamma nämnden bildar inte en egen juridisk person, utan varje kommun behåller huvudmannskapet för de olika frågor som kommunen valt att lämna över till den gemensamma nämnden. Den gemensamma nämndens exakta befogenheter ska regleras i en överenskommelse mellan kommunerna.

Kommunalförbund

Den mest omfattande formen av kommunal samverkan är bildande av kommunalförbund. Kommunerna lämnar då över vissa kommunala angelägenheter till kommunalförbundet, som bildar en egen juridisk person. Det högsta beslutande organet är endera förbundsfullmäktige eller en direktion.

Kommunalförbund har framför allt kommit att ha hand om frågor som rör räddningstjänst och utbildning.

Praktiska spörsmål

Offentlighet och sekretess

Alla kommunala verksamheter omfattas av offentlighetsprincipen i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (1949:105) och sekretesslagen (1980:100). Inom bland annat socialtjänsten gäller sekretess för att skydda enskilda personliga förhållanden (7 kap 4 §).

Offentlighetsprincipen gäller även hos Arbetsförmedlingen. För att skydda enskilda personliga och ekonomiska förhållanden gäller i Arbetsförmedlingens verksamhet bestämmelserna i sekretesslagen (7 kap 10 §).

I flertalet kommuner utgör inte sekretessbestämmelserna något hinder i det dagliga samarbetet mellan till exempel socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen. Kommunerna inhämtar samtycke från den enskilde för att fritt kunna hämta och lämna ut information. I sekretesslagen (14 kap 4 §) anges att

Sekretess till skydd för enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom.

För att sekretessbelagda uppgifter ska lämnas ut krävs alltså att den enskilde själv samtycker därtill. Det är sålunda oron för att hantera sekretessen på fel sätt snarare än reglerna själva som försvårar samarbetet mellan tjänstemän på olika myndigheter.

Dokumentation och gallring

När kommunerna erbjuder arbetsmarknadspolitiska insatser för enskilda ackumuleras dokumentation av liknande slag som personalakter. SKL:s expert på arkiveringsfrågor rekommenderar att den dokumentationen bevaras för all framtid.

Forskningsmässigt är materialet mycket intressant därför att man kommer den enskilda människan nära och det dokumenterar samhällets satsning och insatser. Hur tog man hand om de som hamnat utanför arbetsmarknaden och vad hade samhället för resurser? För den enskilde är det viktigt att ha kvar dokumentationen inte minst som underlag för arbetsgivarintyg/intyg på arbetsinsats.

Vad gäller gallring så beslutar varje kommun (kommunal myndighet) om sina egna gallringsfrister, varför ovanstående bara är en rekommendation.

Terminalåtkomst

En del kommuner har handläggare placerade på Arbetsförmedlingen. På en del ställen vill förmedlingarna att kommunens handläggare ska hjälpa till med arbetsvägledning och platsförmedling, men arbetet försvåras av att handläggarna från kommunen inte får använda sig av Arbetsförmedlingens register. Enligt 16 § lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister får endast Arbetsförmedlingen ha terminalåtkomst till Arbetsförmedlingens register. Det betyder att inte andra än anställda på arbetsförmedling får tillgång till dessa register. På några arbetsförmedlingar har man dock kringgått problemet genom att anställa kommunens handläggare under några veckotimmar, vilket ger dem möjlighet att använda såväl arbetsgivar- som arbetssökanderegister.

Man kan också tänka sig att kommunalt anställd personal i begränsad utsträckning får uppdrag från Arbetsförmedlingen och utför uppgifter i Arbetsförmedlingens namn. Det förutsätter en överenskommelse mellan kommunen och Arbetsförmedlingen samt ett avtal mellan Arbetsförmedlingen och den kommunalt anställda. Kommunens personal omfattas då av sekretess på ömse håll. Som uppdragstagare ingår kommunens tjänsteman i Arbetsförmedlingens organisation och kan därmed få terminalåtkomst till förmedlingens register för att kunna utföra de aktuella arbetsuppgifterna.

Registerkontroll

Arbetsgivare är skyldiga att begära att den som erbjuds anställning inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg lämnar utdrag ur belastningsregistret. Den som inte lämnat ett registerutdrag får inte anställas. Detta gäller även för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Se SKL:s cirkulär 2000:136 och 2008:26.

Den europeiska dimensionen

EU-länderna samarbetar sedan 1999 om sysselsättningsfrågorna. Den nationella sysselsättningspolitiken ska svara mot de gemensamma mål som satts upp inom EU.

Avsnittet innehåller två övergripande delar. I den första görs en presentation av EU:s sysselsättningsstrategi och hur den vuxit fram. Denna avslutas med ett stycke om den svenska handlingsplanen som är kopplad till sysselsättningsstrategin. Den andra delen rör de europeiska strukturfonderna som kommunerna kan söka pengar ur.

EU:s sysselsättningsstrategi

Sysselsättningsstrategins framväxt

1999: Amsterdamfördraget öppnar för en sysselsättningsstrategi

I Maastrichtfördraget (1992) förstärktes EU:s sociala dimension och ledde till att Europeiska rådet i Amsterdam (juni 1997) enades om att införa bestämmelser om sysselsättning i det nya fördrag som började gälla 1999, det så kallade Amsterdamfördraget.

I fördraget infördes en helt ny avdelning med rubriken "Sysselsättning". Enligt artikel 126 *anges* att sysselsättningen skall betraktas som en gemensam fråga för medlemsstaterna och att de ska utarbeta en samordnad sysselsättningsstrategi. Strategiarbetet byggdes upp på följande sätt.

Medlemsstaterna upprättar en treårig National Reform plan (som också innefattar nationella handlingsplaner för sysselsättning) där man redogör för hur man tänker medverka till att Lissabonstrategin och den samordnade sysselsättningsstrategin förverkligas. Rådet och kommissionen *sammanställer* medlemsstaternas dokument och redovisar dessutom årligen sysselsättningssituationen för hela EU och hur väl respektive medlemsstat lever upp till strategiernas intentioner.

Ett särskilt instrument skapades för att ge en struktur åt övervakningen av den nya samordnade europeiska sysselsättningsstrategin. Instrumentet har senare kommit att kallas för "den öppna samordningsmetoden".

2000: Den första strategin – Lissabonstrategin

En sysselsättningsstrategi antogs första gången av Europeiska rådet i Lissabon år 2000 och denna kallas för Lissabonstrategin.

Tanken med strategin var – och är fortfarande – att EU:s medlemsstater ska dra lärdom av varandras erfarenheter och samarbeta för att skapa en hållbar och dynamisk arbetsmarknad. Om EU ska nå sina mål till slutet av år 2010 krävs det kraftfulla ansträngningar av länderna på flera områden. Man har därför enats om att uppmana varandra, facken och arbetsgivarna att främst arbeta för följande målsättningar.

- Att underlätta för både arbetstagare och företag att anpassa sig till omstruktureringar och andra förändringar på arbetsmarknaden.
- Att fler personer kommer in och stannar kvar på arbetsmarknaden. Inte minst uppmanas länderna att uppmuntra arbetstagare att gå i pension senare och arbetsgivare att anställa och behålla äldre arbetstagare. Viktigt är också att också kvinnor, ungdomar, etniska minoriteter, invandrare och mindre gynnade grupper kommer in på arbetsmarknaden.
- Att investera mer effektivt i humankapital. Utbildningsutbudet bör breddas och tillgången till livslångt lärande förbättras, i synnerhet för de som bäst behöver det, t.ex. äldre eller lågutbildade arbetstagare, samtidigt som hänsyn tas till arbetsmarknadens nuvarande och framtida behov.
- Att reformer genomförs mer effektivt genom en bättre förvaltning och genom till exempel partnerskap som mobiliserar stöd från och deltagande av arbetsmarknadens parter och andra aktörer.

2005: Nystart för Lissabonstrategin

Efter fem år var resultaten av sysselsättningsstrategin blandade. Framsteg hade skett på flera områden. Viktiga steg hade tagits i riktning mot en verklig gemensam marknad för energi, telekommunikation och finansiella tjänster. Sysselsättningsgraden var i uppgående, om än i långsam takt, antalet människor som deltog i livslångt lärande hade ökat. Andelen energi som kom från förnyelsebara källor hade blivit högre och antalet barn med tillgång till barnomsorg hade ökat, för att nämna några av de områden där det finns fastställda mål.

Samtidigt fanns en känsla av besvikelse. Det hade gått alldeles för trögt att genomföra fattade beslut. Förbättringar hade införts långsammare än förväntat och många viktiga mål som fastställdes för 2010 riskerade att inte bli uppfyllda.

Europeiska rådet valde därför att understryka sysselsättningsstrategins betydelse och att ge den en nystart. Dessutom fattades beslut om ett nytt verktyg för att skynda på genomförandet, nämligen att varje medlemsstat skulle lägga fram konkreta handlingsprogram för arbetet med Lissabonstrategin på nationell nivå.

Beslutet att alla medlemsstater skall presentera nationella handlingsprogram med konkreta åtaganden är viktigt. De nationella handlingsprogrammen kan fungera som ett viktigt hjälpmedel för att fattade beslut ska genomföras snabbare. De får dock inte leda till att EU-nivån abdikerar när det gäller att upprätthålla Lissabonstrategin som ett sammanhängande europeiskt projekt.

Strategin måste alltså även i fortsättningen följas upp på EU-nivå, och allmänna och landsspecifika rekommendationer bör användas även i framtiden. Även om de konkreta problem som behöver angripas skiljer sig åt mellan olika länder, kan och ska alla medlemsstater anlägga det övergripande perspektivet att synergier mellan de sociala, ekonomiska och miljömässiga dimensionerna av strategin ska utnyttjas.

2010: Lissabonstrategin blir EU 2020

EU-kommissionen presenterade i mars 2010 strategin Europa 2020, vilken är tänkt att fungera som en fortsättning av Lissabonstrategin. I Europa 2020 fastställs en vision för hur man kan uppnå hög sysselsättning, koldioxidsnål ekonomi, produktivitet och social sammanhållning genom konkreta åtgärder på EU-nivå och i medlemsstaterna.

Europa 2020 innehåller ett antal mätbara indikatorer, som regelbundet kommer att utvärderas för att kunna följa utvecklingen. De nationella målen är anpassade efter medlemsländernas olika förutsättningar. Målen är följande:

- Öka anställningsgraden i hela EU:s befolkning från 69 % till minst 75 % (20–64-åringar). Fokus ska främst ligga på arbetsmarknadsintegration av kvinnor, äldre och mobilitet av utländsk arbetskraft.
- Målet att 3 % av BNP ska gå till forskning och utveckling (FoU) ska kvarstå, och en indikator för att mäta intensiteten i FoU och innovationer ska utvecklas. Villkoren för privata FoU-investeringar i EU ska förbättras.
- Utsläpp av växthusgaser ska minska med 20 % i förhållande till nivåerna 1990. Om de rätta förutsättningarna finns ska även andelen förnyelsebar energi i den slutliga energikonsumtionen ligga på 20 %.
- Andelen avhoppare från grundutbildning i EU ska minska till 10 % (från nuvarande 15 %) och andelen befolkning i åldern 30-34 år med slutförd avancerad utbildning ska öka från 31 % till 40 %.
- 20 miljoner människor ska flyttas över gränsen för fattigdom. Med andra ord ska andelen européer som lever under de nationellt fastställda fattigdomsgränserna minska med 25 %.

Dessa mål hänger tydligt samman med varandra. Exempelvis bidrar högre utbildningsnivåer till ökad anställbarhet och en högre sysselsättningsgrad bidrar till minskad fattigdom. En större forsknings- och utvecklingskapacitet och innovation inom ekonomins alla sektorer, kombinerat med ökad resurseffektivitet, kommer att leda till ökad konkurrenskraft och främja nya arbetstillfällen. Investeringar i renare, koldioxidsnål teknik kommer att hjälpa vår miljö, bidra till kampen mot klimatförändringen och ge nya affärs- och sysselsättningsmöjligheter.

Alla medlemsländer uppmanas att skapa en strategi efter nationella förutsättningar som ska fungera parallellt med strategin på EU-nivå. Vid utformningen av den nationella strategin är det av yttersta vikt att aktörer på alla nivåer av samhället får möjlighet att göra inlägg. Det står uttryckligen i de ekonomiska riktlinjerna för Europa 2020: Dessa riktlinjer riktar sig till medlemsstaterna och Europeiska unionen, men Europa 2020- strategin bör genomföras i partnerskap med alla nationella, regionala och lokala myndigheter, i nära samarbete med parlament, arbetsmarknadens parter och företrädare för det civila samhället, som ska bidra till utarbetandet av nationella reformprogram och genomförandet av dessa och till den övergripande kommunikationen om strategin.

Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning

I Sveriges nationella handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008-2010, redovisade regeringen sina planer inom ramen för EU:s Lissabonstrategi. Programmet utgår från 24 integrerade riktlinjer som omfattar den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken.

I handlingsplanen beskrivs stora delar av den ordinarie politiken, däribland genomförandet av jobbskatteavdraget, förändringar relaterade till arbetslöshetsförsäkringen samt Arbetsförmedlingens fokus på matchning mellan arbetsgivare och arbetstagare. Nästa nationella handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning kommer att omfatta perioden 2011-2013 och beräknas vara klart hösten 2011.

Europeiska socialfonden (ESF)

EU:s strukturfonder syftar till att öka den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan medlemsländer och regioner. Fonderna finansierar projekt som syftar till olika typer av förbättringar för EU:s regioner och utsatta grupper i samhället. Vad gäller

arbetsmarknadspolitiken är den Europeiska socialfonden (ESF) den viktigaste struktur-fonden.

Möjlighet att söka pengar

Kommuner, landsting och regioner har betydande möjligheter att söka pengar ur ESF. De kan söka både i egenskap av offentligt organ för vissa offentliga verksamheter och i egenskap av arbetsgivare. Vilken typ av projekt och i vilken egenskap pengarna söks beror på villkoren i de olika utlysningarna och på vilket programområde de avser (se nedan). Utlysningarna sker i omgångar och följs enklast via ESF:s hemsida: www.esf.se.

ESF:s syfte

Europeiska socialfonden ska bidra till att stärka ekonomisk och social sammanhållning genom att förbättra sysselsättningsmöjligheterna, främja hög sysselsättningsnivå samt fler och bättre arbeten. Främjande av utbildning, ökat deltagande på arbetsmarknaden av arbetslösa, kamp mot social utslagning av missgynnade grupper, som t.ex. människor med funktionshinder hör till de viktiga prioriteringarna. Att stödja insatser för jämställdhet mellan män och kvinnor samt icke-diskriminering är också viktiga uppgifter för socialfonden.

Totalt fördelas ca 75 miljarder € till EU:s medlemsländer under perioden 2007–2013. I Sverige omfattar fonden ca 6,2 miljarder kronor under perioden. Med den nationella medfinansieringen satsas totalt över 12 miljarder kronor på att stärka kompetensen hos sysselsatta och att förbättra utsikterna till arbete för icke sysselsatta.

ESF:s programområden

Det nationella programmet för Sverige omfattar i huvudsak två programområden:

Programområde 1: Kompetensförsörjning, som omfattar alla sysselsatta

Inom området prioriteras projekt som underlättar för kvinnor och män att utvecklas i takt med arbetslivets krav samt projekt som bidrar till ökade kunskaper i arbetslivet om hur diskriminering motverkas och likabehandling främjas.

Från detta programområde kan kommuner söka pengar i egenskap av arbetsgivare.

Programområde 2: Ökat arbetsplatsutbud, som omfattar personer vilka befinner sig långt från arbetsmarknaden

Inom detta område prioriteras projekt som främjar åtgärder för den som är helt arbetslösa, helt eller delvis sjukskrivna sedan 6 månader, har sjuk- eller aktivitetsersättning, uppbär ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning och unga som befinner sig mellan studier och arbetsliv.

Från detta programområde kan kommuner framför allt söka pengar såsom offentligt organ, men i vissa fall, beroende på utlysningen, också såsom arbetsgivare.

Socialfondens strukturella uppbyggnad

Det finns **åtta socialfondsregioner** i Sverige. Varje region utformar sin plan för hur socialfondsmedlen ska användas. Utlysningar av programmedel beslutas även det i varje region.

I varje region finns ett **strukturfondspartnerskap**, vars huvuduppgifter är att prioritera mellan projektansökningar. Strukturfondspartnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner, landsting, regioner, arbetsmarknadens organisationer,

länsstyrelser, Arbetsförmedlingen, intresseorganisationer och föreningar samt i de två nordligaste länen sametinget.

Svenska ESF-rådet är förvaltande och attesterande myndighet för Europeiska socialfonden. De bereder och tar emot ansökningar. Beslut om utbetalningar sker efter strukturfondspartnerskapens prioriteringar.

På nationell nivå finns en **övervakningskommitté (ÖK)** som följer upp Socialfondens arbete och säkrar genomförande och kvalitet. ÖK består av representanter från myndigheter, ideella organisationer, arbetsmarknadens organisationer samt forskningsvärden.

Hinder och möjligheter

Konjunktorella och strukturella förändringar påverkar arbetsmarknaden

Sverige kunde länge hålla arbetslösheten på en lägre nivå än omvärlden, men 1990-talskrisen medförde att ett stort antal arbetstillfällen gick förlorade. Under perioder av högkonjunktur har det skapats nya jobb, men den senaste världsomspännande finanskrisen har visat att problemet med arbetslöshet på intet sätt är löst och många människor står återigen utanför arbetsmarknaden.

Efterfrågan på arbetskraft bestäms av många faktorer. På kort sikt har konjunkturläget stor betydelse. På längre sikt är det framförallt strukturella förändringar som påverkar.

Kortsiktiga förändringar på arbetsmarknaden kan ofta vara oförutsägbara och det är därför lättare att sia om långsiktig utveckling. Tillgängliga data indikerar att demografiska förändringar kommer att leda till att dagens höga arbetslöshet kan förbytas till brist på arbetskraft, särskilt om samhället inte klarar av att mobilisera de stora grupper som står utanför arbetsmarknaden.

Från kommunalt håll har i olika sammanhang framhållits att arbetsmarknadspolitiken är för kortsiktig. På en ständigt föränderlig arbetsmarknad borde insatserna – i högre utsträckning än vad som idag sker – bidra till att rusta arbetslösa för framtida arbetsmarknader och via kompetensutveckling underlätta omställning från ett yrke till ett annat.

Arbetsmarknadsåtgärder ska leda till jobb

Kraven på arbetsförmedlingarna har sällan varit så stora som idag. Vid sidan av sina traditionella uppgifter som platsförmedling, vägledning, administration av arbetsmarknadsprogram, kontroll av rätt arbetslöshetsersättning har Arbetsförmedlingen fått i uppgift att stödja långtidssjukskrivna och sedan slutet av år 2010 har de ansvaret för nyanlända flyktingar. Arbetsförmedlingen har fått utökade anslag för att klara alla sina uppgifter och förväntas även fortsättningsvis upphandla insatser från så kallade kompletterande aktörer.

Många arbetsförmedlingar har haft svårt att klara mängden av uppgifter, inte minst ställer omorganisationer och förändrade rutiner stora krav på både chefer och medarbetare. Svårigheterna att leva upp till samhällets krav på en effektiv arbetsmarknadspolitik har gröpt ur såväl arbetssökandes och som arbetsgivares förtroende för Arbetsförmedlingen.

Kommunerna anser att arbetsmarknadspolitiken måste bli mer offensiv och användningen av offentliga medel mer effektiv. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska mot-

verka passivitet och erbjuda kompetenshöjning som underlättar nyttillträde eller återgång till arbete. Men i ett läge, där antalet arbetssökande vida överstiger antalet lediga arbeten, är inte traditionella arbetsmarknadsåtgärder tillräckliga. Insatserna bör i högre utsträckning än hittills integreras med utbildnings-, infrastruktur- och näringspolitiska åtgärder.

Den enskilde arbetssökandes behov ska stå i fokus för de insatser Arbetsförmedlingen erbjuder. Idag är det också en självklarhet att alla som är inskrivna på Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan. Många arbetssökande kan själva ta ansvar för sin situation och via Internet och andra kanaler inhämta nödvändig information. Men stora grupper behöver kvalificerat, aktivt och regelbundet stöd för att komma ut i arbetslivet.

För en del – inte minst ungdomar – är det viktigt att arbetsmarknadsåtgärder sätts in så tidigt som möjligt. För andra kan handlingsplanen omfatta en hel åtgärdskedja, d.v.s. Arbetsförmedlingen måste kunna erbjuda flera på varandra följande åtgärder.

Enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) mening kan såväl s.k. kompletterande aktörer som privata jobbförmedlingar och kommunala arbetsmarknadsenheter bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Praktiska och ekonomiska hinder

I många kommuner läggs mycket tid ned på att motivera Arbetsförmedlingen att bistå arbetssökande av olika kategorier. Det kan gälla flyktingar/invandrare som har svårt för att lära sig svenska och arbetslösa med sociala eller socialmedicinska problem. Men det finns också motsättningar kring arbetsmarknadsprogram för andra kategorier av arbetssökande. Det är vanligt att man från kommunalt håll reagerar emot att Arbetsförmedlingen inte erbjuder långtidsarbetslösa erforderligt stöd och att grupper med utsatt ställning på arbetsmarknaden stängs ute från t.ex. arbetsmarknadsutbildningar.

Det är inte realistiskt att tro att alla arbetslösa kommer att få tillträde till den reguljära arbetsmarknaden. Viktiga frågor för staten och kommunerna att ta ställning till är hur dessa människor ska kunna försörja sig och vad man ska göra för att minska skadeverkningarna av utslagning från arbetsmarknaden. Från kommunalt håll har lagen om finansiell samordning välkomnats eftersom den möjliggör samarbete kring grupper och enskilda som behöver stöd från mer än en myndighet. SKL ser också positivt på regeringens intentioner att erbjuda varaktig samhällsnyttig sysselsättning åt personer som trots insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin inte klarar av att få ett arbete. Det är dock av yttersta vikt att diskutera under vilka former denna sysselsättning ska skapas och vilka ekonomiska villkor som ska gälla för deltagarna. Kommunerna tvingas alltför ofta fylla ut bristerna i socialförsäkringssystemet genom ekonomiskt bistånd, vilket både är principiellt fel och hårt belastar kommunernas ekonomi.

Kommunerna har i många år erbjudit praktikplatser, kompetenshöjande åtgärder och sysselsättning i olika former åt arbetssökande. För att kunna erbjuda adekvat stöd har kommunerna byggt upp särskilda organisationer – s.k. arbetsmarknadsenheter – som idag finns i flertalet kommuner.

Eftersom arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde förväntar sig kommunerna att kostnader för sysselsättningsskapande insatser ska täckas av staten. Så sker emellertid inte alltid och kommunerna har gång på gång erfarit att arbetsförmedlingarna inte fullföljt ingångna avtal.

Samverkan ökar effektiviteten

Målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Svensk arbetsmarknadspolitik utmärks av att samtliga ekonomiska resurser finns tillgängliga inom en och samma organisation i hela landet, Arbetsförmedlingen. Att medverka till att arbetssökande snabbt sammanförs med vakanta platser, matchning, har av tradition varit en viktig uppgift för arbetsförmedlingarna. På senare år har dock privata rekryterings- och bemanningsföretag fått en allt viktigare funktion i matchningsprocessen och med hjälp av Internet har den enskilde fått utökade möjligheter att själv hitta ett ledigt arbete.

Arbetsmarknadspolitikens övriga uppgifter – att öka de arbetslösas kunskaper, stödja dem som har svårast att få ett arbete och ge inkomsttrygghet vid ofrivillig arbetslöshet – ligger också inom kommunernas kompetensområde. Samverkan kring dessa tre uppgifter på det lokala planet mellan kommuner, arbetsförmedling och andra aktörer är därför nödvändig.

För att kunna hävda sig på arbetsmarknaden krävs att man har en god grundutbildning och får möjligheter att förnya och utveckla sin kompetens. Kommunerna har härvidlag en viktig roll att spela genom att erbjuda en kvalificerad utbildning i ungdomsskolan men också genom satsningar på vuxenutbildning.

Samhället anvisar stora resurser för arbetsmarknadsåtgärder. Men omfattande ekonomiska satsningar på detta område har de senaste årtiondena inte gett önskade resultat.

Kommunerna tror att en ökad samverkan på det arbetsmarknadspolitiska området kommer att leda till större flexibilitet och effektivitet samt en mer långsiktig arbetsmarknadspolitik.

I denna skrift har visats, att lagstiftningen redan idag medger en långtgående lokal samverkan mellan kommuner, arbetsförmedlingar och andra berörda instanser på lokal och regional nivå. Frivilliga försöksverksamheter, som baseras på gemensamma avtal, och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet är frekvent förekommande. De formella hindren för samverkan är sålunda få och det är snarare myndigheternas skiftande målsättningar, traditioner och kulturer som utgör de största hindren.

Kommunföreträdare har efterlyst gemensam verksamhetsplanering och gemensamma mål för arbetsmarknadspolitiken i sin kommun. De vill vara med och påverka hur medel från staten fördelas för att främja sysselsättningen. I ett lokalt arbetsmarknadspolitiskt program/strategi kan man lyfta fram vikten av olika utbildningssatsningar och dra upp riktlinjer för hur de ska realiseras.

Många kommuner efterfrågar större lokalt inflytande över arbetsförmedlingarnas resurser, beslutanderätt över den lokala arbetsmarknadspolitikens utformning och en ”pott fria medel” som arbetsmarknadsrådet kan använda för lokala insatser. En idé som Sveriges Kommuner och Landsting driver handlar om ”en dörr in” till flera myndigheter. SKL har tillskrivit regeringen och förslagit att tillstånd ska ges för en försöksverksamhet där Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i samarbete med kommuner och landsting får möjlighet att bilda denna nya organisation på lokal nivå.

Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

Utfärdad: 2007-12-13

Ändrad: t.o.m. SFS 2010:1466

1 § Denna förordning har som ändamål att klargöra förutsättningarna för att på lokal nivå anordna arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av arbetsmarknadspolitiska insatser eller aktiviteter i fall då lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte är tillämplig.

Arbetsförmedlingen får även ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter om det efter ett upphandlingsförfarande visar sig att någon annan lämplig aktör för insatserna eller aktiviteterna inte finns. Förordning (2010:83).

2 § Har upphävts genom förordning (2010:83).

3 § Har upphävts genom förordning (2010:83).

4 § En överenskommelse ska ingås på viss tid, dock längst ett år. I överenskommelsen ska det anges

1. vilka målgrupper insatserna eller aktiviteterna avser,
2. vilka insatser eller aktiviteter som ska anordnas inom programmet,
3. hur insatserna eller aktiviteterna ska följas upp och kontrolleras,
4. om det har fattats något beslut om ekonomiskt stöd enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin eller förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, och
5. om lokala utvecklingsavtal enligt förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete eller andra särskilda överenskommelser träffats som berör Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner. Förordning (2010:83).

5 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

6 § Arbetsförmedlingen får meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Övergångsbestämmelser

2010:1466

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för den som före ikraftträdandet påbörjat den arbetsmarknadspolitiska insatsen eller aktiviteten lyft.

Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer inom det arbetsmarknadspolitiska området

Skriften innehåller en sammanställning av gällande bestämmelser enligt lag, förordning och föreskrifter samt kommentarer av Sveriges Kommuner och Landsting om arbetsmarknadspolitiska frågor. Syftet med skriften är att den ska ge en allmän orientering och fungera som en uppslagsbok för förtroendevalda och tjänstemän som är engagerade i arbetsmarknadsfrågor på kommunal nivå, men den kan även läsas av andra som är intresserade av ämnet.

Upplysningar om innehållet
Vivi Jacobson-Libietis, vivi.libietis@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN: 978-91-7164-648-4

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer eller på telefon 020-31 32 30. ISBN 978-91-7164-648-4