

Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

EN REDOGÖRELSE FÖR AKTUELL LAGSTIFTNING OCH SAMVER-
KANSFORMER

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.

Skriften har författats av Vivi Jacobson-Libietis, avdelningen för utbildning och arbetsmarknad. Skriften har uppdaterats i februari 2017 med stöd av Torgny Ljungkvist.

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.

Stockholm i april 2017

Per-Arne Andersson

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad

Innehåll

Inledning	6
Utveckling på arbetsmarknaden	7
Sysselsättningsgraden	7
Potentiell och faktisk sysselsättningsgrad	9
Matchningen på svensk arbetsmarknad	10
Schematisk tablå av befolkningen	10
Konsekvenser för kommunerna	11
Arbetsmarknadspolitikens roll och organisation	13
Riksdag och regering	13
Arbetsmarknadsdepartementet	14
Arbetsförmedlingen	15
Regionala kompetensplattformar	22
Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua)	22
Samhall AB	23
Arbetslöshetsförsäkringen	24
Utvärdering av arbetsmarknadspolitiken	27
Vilket ansvar har kommunerna?	30
Kommunernas roll	30
Nationell överenskommelse om samverkan	31
Finansieringsprincipen	32
Kommunal arbetslöshetsnämnd	32
Kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder	32
Kommunallagen	33
Kommunala verksamheter för arbetslösa	35
Konkurrensproblemet vid offentlig näringsverksamhet	37
Socialt ansvarsfull upphandling	38
Kommunerna och de statliga arbetsmarknadsprogrammen	41
Konjunkturberoende arbetsmarknadsprogram	41
Ersättning till kommunerna	45
Kommunernas erfarenheter	47
Socialtjänstens ansvar	48
Integration – nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden	51
Olika former av samverkan	53
Regional samverkan	53
Samverkan med arbetsförmedlingen	55
Offentlighet och sekretess	59
Den europeiska dimensionen	62
EU:s sysselsättningsstrategi	62
Europeiska socialfonden (ESF)	66

Hinder och möjligheter	70
Bilaga 1.....	74
Utdrag ur Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	74
Bilaga 2.....	75
Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting	

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.

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.

En väl fungerande arbetsmarknad är till nytta för arbetstagare och arbetsgivare och för samhället i stort. Den kännetecknas av en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbetskraften. För att på lång sikt säkerställa att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt har regeringen tillsatt en särskild utredare, som ska analysera hur statens åtagande i dessa frågor och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019. Ett delbetänkande om vägledningsfrågor, de externa aktörernas roll och samspelet mellan kommuner och Arbetsförmedling presenteras 31 oktober 2017.

Utvecklingen på arbetsmarknaden ställer ökade krav på insatser som förbättrar matchningen mellan arbetssökande och de tillgängliga jobben, i synnerhet olika former av utbildning. Omställningsförmågan måste stärkas genom goda möjligheter till vidareutbildning även för personer som redan befinner sig på arbetsmarknaden. En effektiv arbetsmarknadspolitik kräver ett väl fungerande samspel mellan olika aktörer. Det är viktigt att det statliga åtagandet inom arbetsmarknadspolitiken är tydligt för att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar såväl för statliga myndigheter som för kommuner och andra aktörer. En väl fungerande arbetsmarknad behöver säkerställa hur Arbetsförmedlingens uppdrag på lång sikt ska utformas för att effektivt bidra till arbetsmarknadens funktionssätt. Utredningens direktiv finns på regeringskansliets hemsida¹

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde, men kommunerna har 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 har utvecklats i samverkan med den lokala Arbetsförmedlingen.

Avdelningen för utbildning 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.

¹ <http://www.regeringen.se/contentassets/8f3each52f814ee79d16aa01d312a693/dir.-201656-det-statliga-atagandet-for-en-val-fungerande-arbetsmarknad-och-arbetsformedlingens-uppdrag>

Utveckling på arbetsmarknaden

Sysselsättningsgraden

Sedan den kraftiga nedgången i sysselsättningen som följde i finanskrisens spår har antalet sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden ökat med 340 000 personer mellan 2009 och 2015. I relativa tal så är ökningen mer blygsam, från 64,4 procent av befolkningen till 66,7 procent 2015. Förklaringen är att befolkningen i åldersgruppen 15 – 75 år har vuxit med 280 000 personer under samma period.

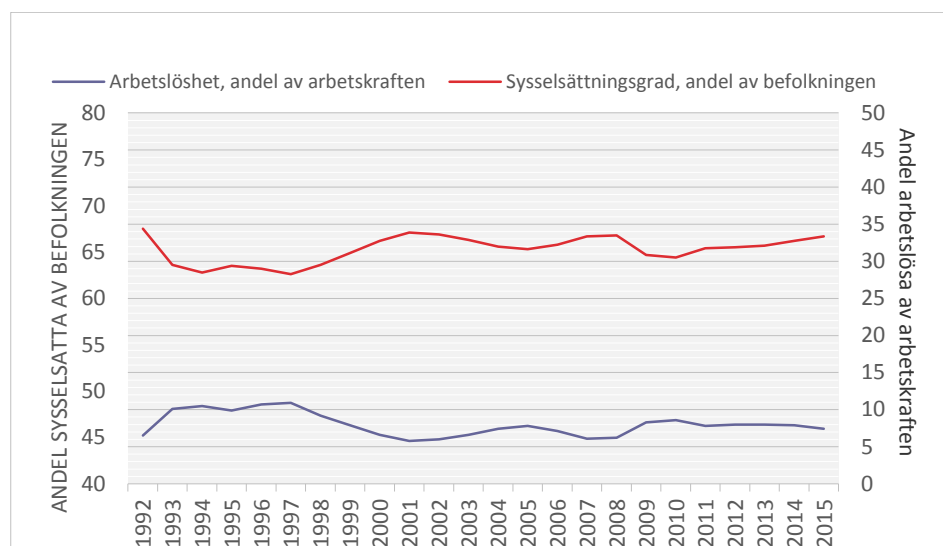
Detta har fått konsekvenser för utvecklingen av den relativa arbetslösheten som sjunkit med 0,9 procentenheter mellan 2009 och 2015. Sysselsättningsgraden var 2015 tillbaka på samma nivå som innan finanskrisen, men den relativa arbetslösheten är fortfarande 1,2 procentenheter högre 2015 jämfört med 2009. Svensk arbetsmarknad befinner sig fortfarande i en situation med betydande reserver av outnyttjad arbetskraft.²

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 per månad (1994), 2010 var antalet i genomsnitt 189 000 personer varje månad. Under de följande 5 åren minskade det genomsnittliga antalet personer i program något men har varierat mellan 171 000 år 2011 till 189 000 år 2013 för att därefter minska något till 176 000 personer år 2015.

² 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.

Konjunktoren har återhämtat sig långsamt sedan finanskrisen och Sverige har haft en årligen ökande BNP, vilket visat sig i en positiv sysselsättningsutveckling. Det har dock haft mindre effekter på arbetslösheten vilket förklaras av en ökad befolkning i arbetsför ålder.

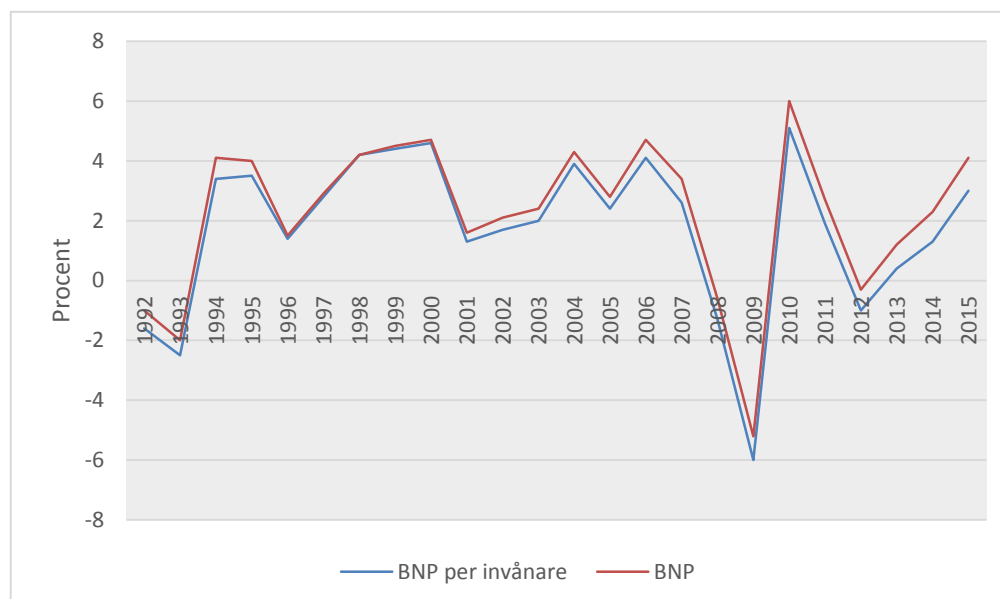
Diagram 1: Sysselsättningsgrad (sysselsatta/befolkning) samt relativ arbetslöshet 1992 – 2015



Källa: Konjunkturinstitutet

Produktivitetsökningen har varit låg under åren efter finanskrisen vilket resulterar i att BNP per capita har varit lägre än ökningen av BNP som framför allt kan förklaras av fler arbetade timmar. Under 2015 har produktiviteten ökat till 2,6 procent men det är en tillfällig nivå enligt Konjunkturinstitutets prognos. Redan under 2016 återgår produktivitetstillväxten till att vara kring 1-procentnivån

Diagram 2: Utveckling av BNP och BNP per capita, 1992 - 2015



Källa: SCB

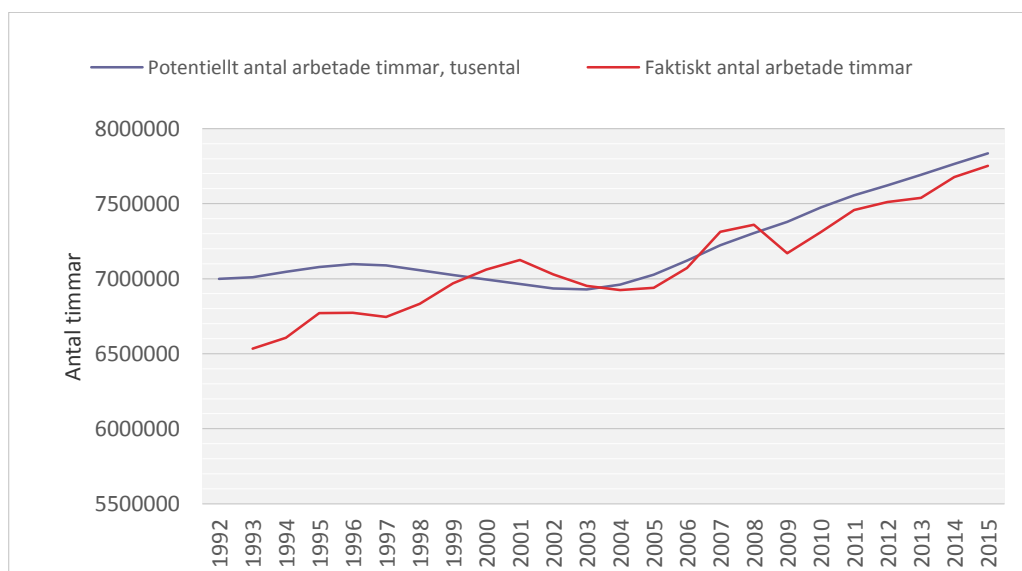
Potentiell och faktisk sysselsättningsgrad

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 3 redovisas potentiell respektive faktisk sysselsättning från 1992 till 2015. Figuren visar att vid två tillfällen under perioden har den faktiska sysselsättningen varit högre än den potentiella, vid högkonjunkturen vid millennieskiftet och den högkonjunktur som rådde innan finanskrisen 2008.

Från 2009 och framåt har sysselsättningen varit lägre än vad som skulle vara förenligt med 2 procents inflation. Gapet minskar från 2009 fram till 2015 och Konjunkturinstitutet (KI) gör i sin prognos bedömningen att antalet arbetade timmar kommer att överstiga de potentiella antalet arbetade timmar 2017 och 2018. Från 2019 gör de bedömningen att den faktiska sysselsättningen kommer att vara i nivå med den potentiella. Förklaringen är bland annat att ökningen av antalet sysselsatta kommer att minska och därmed även antalet arbetade timmar. Inflationen har varit låg, vissa år svagt negativ men bedöms öka de kommande åren och från 2018 är KI:s prognos att inflationen överstiger Riksbankens inflationsmål på 2 procent. Detta innebär att räntorna kommer att höjas och att ekonomin stramas åt, vilket även bidrar till att sysselsättningen minskar.

Diagram 3: Potentiell respektive faktisk sysselsättning, 1992-2015



Källa: Konjunkturinstitutet

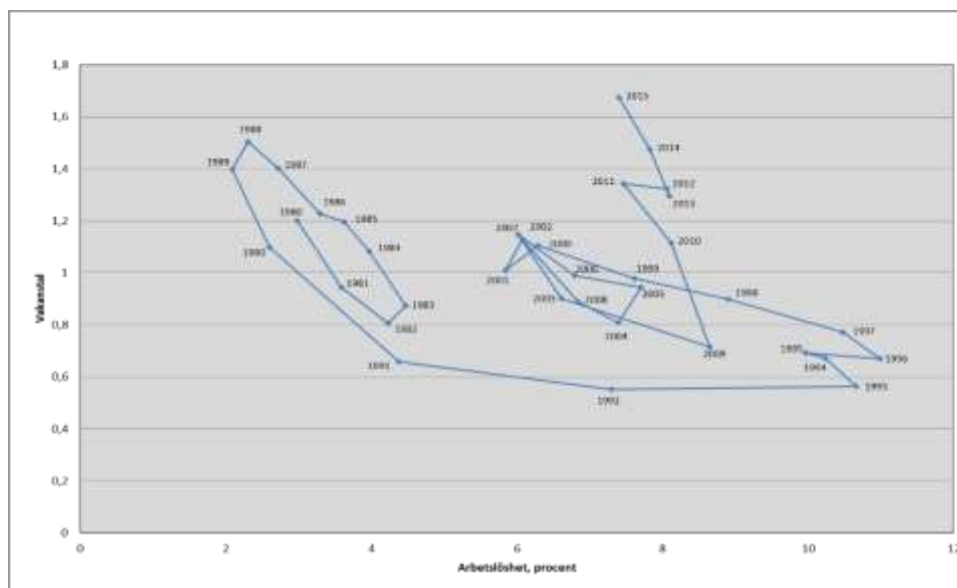
Matchningen på svensk arbetsmarknad

Ett ytterligare mått på hur arbetsmarknaden fungerar är att se på hur arbetslöshet och antalet lediga jobb förhåller sig till varandra. Matchningen på arbetsmarknaden fungerar bra när den ena faktorn ökar, så minskar den andra. Antalet lediga jobb i ekonomin mäts med vakansgraden³ och sätts i relation till den relativa arbetslösheten som mäts av SCB arbetskraftsundersökningar (AKU). Sambandet kallas även *Beveridgesambandet* eller *Beveridgekurvan* och ska tolkas som att ju närmare kurvan befinner sig origo, desto bättre fungerar arbetsmarknaden.

Diagram 4 visar hur matchningen på den svenska arbetsmarknaden har försämrats sedan 1980-talet. Det stora skiftet kom efter den ekonomiska krisen i början på 1990-talet då kurvan skiftade snett uppåt höger. Ytterligare ett skift kom direkt efter finanskrisen och det är osäkert på var den nya nivån kommer att hamna då kurvan har varit nästintill vertikal mellan 2009 och 2015. I realiteten innebär utvecklingen sedan 2009 att antalet lediga jobb i Sverige har fördubblats samtidigt som arbetslösheten har minskat endast med 1,2 procentenheter.

Detta visar att matchningen inte fungerar på svensk arbetsmarknad, där de som är arbetslösa inte har de nödvändiga kvalifikationerna för att de ska kunna ta de lediga arbeten som finns. Den bristande matchningen beror på att de arbetslösa har fel eller för låg kompetens samt att de inte bor där de lediga jobben finns.

Diagram 4: Samband mellan vakanser och arbetslöshet, 1980 - 2015



Källa: Konjunkturinstitutet

Schematisk tablå av befolkningen

I tablå nedan ges en schematisk uppdelning av befolkningen i åldern 15-74 år som uppgick till 7 258 000 år 2015. 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.

³ Vakansgraden enligt SCB mäts genom att antalet lediga jobb och vakanser divideras med antalet anställda och redovisas som en procentsats.

Arbetskraften i åldersgruppen 15-74 år uppgick till 5 223 000 personer, vilket motsvarar cirka 72 procent av samtliga i åldersgruppen. Antalet sysselsatta uppgick år 2015 till 4 837 000 personer. Tillsammans med de 386 000 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 2015 till 66,6 procent.

Av de ca 2 miljoner personer som inte ingår i arbetskraften var det 122 000 som både ville och kunde arbeta, men inte hade sökt arbete. I övrigt fanns det 520 000 studerande, 323 000 långvarigt sjuka samt 933 000 pensionärer och 257 000 övriga personer som stod utanför arbetskraften.

Befolkningen (15 – 74 år) 7 258 000		
I arbetskraften 5 223 000		Ej i arbetskraften 2 035 000
Sysselsatta 4 837 000	Arbetslösa 386 000 - varav heltidsstuderande som söker arbete 127 000	- latent arbetssökande, 122 000 - studerande, 520 000 - långvarigt sjuka, 323 000 - pensionärer, 933 000 - övriga 257 000

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. När dessutom andelen arbetslösa som omfattas av a-kassan minskar, ökar det trycket på det ekonomiska biståndet. Data från socialstyrelsen visar att av de som söker ekonomiskt bistånd anger 49 procent arbetslöshet som främsta orsak.

Kommunerna erbjuder aktiverande insatser av olika slag, tar emot praktikanter, erbjuder utbildning, anordnar särskilda arbetsmarknadsverksamheter när det saknas 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 uppgick 2015 till cirka 4,6 miljarder kronor och omfattade insatser för 100 000 deltagare.

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 olika delar av landet. Situationen med många nyanlända kommer att kräva mycket arbete inom arbetsmarknadspolitiken och många olika insatser för att möta och hjälpa individerna utifrån deras förutsättningar. Ansvaret ligger på Arbetsförmedlingen men de kommer att behöva hjälp av framför allt kommunerna i sitt arbete för att kunna få in så många som möjligt på arbetsmarknaden.

Även om Sveriges Kommuner och Landstings bedömning är att fokus i de arbetsmarknadspolitiska programmen även framöver måste vara 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 verkningsfullt sätt ska bidra till väl fungerande arbetsmarknadsregioner måste samarbetet mellan de lokala arbetsförmedlingarna och näringslivet, kommuner, landsting och regioner samt övriga parter på arbetsmarknaden ytterligare både breddas och fördjupas.

Arbetsmarknadspolitikens roll och organisation

Arbetsmarknadspolitikens 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*.

Avsikten är att de svenska målen för arbetsmarknadspolitikens ska överensstämma med EU:s sysselsättningsstrategi (se också kapitel 6).

Riksdag och regering

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 arbetsmarknadspolitikens 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.

Regeringens beslut

För att få till stånd en välfungerande arbetsmarknad är regeringens målsättning att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ska bidra till en förbättrad matchning mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft. Arbetsmarknadspolitiken ska också främja mångfald och jämställdhet samt motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.

Regeringens mål är också att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020. Målet ska nås genom att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar.

Tillgången på rätt utbildad arbetskraft är avgörande för svensk tillväxt, jobb och välfärd. Den brist på rätt utbildad personal som flera branscher upplever riskerar att hämma sysselsättningsuppgången. Stora investeringarna i kunskapslyft och fokusering på matchning är viktiga för Sverige.

Regeringen har stoppat inflödet av nya deltagare till fas 3. Långtidsarbetslösa ska i stället erbjudas aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser som utgår från individens behov och som stärker deras förutsättningar att få ett jobb eller påbörja studier.

Översyn av Arbetsförmedlingens uppdrag m.m.

Regeringen har beslutat om en bred översyn av det statliga åtagandet samt Arbetsförmedlingens uppdrag i den s.k. Arbetsmarknadsutredningen (regeringens direktiv 2016:56).

Utredaren ska bl.a. ta ställning till hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och hur Arbetsförmedlingens vägledning bör stärkas och samspela med annan vägledning. Vidare ska den ta ställning till hur utbildning och insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet, högskolor och folkbildning samt hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar och kan bli bättre mellan olika aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

Den del av uppdraget som gäller vägledning och externa leverantörer ska delredovisas senast i oktober 2017. Delredovisningen ska även innehålla en övergripande kartläggning av hur samspelet och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna fungerar i frågor som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet arbetar med frågor som rör en väl fungerande arbetsmarknad. Hit hör insatser för unga i jobb, matchning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetslöshetsförsäkringen samt frågor om arbetsrätt och arbetsmiljö så att alla människor har möjlighet att delta i arbetslivet med goda arbetsvillkor. Departementet har också samordningsansvar för nyanländas etablering.

På departementet finns expeditionschefens kansli, två sekretariat och fyra sakenheter som leds av icke politiskt tillsatta tjänstemän. Expeditionschefen och rättschefen biträder arbetsmarknads- och etableringsministern när det gäller planering, samordning och arbetsledning.

Sakenheterna förbereder ärenden innan regeringen fattar beslut. Här ingår bland annat arbetet med propositioner, förvaltningsärenden, budget- och styrningsfrågor gentemot myndigheter samt utvecklingsarbete i form av egna utredningar, utredningsuppdrag med mera. EU-förhandlingar och internationella uppdrag är vanliga inslag i enheternas arbete. Sekretariat och kansli ger stöd till hela departementet utifrån sina respektive ansvarsområden.

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 Statsliggaren och presenteras på Ekonomistyrningsverkets hemsida: <http://www.esv.se>

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 får sitt uppdrag från riksdag och regering. Grunduppdraget beskrivs i lagar och förordningar. De viktigaste är,

- Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. (2000:628)
- Instruktion för Arbetsförmedlingen (2007:1030) och
- Myndighetsförordningen (2007:515)

Utifrån dem beslutar generaldirektören en verksamhetsplan för året. Varje år lämnar Arbetsförmedlingen ett budgetunderlag till regeringen, och en årsredovisning som beskriver verksamhetens kostnader och effekter under perioden.

Arbetsförmedlingen ska bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt matcha dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. I detta ingår att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt att bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Arbetsförmedlingen ska vidare säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

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.

Arbetsförmedlingens författningssamling, AFFS, innehåller allt från de viktigaste författningarna från riksdag och regering till verkets egna föreskrifter och råd som finns samlade i.

Se www.arbetsformedlingen.se/Om_oss/Statistik_och_publicationer

Arbetsförmedlingens organisation

Arbetsförmedlingen leds av en styrelse, där myndighetens generaldirektör ingår. Generaldirektören leder Arbetsförmedlingens löpande verksamhet, med stöd av en ledningsgrupp, nationella funktioner och staber.

Arbetsförmedlingen är en nationell myndighet med verksamhet i hela landet, indelad i tre regioner: Nord, Mitt och Syd. Regionerna är indelade i totalt tio marknadsområden, där de 280 lokala arbetsförmedlingarna är organiserade. Se kartan på nästa sida.

I region Nord organiseras även myndighetens samlade funktioner för kundservice via telefon.

Rehabilitering till arbete organiseras i en särskild nationell avdelning och bedriver tillsammans med regionerna verksamhet i hela landet.

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.

Mötesplatser och information är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, SKL och Pensionsmyndigheten för att underlätta nyanländas etablering i Sverige. Genom att arbetet samordnats mellan berörda aktörer på ortens servicekontor, förkortas ledtiderna.

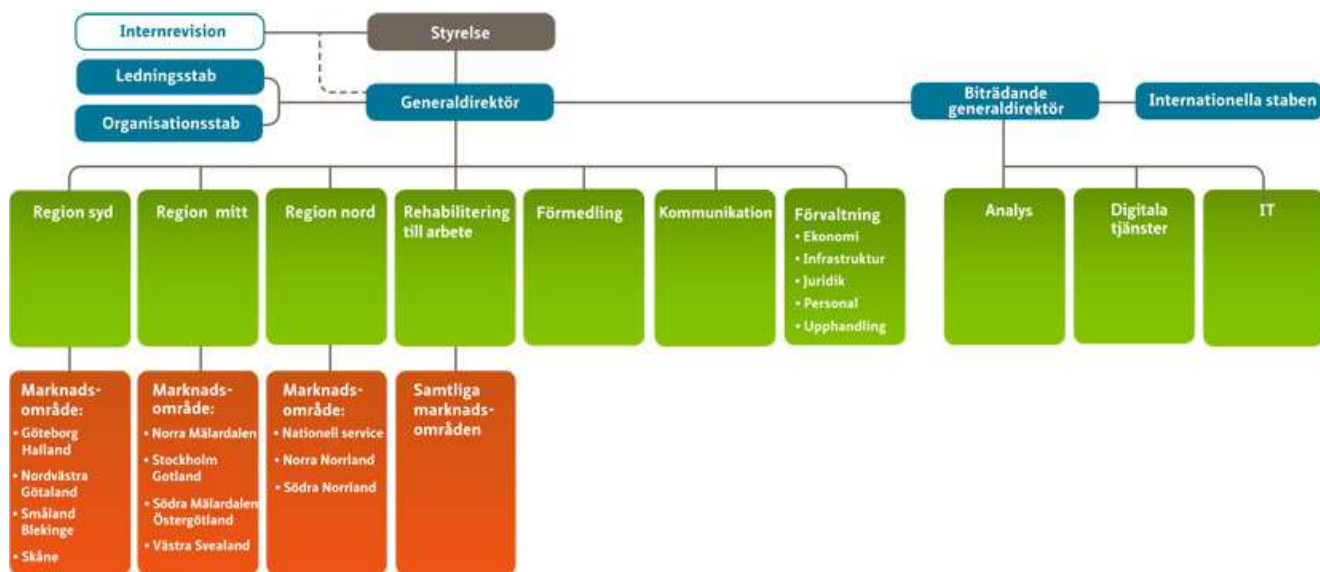
Fr.o.m. 2017 finns sådana *Mötesplatser* på 27 orter: Borlänge, Borås, Botkyrka/, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Ljusdal, Luleå, Norrköping, Malmö, Skellefteå, Spånga, Sundsvall, Södertälje, Trollhättan, Uppsala, Västerås, Växjö, Örebro och Östersund.

Karta över Regioner och Marknadsområde



n

Källa Arbetsförmedlingens hemsida



Källa Arbetsförmedlingens hemsida

Vid Arbetsförmedlingen finns ett huvudkontor, en central enhet för omprövning av beslut och ett nationellt partsråd.

Arbetsförmedlingen ska i övrigt inrätta de rådgivande organ med andra aktörer på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Partsrådet

Kopplat till generaldirektören är ett rådgivande organ på nationell nivå i frågor som rör Arbetsförmedlingens verksamhet. Partsrådet består av generaldirektören, som är ordförande, samt representanter för arbetsgivare och arbetstagare.

Partsrådet har det antal ledamöter som Arbetsförmedlingen bestämmer. Ledamöterna, förutom ordföranden, ska till lika antal 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.

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

På lokal nivå har det tidigare funnits lokala samverkansorgan som benämnts arbetsförmedlingsnämnder eller arbetsmarknadsråd. De utgjorde en del av Arbetsförmedlingens verksamhet. Rådets sammansättning har varierat över tid, men i princip har de bestått av representanter från arbetsmarknadsområdets kommuner, näringsliv, fackliga organisationer och Försäkringskassan. Under en period rådde principen att ordföranden skulle vara en kommunalt förtroendevald och majoriteten av ledamöterna skulle representera kommunens olika verksamheter.

Arbetsmarknadsnämnderna/-råden skulle verka för att målen med den nationella arbetsmarknadspolitiken kunde uppnås genom anpassning till lokala/regionala förutsättningar. Beslutsmandatet var dock begränsat och råden fungerade främst som forum för informationsutbyte och samordning. Många lokala företrädare ville att råden skulle få i uppdrag att fatta beslut t.ex. om hur den statliga arbetsmarknadspolitiken skulle samordnas med lokala initiativ och hur den lokala Arbetsförmedlingens budget skulle användas på ett strategiskt sätt.

Intresset för att delta i arbetsmarknadsnämndernas/-rådets arbete påverkades negativt av de begränsade möjligheterna att påverka den statliga arbetsmarknadspolitiken lokala utformning. Det ledde till att råden på många håll förlorade i betydelse och flertalet arbetsmarknadsnämnder/-råd har de senaste åren upphört. Samrådsorgan av liknande modell finns dock kvar i en del kommuner, ibland benämns de arbetsmarknadsråd trots att det numera ofta är kommunen som är initiativtagare.

Regionala 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*.

Näringsstrukturen styr vilka branschråd som ska finnas och vilka geografiska områden de ska omfatta. Råden skapas på lokala eller regionala initiativ.

Övriga nämnder och delegationer

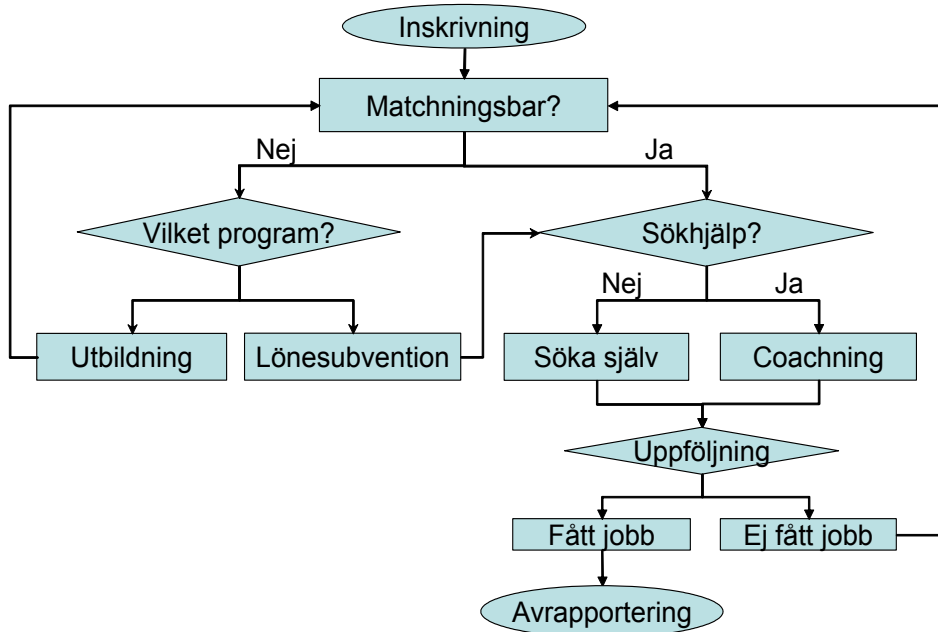
Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ska det dessutom finnas en personalansvarsnämnd och en enhet för omprövning av beslut. Utöver detta och de ovan nämnda organen finns det ett antal delegationer, nämnder och samrådsorgan inom myndigheten. Därutöver kan Arbetsförmedlingen inrätta rådgivande organ 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 14 000 anställda arbetar hösten 2016 nästan åtta av tio på någon av de 280 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 arbetsförmedlingen.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 Arbetsmarknadsrapport 2007:2 presenterades ett schema över en process som ska vara vägledande för arbetet.



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. Coaching handlar om individstödande verksamhet.

Samarbete med kompletterande aktörer

De kompletterande aktörerna har blivit ett naturligt inslag i arbetsmarknadspolitiken och de svarar för en viktig del av Arbetsförmedlingens utbud av service och tjänster, t.ex. inom matchning och jobbcoaching av arbetssökande. Kompletterande aktör är samlingsbegreppet för de företag som erbjuder sökanden en kompletterande arbetsförmedlingstjänster.

De kompletterande aktörerna ska erbjuda individuellt anpassade tjänster som innefattar personlig handledning och stöd utifrån varje deltagares specifika behov. Samarbete med kompletterande aktörer gäller:

- långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin,
- arbetslösa ungdomar inom jobbgarantin för ungdomar,
- nyanlända flyktingar och invandrare,
- jobbcoaching för arbetssökande samt
- arbetslivsinriktad rehabilitering.

Arbetslöshetsförsäkringen

En viktig uppgift för Arbetsförmedlingen är att handha den praktiska kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynsmyndighet för arbetslöshetskassorna är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, IAF.

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.

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.

I samband med den ekonomiska vårpropositionen, där ramarna för statens budget nästkommande år fastställs, kan regeringen avisera eventuella reformförslag.

Efter att riksdagen beslutat om statsbudgeten utfärdar regeringen regleringsbrev där det framgår vilka anslag Arbetsförmedlingen erhåller.

Av Riksdagen beslutade anslagsnivåer för arbetsmarknadsområdet 2017, (belopp i Mkr)

Arbetsmarknad - totalt:	74 764
- Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	8 381
- Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	27 445
- Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	11 272
- Lönebidrag och Samhall m.m.	18 405
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	118
- Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2014-2020	1 181
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	41
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	66
- Bidrag till administration av grundbeloppet	56
- Bidrag till Stiftelsen Utbildning Nordkalotten	8
- Bidrag till lönegarantiersättning	1 575
- Nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar	6 216

Arbetsmarknadspolitiska program

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 a-kasseperioder. 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 berättigade 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 över- skådlig information om samtliga arbetsmarknadspolitiska program.⁴

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

Regionala kompetensplattformar

Sedan 2010 ingår i regeringens uppdrag till regionala självstyrelse- organ/regioner och regionförbund/kommunala samverkansorgan att initiera samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering. Uppdraget innebär att kompetensplattformar för samverkan 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.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua).

I december 2014 beslutade regeringen om en delegation för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå - Delegationen för unga till arbete (Dua).

Dua har i uppdrag att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå och ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer. Arbetet ska utgå från både befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser och nya initiativ inom arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen har dessutom den 17 februari 2017 beslutat att ge delegationen ett utökat uppdrag, att främja frivillig samverkan mellan berörda aktörer som har betydelse för nyanländas, främst nyanlända ungdomars, möjligheter att etablera sig i arbetslivet. Dua ges även i uppdrag att besluta om statsbidrag för att främja överenskommelser om fördjupad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

⁴ www.arbetsformedlingen.se. Sök efter Faktablad

I och med det utökade uppdraget har delegationen beslutat att byta namn till Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua).

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2019.

I uppdraget ingår i korthet att:

- föra en dialog med enskilda kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, arbetsmarknadens parter på det kommunala och landstingskommunala området, övriga centrala parter på arbetsmarknaden, myndigheter, regionala aktörer och andra om hur arbetsmarknadspolitiska insatser för unga kan utvecklas och effektiviseras på lokal nivå
- främja en sådan dialog mellan de olika aktörerna
- inom det arbetsmarknadspolitiska området samla och sprida kunskap och goda exempel om insatser och samverkansformer i arbetet mot ungdomsarbetslöshet
- identifiera hinder och andra problem och brister i samverkan mellan staten och kommunerna vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken
- mot denna bakgrund, påtala eventuella behov av åtgärder från regeringens sida
- i arbetet särskilt uppmärksamma vikten av jämställdhet i arbetslivet och beakta möjligheterna att motverka könsuppdelning på arbetsmarknaden.

Dua ska driva på och stödja kommuner och Arbetsförmedlingen i arbetet med att förverkliga målsättningarna i sina överenskommelser. Dua ska bl.a. både proaktivt och reaktivt stödja enskilda kommuner eller grupper av kommuner.

SKL är representerat i delegationen via en ledamot. Dua ska också föra en kontinuerlig dialog med SKL och med Arbetsförmedlingen på olika nivåer.

Samhall AB

Samhall AB är en statlig företagskoncern med uppgift att under marknadsmissiga former bereda arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp. Samhall får ersättning från staten för de extra kostnader som de anställdas funktionsnedsättning innebär. De arbetstillfällen 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. Samhall ägs av svenska staten och omsätter årligen cirka sju miljarder kronor.

Samhall producerar en kombination av kundnytta, samhällsnytta och medarbetarnytta

Samhall anlitas av många kommuner, från Malmö och Lomma i söder, till Luleå och Gällivare i norr. 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 kärnuppdrag är att skapa utvecklande arbeten åt personer med olika funktionsnedsättningar. Samhall har verksamhet på ca 200 orter med cirka 20 000 anställda.

Samhalls roll har utretts i olika sammanhang. Både det tidigare Riksrevisionsverket (RRV)⁵ 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

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 dels grundvillkor, dels 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.

Grundvillkoren innebär att den arbetslöse måste kunna arbeta minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samt stå till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär att den arbetslöse har för avsikt att arbeta och att det inte finns några hinder för det.

För att ha rätt till ersättning ska också ett arbetsvillkor uppfyllas. Den arbetslöse uppfyller det om hon/han under ramtiden (normalt de senaste 12 månaderna):

- förvärvsarbetat i minst sex kalendermånader. Alla sex månader måste innehålla minst 80 arbetade timmar eller
- förvärvsarbetat i minst 480 timmar under sex sammanhängande kalendermånader. Alla månader måste innehålla minst 50 arbetade timmar.

Som förvärvsarbete räknas:

- reguljärt förvärvsarbete,
- semester eller annan ledighet med helt eller delvis bibehållen lön,
- anställning med lönebidrag,
- anställning inom Samhall, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare,
- tid med avgångsvederlag,
- totalförsvarspåbud och/eller föräldrapenningförmån (max 2 månader kan jämföras med förvärvsarbete).

⁵ Riksrevisionsverkets rapport om stödet till arbetshandikappade (RRV 2000:4)

Om den anställde gjort totalförsvarsplikt, 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 maximalt 910 kr per dag under de första 100 ersättningsdagarna. Därefter är ersättningen som mest 760 kronor per dag.

Efter 200 ersättningsdagar minskar ersättningen till 70 procent av tidigare inkomst, dock fortfarande maximalt 760 kr per dag.

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 ska 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 övergångsperiod 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. stämplingsdagar. Det innebär att en person som har ett halvtidsarbete och stämplar upp till heltid kan göra så under 150 dagar.

Ifrågasatta utbetalningar

Trots riktade insatser och ett aktivt utvecklingsarbete inom myndigheterna kvarstår problem. Regeringen har därför i maj 2016 inrättat en kommitté i form av en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Delegationen ska utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag till regeringen och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa. Delegationen ska komplettera andra utredningar inom området, och då i synnerhet utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96).

Delegationen ska vidare bl.a.

- vara ett kunskapsforum inom området och ett stöd för både regeringen och aktörer som har till uppgift att betala ut bidrag, ersättningar och lån från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system,
- aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet när det gäller att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar, och där studier av detta slag saknas eller är inaktuella,
- redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen,
- identifiera behov av förändringar på relevanta områden som inte täcks av andra pågående utredningars uppdrag, och vid behov lämna förslag till ny reglering för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system som kan motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- bidra till att konsekvenserna av överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen tas upp i den offentliga debatten, i olika forum och i olika kommunikationskanaler.

Delegationen ska senast den 1 december 2019 lämna en slutlig redovisning av sitt uppdrag till regeringen.

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.⁶

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

⁶ Information om arbetslöshetsförsäkringen, statistik, rapporter m.m. finns att hämta på IAF:s hemsida: www.iaf.se

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 arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade. Sveriges Kommuner och Landsting är representerat i referensgruppen.

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte)

Forte är ett forskningsråd och en svensk statlig myndighet under Socialdepartementet. Rådet har till uppgift att främja forskning inom hälsa, arbetsliv och välfärd, och är en av fyra statliga forskningsfinansiärer som grundades 2001. Varje år förmedlar Forte ca 550 miljoner kronor till både grundläggande och behovsstyrd forskning

Forte hette tidigare Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), men bytte den 1 juli 2013 namn till "Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd". Till det nya namnet lades också kortnamnet Forte.

Tillväxtanalys

Tillväxtanalys är en statlig myndighet under Näringsdepartementet, som arbetar med tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Dessutom ansvarar myndigheten för utlandsbaserad omvärldsanalys inom området samt för internationellt erfarenhetsutbyte i utvalda länder.

Det övergripande målet är att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i alla delar av landet.

Tillväxtanalys ansvarar för produktion av officiell statistik inom områdena nystartade företag, konkurser och offentliga ackord samt internationella företag.

Vinnova

Vinnova är en statlig myndighet under Näringsdepartementet och nationell kontaktmyndighet för EU:s ramprogram för forskning och utveckling. Vinnova är också regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området med uppgift är att främja hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation och att finansiera behovsmotiverad forskning.

Vinnovas verksamhet ska främja samverkan mellan företag, universitet och högskolor, forskningsinstitut och offentlig verksamhet och stimulera ökat nyttiggörande av forskning samt att investera långsiktigt i starka forsknings- och innovationsmiljöer och genom att utveckla katalyserande mötesplatser.

Varje år investerar Vinnova cirka 2,7 miljarder kronor i olika insatser. I många satsningar krävs samverkan mellan organisationer och medfinansiering från de sökande.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (tidigare Ungdomsstyrelsen) är en statlig myndighet som tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. MUCF ger bidrag till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete.

Myndigheten ansvarar för den statliga ungdomspolitiken och har följt och utvärderat de arbetsmarknadspolitiska programmen. De stödjer också 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 arbetsförmedlingskontoren 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 kommunerna tar *de facto* ett mycket stort ansvar för politikområdets utformning och insatser på lokal nivå.

Kommunerna har ett omfattande samarbete med Arbetsförmedlingen. Kartläggningar av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) visar att flertalet kommuner anser att samarbetet med de lokala arbetsförmedlingskontoren fungerar bra eller att det mesta fungerar bra. Många kommuner är dock kritiska mot den centrala styrningen av arbetsmarknadspolitiken, som de vill ska minska till förmån för den lokala/regionala nivåns inflytande.

Samarbetet mellan kommuner och Arbetsförmedlingen rör allt från att utveckla den lokala arbetsmarknaden och insatser för olika grupper av arbetslösa till rekrytering av kommunal personal. Kommunerna – liksom landsting och regioner – spelar också 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.

Någon form av kommunal arbetsmarknadsverksamhet finns i ungefär 85 procent av kommunerna. Antalet medarbetare uppgår totalt till cirka 4 400 personer. De kommunala arbetsmarknadsverksamheterna har ingen enhetlig utformning, utan har i regel organiserat sitt arbete utifrån den aktuella problem-bilden i respektive kommun. I många - framförallt mindre - kommuner utgör arbetsmarknadsverksamheten en avdelning/enhet på kommunstyrelsekontoret, på andra håll bedrivs verksamheten i en egen förvaltning eller tillsammans med social- eller utbildningsförvaltningen.

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

Nationell överenskommelse om samverkan

År 2015 träffade Sveriges Kommuner och Landsting en nationell överenskommelse med Arbetsförmedlingen om att stödja samverkan på lokal och regional nivå. Överenskommelsen ger kommuner och arbetsförmedlingskontor på lokal och regional nivå stora friheter att utforma egna överenskommelser utifrån rådande förutsättningar och behov. I samtliga kommuner, landsting och regioner där de förtroendevalda och Arbetsförmedlingens representanter är överens om behovet av samverkan ska överenskommelser kunna tecknas.

Den nationella överenskommelsen träffades för att underlätta samverkan i frågor som är viktiga för såväl staten som kommunsektorn. I överenskommelsen poängteras att det är av särskilt stort värde av finna gemensamma samverkanslösningar i frågor som rör kompetensförsörjning, lokal- och regional utveckling och insatser för personer med särskilt behov av stöd för att komma i arbete.

För att skapa stabila förutsättningar för samverkan ska lokala/regionala överenskommelser tecknas på viss tid. Arbetsförmedlingens huvudkontor och SKL ska ha ansvar för att stödja och ge förutsättningar för lokal och regional samverkan. Överenskommelserna på såväl central som regional och lokal nivå ska vara förpliktigande och följas upp.

Delegationen för unga till arbete⁷ initierade år 2015 ett omfattande arbete för att kartlägga ungdomars situation på arbetsmarknaden och för att få till stånd lokala överenskommelser om samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Arbetet inleddes med ett stort antal regionala konferenser, men Dua har också stöttat arbetet genom att sprida information och erbjuda handfast stöd i form av bl.a. en mall för hur överenskommelserna skulle utformas. År 2016 hade så gott som samtliga (290) kommuner tecknat överenskommelser med Arbetsförmedlingen om samverkan för minskad ungdomsarbetslöshet. Se information om Dua i föregående kapitel.

⁷ Delegationen för unga till arbete (Dua) har av regeringen fått i uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer för att minska ungdomsarbetslösheten – se kapitel 3

Kommunernas motiv

En viktig anledning till att kommunerna tar aktiv del i det arbetsmarknads- politiska arbetet är att arbetslöshet är kostsam för kommunernas ekonomi. Vid hög arbetslöshet sjunker skatteintäkterna samtidigt som kostnaderna för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder ökar. Om kommunerna inte vidtar aktiva åtgärder kan det leda till att de tvingas göra besparingar i kärn- verksamheter såsom barnomsorg, skola och äldreomsorg. Många kommuner har dessutom sett att de statliga utbildnings- och sysselsättningsåtgärderna inte når alla arbetssökande och inte ger tillräcklig effekt. Kommunerna har därför byggt upp egna arbetsmarknadsverksamheter där arbetssökande – ofta med svag ställning på arbetsmarknaden – kan få erforderligt stöd. 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.

Ett viktigt motiv för att engagera sig i det arbetsmarknadspolitiska arbetet är också att kommunerna via arbetsmarknadspolitiska insatser kan underlätta kommunens kompetensförsörjning.

Finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen är ingen lag men är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993. Principen innebär att om staten ålägger kommuner, landsting eller regioner nya uppgifter så ska staten också tillföra de ekonomiska resurser som krävs för att uppfylla uppgiften. På motsvarande vis medför statliga reformer som innebär minskade kostnader för kommuner, landsting och regioner att staten kan minska sina bidrag.

Kommunal arbetslöshetsnämnd

Kommunerna har genom lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd getts en viss allmän kompetens att agera för att hindra arbetslöshet. Det ska i varje kommun finnas en arbetslöshetsnämnd, som inte får förväxlas med Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsråd som tidigare fanns i alla kommuner. 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. Det åligger nämnden bl a att samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamheter rör sysselsättningsfrågor.

Kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Kommuner kan inte utan särskilt lagstöd ge understöd till enskilda, eftersom det skulle innebära ett avsteg från kommunallagens allmänna kompetens- bestämmelse i 2 kap 1 § vilken bygger på att det måste finnas ett allmänt intresse i botten för att en kommun ska få bedriva en verksamhet. Genom lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter har den allmänna kompetensen utvidgats på olika sätt. Det finns bl.a. en bestämmelse i lagens 6 kap. 2 § som ger kommuner möjlighet att vidta vissa åtgärder på det arbetsmarknadspolitiska området. Bestämmelsen lyder:

6 kap. 2 § Kommunerna 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.

Bestämmelsen förutsätter alltså att det ska finnas en överenskommelse mellan kommunen och arbetsförmedlingen för att kommunen ska få anordna aktiviteter. I förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges i 2 § att arbetsförmedlingen ska bedriva sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer.

Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program, som innehåller kompletterande regler kring förutsättningarna för och innehållet i överenskommelserna, är upphävd sedan utgången av juli 2015.

I sin roll som arbetsgivare kan kommunerna erbjuda arbete åt arbetssökande som får olika stöd av Arbetsförmedlingen i samband med en anställning inom kommunen, exempelvis lönebidrag, nystartsjobb och anställningsstöd.

Kommunernas ansvar enligt Socialtjänstlagen

I detta sammanhang bör nämnas att socialnämnden enligt 3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Detta behandlas vidare i kapitel 5.

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 och olika företag som jobbar med bemanning, utbildning eller rehabilitering. Bland övriga samarbetspartners kan nämnas Försäkringskassan, vårdcentral, psykmottagning och Samhall. Samverkan kan gälla praktikplatser, rehabiliteringsinsatser, samarbete kring socialtjänstens klienter, utbildningsinsatser m.m.

Kommunallagen

En grundläggande förutsättning för att en kommun ska kunna ägna sig åt en verksamhet är att det finns lagstöd för att bedriva den. Verksamheten måste antingen falla inom den så kallade allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § kommunallagen eller vara förenlig med den särskilda kompetens som följer av speciallagstiftning. Den viktigaste speciallagstiftningen i sammanhanget är 6 kap 2 § i lagen om vissa kommunala befogenheter, se ovan.

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

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 huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men riksdagen har också gett kommunerna vissa begränsade 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 att det är av allmänt intresse att så sker. I bestämmelsen ligger också 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 istället för en ensidig satsning på arbetsmarknads- politiska åtgärder också inrikta sig på att få fram ”riktiga jobb”. Kommunernas engagemang på det näringspolitiska området har därför varit stort i många år, 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 tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt sina kommuninvånare, men det är förbjudet 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 fjärrvärmeanläggningar. 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 stora delar av tjänstesektorn.

Med några mindre undantag förbjuder alltså kommunallagen kommunerna att starta och driva företag på den marknad där det privata näringslivet agerar.

Kommunallagen tillåter däremot 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 i områden som ska bebyggas:

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

Kommunerna är 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 lägsta servicenivå åt kommuninvånarna. I rättspraxis har det godtagits att kommuner lämnat bidrag för att garantera livsmedels- eller bensinförsörjning i glesbygd (se t.ex. RÅ 1982 2:60).

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 äldre domstolspraxis har fästs avseende vid – förutom omfattningen av arbetslösheten – de

kommunala åtgärdernas art och effekt på sysselsättningen. I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117, sid. 153) 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 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 fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten (2 kap. 4 § socialtjänstlagen).

Kommunala verksamheter för arbetslösa

En viktig fråga är hur man ska 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 ska 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 arbetsmarknads-konsulent, vars uppgift framför allt är att stödja de anställda på verkstaden. Flera av de anställda har socialmedicinska problem och arbetsmarknads-konsulenterna ska ansvara för rehabiliteringen. Hälften av de arbetslösa på verkstaden har ersättning i form av ekonomiskt bistånd.

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.

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.

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

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

Det finns exempel på att kommunerna ibland lämnar bidrag till privata näringsidkare för att dessa bereder arbetslösa ungdomar och andra sysselsättning. Om sådana insatser ryms inom kommunernas befogenheter har inte 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. Detta gäller bland annat anställning hos kommunen av sommarlovsarbetande gymnasister som placeras hos olika företag, och där kommunen bär kostnaderna för anställningen.

Även arbetsmiljöansvaret måste beaktas. Med arbetsmiljöansvar menas en skyldighet att vara aktiv och vidta åtgärder för att ta bort eller minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetet så att arbetsmiljön blir bra. Arbetsgivaren har de mest vidsträckta skyldigheterna, men även medarbetare, lokaluthyrare, tillverkare, etc. har skyldigheter och ansvar.

Det räcker med att en enda person är anställd för att det ska finnas ett arbetsgivar-/arbetstagarförhållande. Därigenom blir samtliga föreskrifter från Arbetsmiljöverket som reglerar arbetsgivarens skyldighet mot anställda gällande. Även lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) blir tillämpliga.

Huvudprincipen är att den högsta ledningen har arbetsmiljöansvaret såsom representant för den juridiska personen om inte arbetsmiljöarbetet har tilldelats någon annan person eller funktion på ett klart och tydligt sätt. Även om så har skett har den högsta ledningen ändå kvar det yttersta ansvaret att försäkra sig om att verksamhetens arbetsmiljöförhållanden är tillfredsställande genom att följa upp verksamheten och att reagera och ingripa om något inte fungerar som det ska.

Konkurrensproblemet vid offentlig näringsverksamhet

Konkurrenslagen (2008:579) 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.

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Den 1 januari 2010 infördes i konkurrenslagen en ny så kallad konfliktlösningregel som syftar till att komma till rätta med konkurrensnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer (se 3 kap. 27 §). Kommuner, landsting, regioner och kommunala företag kan förbjudas att bedriva en säljverksamhet om den snedvrider, är ägnad att snedvrida, 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 ägnat att snedvrida, hämmar eller är ägnat 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 har rätt att föra talan i domstol om förbud enligt de nya reglerna. Hittills har ett mycket litet antal mål som gäller kommunsektorn prövats av domstolarna.

När kommunen avser att tillhandahålla varor och tjänster på den öppna marknaden genom kommunala verkstäder och arbetslag vilka erbjuder sysselsättning till arbetslösa måste 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 arbetslösa sysselsättning.

Socialt ansvarsfull upphandling

Offentlig sektor kan använda sin köpkraft till att upphandla varor och tjänster och samtidigt ta socialt ansvar. Genom att inkludera sociala krav i upphandlingar kan den offentliga sektorn bidra till att de personer som arbetar med att utföra offentliga kontrakt har sunda arbetsvillkor och en sund arbetsmiljö.

Sociala krav vid upphandling kan även syfta till att främja sysselsättning, lika rättigheter och möjligheter, social integration, tillgänglighet samt en rättvis handel.

På senare år har fokus på den socialt ansvarsfulla upphandlingen ökat och ett ökat antal upphandlingar används för att bidra till att nå olika sociala mål.

Vad innebär en socialt ansvarsfull upphandling?

Socialt ansvarsfull upphandling är ett brett begrepp och kan innebära en rad olika saker. Det kan både avse sådana krav som syftar till att leverantören uppfyller sina lagliga skyldigheter - t.ex. arbetsmiljökrav, men kan även avse sådana krav som går längre än vad lagstiftningen kräver som t.ex. sysselsättningsfrämjande krav. På Upphandlingsmyndighetens hemsida finns information om allt från gällande lagstiftning till praktiska råd.⁸

Sysselsättningsmöjligheter

Offentlig upphandling kan sålunda användas som ett styrmedel för att nå en ökad sysselsättning genom att upphandlande myndigheter vidtar olika sysselsättningsfrämjande åtgärder i samband med upphandlingen. Exempelvis kan det handla om att leverantören ska anställa långtidsarbetslösa och/eller erbjuda trainee- eller praktikplatser till personer som deltar vid utförandet av det uppdrag som upphandlingen omfattar.

Dessa möjligheter infördes i upphandlingslagstiftningen genom 2004 års upphandlingsdirektiv, som dock ställer vissa krav på hur sysselsättningsvillkor kan inkluderas. Alla former av krav som syftar till att främja sysselsättning måste vara proportionerliga i förhållande till syftet. Därför är det viktigt att upphandlande myndigheter genomför en analys för att fastställa i vilka upphandlingar (till exempel avseende värde, omfattning) som kraven är lämpliga.

⁸ www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/social-integration/.

Förutsättningarna för sysselsättningskrav måste finnas tydligt angivna i förfrågningsunderlaget för att uppfylla kravet på transparens, till exempel hur processen kring matchning kommer att gå till och hur handledningen av dessa personer kommer skötas under tjänstens utförande.

Kraven ska även gälla lika för samtliga anbudsgivare och får inte innebära att de missgynnar utländska anbudsgivare.

Social integration

Social integration kan främjas på olika sätt genom offentlig upphandling. Det kan handla om att på olika sätt stödja exempelvis etniska minoritetsgrupper, personer med funktionsnedsättning och mångfald. Integration kan även främjas genom att öka den sociala ekonomins organisationer och ideella organisationers deltagande i upphandling.

Att bidra till social integration genom upphandling kan göras på olika sätt. Inför en upphandling är det betydelsefullt att ha en bred dialog med företag som på olika sätt kan verka för att öka integrationen. Det kan också vara värdefullt att fundera över hur kraven i upphandlingen kan formuleras för att inte utgöra onödiga hinder för dessa företag, eller hur kraven kan formuleras för att ta till vara på viktiga mervärden i syfte att bidra till integration i samband med upphandlingen.

Ett sätt kan vara att föra en nära dialog med företag som verkar för och arbetar med social hållbarhet, integration och sammanhållning. Det kan handla om företag som till exempel drivs för att inkludera människor i samhället. Upphandlande myndigheter kan aktivt verka för att öka dialogen med dessa företag, som exempelvis kan omfatta information om upphandlingsregelverket, hur man skriver anbud samt bidra med annan information som kan leda till ett ökat deltagande i upphandling.

Vid formuleringen av förfrågningsunderlaget är det viktigt att säkerställa att kraven inte innebär onödigt svåra hinder för företag som på olika sätt kan bidra till social integration. Viktigt att tänka på är att till exempel inte ställa onödigt höga krav på omsättning, tidigare referensuppdrag eller kapacitet som inte är proportionerliga i förhållande till uppdraget eller som dessa företag kan ha svårt att leva upp till. Det är även viktigt att säkerställa att de krav som ställs är rimliga för de olika affärsmodeller företagen verkar utifrån, vare sig de är idéburna eller kommersiella.

Det är även värdefullt att fundera kring hur krav i upphandlingen kan formuleras i syfte att ta hänsyn till olika mervärden som dessa företag erbjuder som helhet. Den idéburna sektorn upplever ofta att upphandlande myndigheter har svårt att fånga de mervärden som de kan erbjuda, till exempel mervärde för företag som inkluderar individer med egen erfarenhet av missbruk. Kraven måste dock vara tydligt formulerade och möjliga att följa upp.

Tillgänglighet och universell utformning

Variationer i funktioner och förmågor omfattar exempelvis nedsatt funktionsförmåga, nedsatt syn, nedsatt hörsel, dövhet och dövblindhet samt nedsatt röst- och talfunktion, nedsatt kognitiv förmåga, besvär i andningsorgan, allergier eller överkänslighet samt andra nedsättningar och variationer i funktionsförmåga. Många personer har även en kombination av flera funktionsnedsättningar. För att alla människor - även de som har en funktionsnedsättning - ska kunna känna sig delaktiga i samhället är tillgänglighet en förutsättning.

Vid offentlig upphandling har upphandlande myndigheter ett ansvar att säkerställa tillgängligheten av de varor, tjänster och byggtreprenader som upphandlas.

Kommunerna och de statliga arbetsmarknadsprogrammen

Det finns två typer av arbetsmarknadspolitiska program: De konjunkturberoende programmen, som riktar sig till alla eller vissa grupper av arbetslösa, och program för personer med funktionsnedsättning som innebär arbetshinder.

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 Arbetsförmedlingens hemsida.⁹

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 aktivitetsstöd, 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.

Genom lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder fick kommunerna anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Innehållet i denna lag har med redaktionella ändringar överförs till 6 kap. 2 § lagen (2007:47) om vissa kommunala befogenheter. Själva lagregleringen är kortfattad och anger bara att kommunen efter

⁹ www.arbetsformedlingen.se. Sök efter Faktablad

överenskommelse med Arbetsförmedlingen får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I förarbetena (prop. 2007/08:1, utgiftsområde13, s. 75 f.) anges att lagstödet syftar till att ge kommuner möjlighet att vid behov och efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna insatser för deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Främst avser lagstödet att ge kommuner möjlighet att erbjuda insatser som praktikplatser m.m., men det kan inte uteslutas att andra insatser kan bli aktuella. Regeringen betonar vidare att lagen bara gäller kommuners möjlighet att anordna aktiviteter inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte kan anordnas genom upphandlingsförfarande och där det inte kan uppstå en konkurrenssnedvridning i förhållande till andra aktörer.

Ersättningen till deltagarna i programmen

Deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen får ersättning i form av aktivitetsstöd. För de som kvalificerar sig till arbetslöshetsersättning motsvarar aktivitetsstödet nivån i a-kassan. 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 i aktivitetsstöd.

Program baserade på anställningsstöd

Anställningsstöd innebär att arbetsgivaren får en skattereduktion motsvarande en del av lönekostnaden. Lönen måste motsvara avtalsenlig nivå.

- Särskilt anställningsstöd kan lämnas till arbetsgivare som anställer personer som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin jobb- och utvecklingsgarantin i sammanlagt sex månader eller jobbgarantin för ungdomar i 15 månader och har blivit anvisad till jobb- och utvecklingsgarantin (se nedan). Anställningen subventioneras då genom en skattereduktion motsvarande 85 procent av lönekostnaden, dock högst 890 kronor per arbetsdag. Ytterligare ersättning kan lämnas för handledning och merkostnader som arbetsgivaren har med anledning av anställningen. Anställningsstödet lämnas under max 12 månader.
- Instegsjobb för nyanlända invandrare innebär en möjlighet för arbetsgivare att få ett särskilt anställningsstöd när de anställer personer som beviljats uppehållstillstånd de senaste 36 månaderna. För arbetsgivare är stödet 80 procent av lönekostnaden, dock maximalt 800 kr per arbetsdag. Ett villkor är att den anställda kombinerar anställningen med studier i svenska. Till skillnad från övriga program är instegsjobben också tillgängliga för dem mellan 20 och 25 år.

På regeringskansliet pågår en översyn av samtliga anställningsstöd. Ambitionen är att förenkla regelverket och dra ned på antalet anställningsstöd.

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.

Jobb- och utvecklingsgarantierna

Jobb- och utvecklingsgarantin är den huvudsakliga insatsen för att hjälpa arbets sökanden ur långtidsarbetslöshet.

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 men som har varit anmälda på Arbetsförmedlingen som arbetssökande eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program minst 14 månader i följd.

Programmet var initialt indelat i tre faser, som ska avskaffas. Stöden ska istället vara mer individanpassade och baseras på en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Fas 3/sysselsättningsfasen ska vara helt avvecklad den 31 januari 2018.

Den arbetslöse kan ta del av jobb- och utvecklingsgarantin tills dess att den arbetslöse:

- börjar arbeta heltid
- börjar arbete med extratjänst eller traineejobb
- börjar studera på heltid utanför jobb- och utvecklingsgarantin, till exempel på universitetet eller högskola.
- blir föräldraledig på heltid
- blir sjuk på heltid i mer än en månad och programmet inte kan anpassas
- uppfyller ett nytt arbetsvillkor enligt lagen om arbetslöshetsersättning.

Den arbetslöse kan också börja deltidstudera i sex månader och delta i jobb- och utvecklingsgarantin på deltid.

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

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 ska starta med en inledande period med intensifierat stöd till deltagaren och uppföljning av deltagarens arbetssökande. Därefter ska ett aktivt matchningsarbete kombineras med förstärkta insatser, exempelvis praktik eller utbildning.

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.

Ersättningen till deltagare under 25 år

Deltagare i jobbgarantin för ungdomar kan få ersättning i form av aktivitetsstöd för den som uppfyller villkoren att få a-kassa, dock minskar ersättningen 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.

Ersättningen till unga som saknar fullföljd gymnasieutbildning är 48 kronor per dag i utvecklingsersättning upp till 20 års ålder och därefter 141 kronor per dag. Regeringen har dock aviserat att ungdomar som saknar fullföljd gymnasieutbildning från den 1 juli 2017 kommer att få behålla den lägre ersättningen även då de fyllt 20 år. Syftet är att öka incitamenten för att återgå i studier.

Förändringar i jobbgarantierna

2015 beslöt regeringen om flera förändringar som rör jobb- och utvecklingsgarantin. Uppdelning i faser togs bort och flera nya möjligheter och insatser infördes för att ge bättre stöd till de som varit arbetslösa en lång tid. Sysselsättningsplatserna (tidigare fas 3) ska avvecklas successivt. Alla som har eller tidigare har haft sysselsättningsplan kommer att kunna ha en sådan fram till den 31 januari 2018. Efter detta datum ska det inte finnas några sysselsättningsplatser kvar och då är avvecklingen av sysselsättningsfasen fullt genomförd i praktiken.

Ingen enskild åtgärd är tänkt att ersätta sysselsättningsfasen. De nya insatser och möjligheter som tillkommer är snarare en del av ett förändrat synsätt gällande hela jobb- och utvecklingsgarantin som i större utsträckning ska utgå från individens behov.

Individanpassade insatser

Många insatser som finns tillgängliga för andra arbetssökande blir möjliga att ta del av även för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin. Detta gäller oberoende av hur länge en person varit inskriven i garantin. Exempelvis kan, sedan augusti 2015, de som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar studera på heltid i upp till 12 månader med aktivitetsstöd. Från och med 1 februari 2016 kan de även ta del av arbetsträning under 12 månader.

Deltidsstudier och ökade möjligheter till SFI-studier

Syftet är att öka den arbetssökandes chanser att få jobb genom att kunna slutföra en tidigare utbildning eller gå en kortare kompletterande utbildning. Studier i svenska för invandrare (Sfi) möjliggörs i tolv månader istället för tidigare sex månader inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Yrkesutbildning inom bristyrken

Utbildning är ofta en avgörande faktor när det gäller möjlighet att få jobb. Därför ska deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin under 2016-2019 få möjlighet att gå yrkesinriktade kurser på folkhögskola upp till 24 månader med bibehållet aktivitetsstöd. Yrkesutbildningarna ska bedrivas inom yrken där det råder brist på arbetskraft.

Extratjänster

En extratjänst är ett anställningsstöd med 100 procent av lönekostnaden när den anställda jobbar heltid. Som mest kan man få 1 140 kronor per arbetad dag. Arbetsgivaren får även ett bidrag på 150 kronor per arbetsdag de tre första månaderna. Därefter utgår 115 kronor per arbetsdag för att hjälpa och handleda den anställda på arbetsplatsen.

I ett beslut av den 8 mars 2017 har Arbetsförmedlingen vidgat tillämpningen av hur bestämmelserna om extratjänster i förordningen om särskilt anställningsstöd (SFS 2015:503) ska tolkas.

Beslutet innebär att det inte längre finns någon begränsning av vilka arbetsuppgifter den som har en extratjänst får utföra. Det innebär också att det går att anställa inom alla verksamheter i kommunen/landstinget.

Det är viktigt att beakta att arbetsgivaren måste intyga till Arbetsförmedlingen att stödet inte kommer att användas i ekonomisk verksamhet, d.v.s. det ska inte kunna uppfattas som ett betydande stöd till ett enskilt företag i strid med EU:s statsstödsregler, vilket kan medföra återbetalningskrav.

Annan arbetsgivare än kommun/landsting har också möjlighet att anställa på extratjänster, så länge alla skyldigheter och förutsättningar för extratjänster är uppfyllda. Anställning på extratjänst hos annan arbetsgivare än kommunen/landstinget sker genom direkt kontakt mellan den arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen.

Enligt överenskommelse mellan SKL och Kommunal ska ”Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser” (BEA) tillämpas för anställning på extratjänst. Det gör att det i huvudsak inte är ordinarie arbetsuppgifter som kan bli aktuella. För arbetsgivare som redan tecknat lokal överenskommelse med Kommunal så gäller dessa fortsatt. Om man vill vidga tillämpningen i enlighet med Arbetsförmedlingens beslut kan de lokala överenskommelserna behöva ses över.

Vid anställning på extratjänster för arbetsuppgifter som inte ligger inom Kommunals avtalsområde tas kontakt med berörd arbetstagarorganisation enligt gällande MBL/samverkansförfarande. Frågor som då kan vara bra att diskutera är på vilka arbetsplatser som anställningarna ska finnas och vilka arbetsuppgifter som kan vara lämpliga, formerna för handledning och handledare/stöd samt uppföljning av genomförda anställningar.

Ersättning till kommunerna

I regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen 2017 framgår att förmedlingen kan 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 kan, enligt regleringsbrevet, utgå till kommunerna för insatser inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar.

Jobb- och utvecklingsgarantin

- Ekonomiskt stöd för merkostnader lämnas till den som anordnar arbetsutbildning med 150 kronor per anvisningsdag och person under den tid utbildningen pågår.
- Ekonomiskt stöd för merkostnader lämnas till den som anordnar förstärkt utbildning med 300 kronor per närvarodag och person under den tid den förstärkta utbildningen pågår.
- Under högst tre månader av den tid som den förstärkta utbildningen 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 utbildning.
- Anordnare av insatser inom ramen för sysselsättningsfasen får 210 kronor per person och anvisningsdag som ekonomiskt stöd.

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 arbetsgivaravgifter. 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.¹⁰

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 (SFS 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).

Bidrag till OSA lämnas med upp till 100 procent av lönekostnaden (inkl. lönebikostnader) för den del av månadslönen som inte överstiger 17 100 kr. När man bestämmer bidragets storlek ska hänsyn tas till den arbetshandikappades arbetsförmåga. Den anställdes lön ska vara kollektivavtalsenlig. Den anställda omfattas inte av lagen om anställningsskydd (LAS).

¹⁰ Se www.arbetsformedlingen.se . Sök "Faktablad Nystartsjobb".

Lönebidrag för anställning utgår till både kommuner och andra arbetsgivare när anställning sker av arbetsökande som på grund av psykiska, fysiska eller förståndsmässiga skäl har nedsatt arbetsförmåga. Bidraget fastställs efter överläggningar mellan arbetsgivaren, arbetstägaren, aktuell fackförening 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 17 100 kr får inte ligga till grund för bidraget.

Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS), är ett individuellt stöd till en arbetsökande med arbetshandikapp inför en anställning. Det särskilda stödet ges till såväl den arbetsökande som arbetsplatsen av en särskild SIUS-konsulent. Det kan ibland innebära att SIUS-konsulenten arbetar sida vid sida med den arbetshandikappade under en tid.

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. Lönebidrag för utveckling i anställning (ny benämning på tidigare 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

Lönebidrag för trygghet i anställning (ny benämning på tidigare 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.

Kommunernas erfarenheter

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 stor kompetens 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 förändrat 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 kvaliteten i olika åtgärder krävs långsiktighet och tydlighet i vilka villkor som gäller. Dessutom behövs rådrum både för att starta och avveckla åtgärder.

Bl.a. mot denna bakgrund träffade Arbetsförmedlingen och SKL år 2015 en överenskommelse om att stödja samverkan på lokal och regional nivå. Överenskommelsen ska stödja och vägleda utformningen av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunsektorn. Det konkreta innehållet i samverkan och överenskommelser anpassas utifrån lokala/regionala variationer och behov.

Genom en utvecklad och väl organiserad samverkan kan gemensamma resurser användas mer effektivt och ge en ökad samhällsnytta. Särskilt stort värde av gemensamma samverkanslösningar finns i frågor som rör kompetensförsörjning, lokal- och regional utveckling och insatser för personer med särskilt behov av stöd för att komma i arbete.

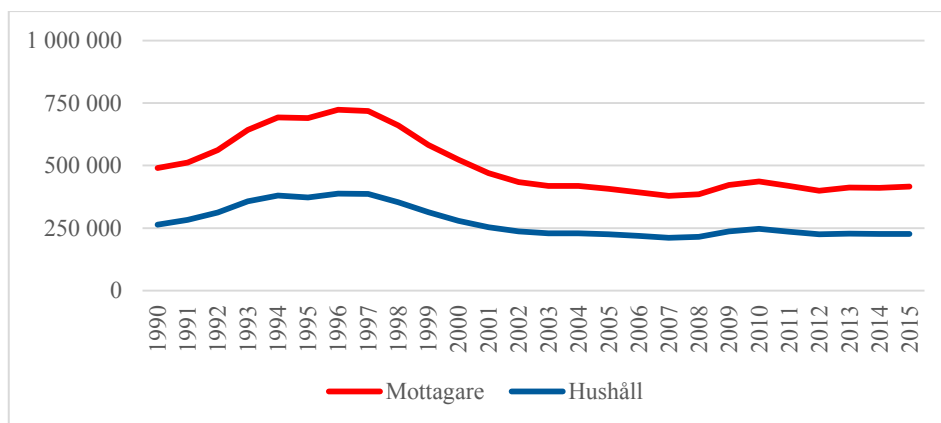
Socialtjänstens ansvar

Ekonomiskt bistånd

Under 1990-talet ökade behovet av ekonomiskt bistånd¹¹ 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 arbetsökande 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.

Antalet biståndstagare har minskat konstant sedan 1996, då över 8 procent av befolkningen fick bistånd någon gång under året. I finanskrisens spår ökade återigen kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Mellan år 2008 och år 2009 ökade antalet biståndsmottagare med 10 procent och kostnaderna steg med 17 procent. De senaste åren har drygt 4 procent av befolkningen fått ekonomiskt bistånd någon gång under året. Kommunerna har betalat ut drygt 10,5 miljarder kronor per år i ekonomiskt bistånd. Knappt 40 procent av biståndsmottagarna har varit mellan 18-29 år. I diagrammet nedan redovisas antal biståndsmottagare (vuxna och barn) och antal biståndshushåll med ekonomiskt bistånd (någon gång under året).

Diagram 4: Ekonomiskt bistånd - antal mottagare och hushåll år 1990-2015



Källa: Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, årsstatistik 2015

Arbetslösa med ekonomiskt bistånd

Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till ansökan om ekonomiskt bistånd.

Statistik¹² för åren 2010-2014 visar att arbetslöshet är aktuellt för ungefär hälften av vuxna bistånds- mottagare. Knappt en femtedel av dessa har otillräcklig ersättning från arbetslöshetskassan och drygt en fjärdedel saknar helt sådan ersättning.

Den näst vanligaste orsaken är arbetshinder på grund av sociala skäl (ca 11 procent), vilket innebär att en person har nedsatt eller inte klarlagd arbetsförmåga. Personen behöver utredning och insatser, såsom arbetsträning, social eller medicinsk rehabilitering, innan arbete är aktuellt. Ca 10 procent av biståndsmottagarna är sjukskrivna med läkarintyg.

Socialtjänstlagen

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 hon/han inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt (4 kap 1 § socialtjänstlagen). 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.

Kommunerna ska enligt den så kallade *portalparagrafen* i socialtjänstlagen (1 kap. 1 §) 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 omfatta en mängd olika insatser. I förarbetena till socialtjänstlagen betonas den enskildes ansvar för sin egen och andras sociala situation. Det är inte avsikten 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 behöver (2 kap. 2 § socialtjänstlagen).

¹² Se Socialstyrelsen statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2015.

Socialtjänstens samverkan

Enligt 3 kap. 5 § socialtjänstlagen ska socialnämndens insatser för enskilda vid behov utformas och genomföras i samverkan 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 främja den enskildes rätt till arbete (3 kap. 2 § socialtjänstlagen). 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 medverka i samhällsplaneringen, dvs. påverka hur bostadsområden, offentliga lokaler och kommunikationer utformas (3 kap. 2 § socialtjänstlagen). 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.

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 vägrar att ta anvisat lämpligt arbete och därför inte heller får någon ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har vanligtvis inte heller rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

I regel kan socialnämnden 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 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.

I juli 2016 infördes en bestämmelse i lagstiftningen gällande en förtydligande om kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande (4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen).

Det finns tydliga krav på ungdomar att medverka i olika sysselsättningsåtgärder för att få ekonomiskt bistånd. Regeringsrätten har fastslagit att en arbetslös person, som ansöker om socialbidrag, ska vara skyldig att delta i en av socialnämnden anordnad arbetssökarverksamhet, då det främjar hans möjligheter att få arbete (RÅ 1995 ref. 97).

Socialtjänstlagen 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 (4 kap. 4 §). Syftet är att öka den enskildes möjligheter att kunna försörja sig själv i framtiden. Socialnämnden ska göra en individuell bedömning av om den enskilde har behov av att delta i kompetenshöjande verksamhet och i så fall vilka insatser som svarar mot behovet. Regeln är inte begränsad till någon särskild grupp.

Arbetsökande 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 se till att dessa människor får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Socialnämnden ska även medverka till att de får en meningsfull sysselsättning (5 kap. 7 § socialtjänstlagen). Kommunen ska planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. I planeringen ska

kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer (5 kap. 8 § socialtjänstlagen).

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till personer som omfattas av personkretsen i 1 § LSS, vilket avser personer

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.

Det hör till kommunens uppgifter att medverka till att människor som tillhör personkretsen i 1 § LSS får tillgång till arbete och studier (se 15 § 4 LSS). De insatser som kan beviljas enligt LSS anges i 9 § och prövas efter ansökan av den enskilde. En sådan insats är daglig verksamhet, som kan beviljas för personer i yrkesverksam ålder som saknas förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Integration – nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden

Kommunernas ansvar inom etablering för nyanlända

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för etableringsinsatser till nyanlända genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. Etableringsplanen ska minst innehålla

kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (Sfi) eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet

Kommunerna ansvarar för att erbjuda Sfi och samhällsorientering. Även vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå kan ingå i etableringsplanen.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen

Etableringsplanen, dvs. den nyanländes plan för insatser, ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer (7 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). För att uppnå en effektiv etablering krävs samverkan mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och andra berörda myndigheter. Denna samverkan hanteras runt om i landet på olika sätt, beroende på de lokala förutsättningarna.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, länsstyrelserna och SKL har i samverkan tagit fram ett metodstöd för lokala överenskommelser om samverkan kring nyanländas etablering. Metodstödet innehåller fakta om regelverk och ansvarsfördelning samt rekommendationer för den lokala samverkan.

¹³

¹³ Metodstödet kan laddas ner från SKL:s hemsida: Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering. På SKL:s hemsida finns även mer information om kommunernas arbete med mottagande och etablering av nyanlända. Se www.skl.se/integration

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 regionen (landstinget) eller till Regionförbundet (samverkansorgan).

Målet för det regionala utvecklingsarbetet är ökad samverkan mellan olika politikområden för en hållbar utveckling. En viktig grundval för 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.

Det pågår utredningsarbete för en ny regional samhällsorganisation där uppdraget är att föreslå en ny läns- och landstingsindelning med väsentligt färre län och landsting. I uppdraget ingår också att analysera behovet av en samordnad regionindelning för berörda statliga myndigheter. Syftet är att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer som medför bestående fördelar bl.a. genom bättre anpassning till demografiska, näringsgeografiska och miljömässiga förhållanden. Senast i augusti 2017 ska den av regeringen tillsatta Indelningskommitté lämna förslag på hur en ny läns- och landstingsindelning skulle kunna se ut.

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 2014-2020 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).

Regionalt utvecklingsansvar enligt lagen 2010:630

- Utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin (RUP)
- Besluta om användning av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete
- Följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen
- Utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram
- Upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur
- Samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter, företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet

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 ska 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 ska 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 ska 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 sektor-samverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv.

Modellen med regionala tillväxtprogram syftar till att fördela 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 ska 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. Borde inte detta strykas då det är så historiskt? 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 menar att det behövs ett större lokalt inflytande över arbetsmarknadspolitikens 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. En försvårande omständighet i samarbetet med Arbetsförmedlingen är centralstyrningen, som enligt många kommuner förhindrar ett effektivt samarbete på lokal och regional nivå.

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 (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (6 kap 2 §), gör det möjligt för t.ex. kommunala arbetsmarknadsverksamheter att samverka med Arbetsförmedlingen och därigenom finna lösningar på lokala/regionala arbetsmarknadspolitiska problem.

I förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att Arbetsförmedlingen ska bedriva verksamheten i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Förordningen (2007:1364) om kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska upphävdes år 2015.

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 uppsägningstid och att Arbetsförmedlingarna i god tid meddelar kommunerna om de inte avser att förlänga ingångna överenskommelser.

Lagen (2003:1210) om finansiell samordning, i dagligt tal FINSAM, trädde i kraft den 1 januari 2004. Lagen som är frivillig gör det möjligt för kommun och landsting/region, Försäkringskassa samt Arbetsförmedling att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Med utgångspunkt i lokala förutsättningar och behov kan de fyra parterna utforma samarbetet och bedriva samverkan genom att tillsammans bilda ett samordningsförbund. Att kommunala och statliga myndigheter bildar en gemensam juridisk organisation, som ett samordningsförbund, är unikt i svensk förvaltningshistoria.

Utvecklingen av antal samordningsförbund och av FINSAM har sedan start varit positiv. Idag finns ett 80-tal samordningsförbund från norr till söder, både i storstäder och på mindre orter. Vissa förbund omfattar ett fåtal kommuner andra är förbund på länsnivå. I december 2016 var 247 av landets 290 kommuner anslutna till ett samordningsförbund.

Samordningsförbundens uppgift är att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Det görs både på individ- och på strukturövergripande nivå. Individnivån innebär att samordningsförbundet finansierar insatser som bedrivs av de samverkande parterna och ofta är riktade mot målgrupper med en komplex situation, där ingen av samverkande parterna ensamt kan ge det stöd som behövs för att individen ska kunna hitta egen försörjning. Insatserna syftar ofta till att utveckla gemensamma metoder och individanpassa åtgärderna, men också en samlökalisering av olika verksamheter i syfte att nå en ökad effektivitet. Strukturövergripande nivå innebär att samordningsförbunden stödjer aktiviteter som syftar till att få samarbetet mellan parterna att fungera mer effektivt. Ett samordningsförbund kan ses som en struktur för att få samverkan mellan myndigheterna att fungera över tid. Verksamheterna bedrivs inte enbart i form av tillfälliga projekt utan mer som en ordinarie samverkansverksamhet.

Den huvudsakliga målgruppen för FINSAM är individer som behöver samordnade insatser och som i varierande grad har olika former av fysiska eller psykiska besvär, arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem. Storleken på målgruppen är inte helt fastställd men tidigare uppskattningar visar att cirka 300 000 individer har behov av samordnad arbetsinriktad rehabilitering. FINSAM ska även minska risken för att individer hamnar i en gråzon mellan samverkansparterna och förhindra rundgång mellan dessa aktörer.

Regeringen har beslutat att 339 miljoner kronor får användas för finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet under år 2017. 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.

Uppgifter ur uppföljningssystemet SUS (Sektorsövergripande system för Uppföljning av Samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) som handhas av Försäkringskassan visar att samordningsförbunden totalt finansierat 996 olika insatser under 2015. 57 procent av insatserna är rehabiliteringsinsatser till drygt 33 000 individer, från förebyggande insatser och kartläggningar till rehabilitering mot arbete eller studier. 43 procent är strukturövergripande insatser som avser att förbättra samverkan mellan myndigheterna, och därmed skapa bättre förutsättningar att ge enskilda individer det stöd som behövs. Exempel på sådana insatser är information, dialog och utbildningar.

FINSAM är en mindre del av välfärds- och rehabiliteringsområdet både finansiellt och verksamhetsmässigt och fortfarande en ung verksamhet. Det finns ett pågående utvecklingsarbete på såväl lokal som nationell nivå där Nationella Rådet med tillhörande arbetsgrupper samt Nationellt Nätverk för samordningsförbund (NNS) verkar för att utveckla FINSAM till en resurs-effektiv del i välfärdsarbetet.

Nystarts-, service- och samverkanskontor

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

Mötesplatser

Mötesplatser och information är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, SKL och Pensionsmyndigheten för att underlätta nyanländas etablering i Sverige. Genom att arbetet samordnats mellan berörda aktörer på ortens servicekontor, förkortas ledtiderna.

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 utföra 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 (SFS 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.

Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning

Samverkan kan också ske genom s.k. projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Arbetsförmedlingen har medel avsatta för sådana och projekt kan inrättas vid behov.

Sådana projekt avser insatser som sker i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer på arbetsmarknaden (t.ex. kommuner), och som inte kan anordnas inom ramen för de övriga programmen men inte heller strider mot bestämmelserna om andra program. Tänkbara projekt kan t.ex. omfatta särskilda insatser i samverkan mellan kommun, lokala näringslivet och Arbetsförmedlingen för att t.ex. skaffa fram feriearbeten för skolungdomar eller anordna speciella praktikplatser för nyanlända

De formella kraven som finns för att anordna *projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning* är följande:

Arbetsförmedlingen ska ingå en överenskommelse med den som ska samverka om ett projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Sådan överenskommelse ska särskilt beakta att projektet är förenligt med huvuduppgifterna för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och av överenskommelsen ska följande framgå:

- projektets syfte, innehåll och omfattning,
- formerna för länsarbetsnämndens medverkan i projektet,
- hur projektet ska finansieras,
- avtalat projektstöd till den som i samverkan med anordnar projektet, och
- hur projektet ska följas upp och utvärderas.

Medel som avsatts till ett projekt får inte användas till ersättning som avser försörjning av den som tar del av ett projekt.

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.

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

Det finns möjlighet för kommuner att bilda gemensamma nämnder för uppgifter som är gemensamma för kommunerna (se 3 kap. 3 a § kommunallagen). 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

Kommunalförbund är den enda helt offentlighetsliga formen för kommunal samverkan

Offentlighet och sekretess

Alla kommunala verksamheter omfattas av offentlighetsprincipen i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar, om tystnadsplikt i offentlig verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Inom till exempel socialtjänsten och hälso- och sjukvården råder tystnadsplikt för uppgifter om enskilds personliga förhållande, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

Förbudet att röja uppgifter gäller för såväl muntlig information, utlämnande av allmän handling som informationsspridning på andra vägar. Det som i lagen anges om sekretess mot andra myndigheter gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet.

Offentlighetsprincipen gäller även hos Arbetsförmedlingen. Men för att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess och dessa uppgifter får inte lämnas ut till obehöriga. Arbetsförmedlingen har dock skyldighet att lämna uppgifter om inskrivna arbetssökande bland annat till Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna som underlag för deras beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd.

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. Sekretess till skydd för enskild gäller sålunda inte i förhållande till den enskilde själv och kan helt eller delvis efterges av henne/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 som försvårar samarbetet mellan tjänstemän på olika myndigheter.

Dokumentation och gallring

Det uppstår en del dokumentation om de personer som är föremål för insatser. Ofta är dessa personer "remitterade" till den arbetsbefrämjande verksamheten från socialtjänsten eller arbetsförmedlingen, vilket innebär att dokumentationen rörande bistånds- eller åtgärdsbeslut i original finns i personakter hos dessa. Av den dokumentation som finns inom de arbetsbefrämjande verksamheterna om deltagarna kan det mesta gallras en tid efter avslutad åtgärd. Detta gäller framför allt personer som inte är kommunanställda, men i åtgärd i kommunens regi. Vissa handlingar kan dock vara av betydelse för den enskilde i framtiden och bör bevaras. Det gäller främst de personer som är kommunanställda med anställningsstöd. Handlingar som rör anställd personal finns normalt i personalakter.

Handlingar som bör bevaras

- Anställningsbeslut.
- Arbetsintyg, skriftliga omdömen.
- Betyg, intyg över genomgångna utbildningar.

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.

Digital tjänst för ekonomiskt bistånd (SSBTEK)

För att en handläggare inom Socialtjänsten ska kunna fatta beslut om ekonomiskt bistånd till behövs information från fler olika statliga uppgiftslämnare. Denna informationsinsamling är tids- och resurskrävande och ökar risken för felaktiga utbetalningar. För att göra arbetet effektivare finns en nationell elektronisk tjänst som stödjer arbetet¹⁴. Idag är det drygt 220 kommuner som använder tjänsten

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.

14

<https://skl.se/integrationsocialomsorg/ekonomisktbandforsorjning/digitaltjanstekonomisktbandssbtek.2998.html>

Den europeiska dimensionen

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

EU:s sysselsättningsstrategi

Sysselsättningsstrategins framväxt

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”. I artikel 126 **anges** att sysselsättningen ska betraktas som en gemensam fråga för medlemsstaterna och att de ska utarbeta en samordnad sysselsättningsstrategi.

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.

En särskild modell ger en struktur åt övervakningen av den europeiska sysselsättningsstrategin. Modellen kallas ”den öppna samordningsmetoden”

2000: Den första strategin – Lissabonstrategin 2000:

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

Tanken med strategin är 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 ska 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 landspecifika 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, koldioxidnsål 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 högre 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

Europa 2020 utgör sedan 2010 EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi.

I april varje år överlämnar medlemsstaterna sina nationella reformprogram till EU-kommissionen som redogör för genomförandet av Europa 2020-strategin i den nationella politiken. I reformprogrammet redovisas insatser och åtgärder på områden som bedömts utgöra huvudsakliga ekonomiska utmaningar för svensk ekonomi och som också identifierats i den landspecifika rekommendation som Sverige har fått. Även framsteg mot Europa 2020-strategins målsättningar redovisas.

Sveriges nationella reformprogram för 2016 är i huvudsak baserat på regeringens förslag till åtgärder och reformambitioner i budgetpropositionen för 2016 och 2016 års ekonomiska vårproposition. Det reflekterar även de tre övergripande prioriteringarna för den europeiska terminen¹⁵ vilka Europeiska rådet ställde sig bakom i mars 2016:

- – en ny ansats till investeringar,
- – strukturreformer för att modernisera våra ekonomier och
- – en ansvarsfull finanspolitik.

I reformprogrammet finns även bidrag som inkommit från SKL och andra arbetsmarknadens parter, regionala och lokala aktörer samt organisationer i det civila samhället. Regeringen har inte tagit ställning till dessa bidrag.

Lokalt och regionalt arbete med Europa 2020-strategin

I ett bidrag till det nationella reformprogrammet 2016 anförde SKL som företrädare för den regionala och lokala nivån bl.a. följande:

Kommuner och landstings verksamhet utgör ca 21 procent av Sveriges BNP och står för ca 30 procent av sysselsättningen. Europa 2020-strategin berör flera politikområden som kommuner, landsting och regioner ansvarar för i Sverige. Många av Sveriges kommuner, landsting och regioner har integrerat målsättningarna i Europa 2020-strategin i sina utvecklingsplaner, verksamhetsplaner och årsbudgetar. Det finns på lokal och regional nivå i Sverige ett gediget strategiskt arbete kring uppföljning av mål och indikatorer som fastställts i enlighet med strategin.

I detta sammanhang betonas att för de regioner och landsting som har det regionala tillväxtansvaret ingår det i deras grunduppdrag att arbeta med och driva många av de frågor som lyfts upp inom strategin. Även majoriteten av kärnverksamheterna hos Sveriges 290 kommuner har en tydlig koppling till målen inom Europa 2020.

I början av 2015 arrangerade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Regeringskansliet och EU-kommissionen en konferens om Europa 2020-strategins genomförande i Sverige. En bred diskussion mellan aktörer från olika sektorer och samhällsnivåer om de landspecifika rekommendationerna hölls. Bland annat diskuterades bostadsbyggande och ungas sysselsättning. Denna typ av arrangemang ökar känslan av delaktighet för alla aktörer i genomförandet av Europa 2020-strategin och bidrar därigenom till måluppfyllelsen.

Europa 2020-strategin har satt en trovärdig och ändamålsenlig ram för de europeiska struktur- och investeringsfonderna och bidragit till att fokusera insatser i medlemsstaterna. SKL anser att fonderna är det viktigaste verktyget och en viktig mobiliserande kraft för att uppnå måluppfyllelse i Europa 2020-strategin.

¹⁵ EU har infört en europeisk planeringstermin för att samordna budgetarbetet i medlemsländerna. Terminen startar med att EU-kommissionen antar en årlig tillväxtöversikt vid årets slut, som pekar ut ett antal prioriteringar för EU och medlemsländerna. På toppmötet i mars antar stats- och regeringscheferna riktlinjer och strategiska politiska råd för varje medlemsland med utgångspunkt i tillväxtöversikten. I april lämnar varje medlemsland in sina budgetplaner (stabilitets- och konvergensprogrammen) och förslag till reformer. I juni och juli ger Europeiska rådet synpunkter till medlemsländerna inför arbetet med nästa års budgetar.

De europeiska struktur- och investeringsfonderna tillför inte enbart stora ekonomiska resurser utan även ett mer strukturerat arbetssätt för att bemöta identifierade problembilder och utmaningar med satsningar som utnyttjar de regionala styrkorna och möjligheterna. Detta arbetssätt präglar numera genomförandet av i stort sett all politik på lokal och regional nivå. Därför betonar SKL vikten av att involvera lokal och regional nivå i alla delar av Europa 2020-strategin: i dialog om målsättningar, prioriteringar, beslut och genomförande.

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 strukturfonden.

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.

Nuvarande nationella socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning fastställdes i december 2014 och gäller fram till 2020.

Av Socialfondens medel är 25 procent avsatta för nationella satsningar.

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.

Riktlinjerna i socialfondsprogrammet för perioden 2014–2020

- Större satsning på nationell nivå
- Programmet genomförs i åtta geografiska regioner. För varje region finns en handlingsplan. Dessutom finns en handlingsplan på nationell nivå.
- Stark koppling mellan utbildning och arbetsmarknad
- Socialfondprogrammet har en stark arbetsmarknadskoppling för denna period. Syftet är att öka sysselsättningen på sikt och att kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad stärkas

Horisontella principer

Socialfondsprojekten ska utgå ifrån följande horisontella principer:

- Jämställdhet mellan män och kvinnor.
- Tillgänglighet för personer med funktionshinder.
- Hållbar utveckling, likabehandling och ickediskriminering.

Principerna är viktiga för att nå målet om ett hållbart och inkluderande arbetsliv och ska vägleda projekten – från början till slut.

Projekten kan även arbeta transnationellt med fokus på Östersjöområdet.

Programområden, tematiska mål och investeringsprioriteringar

Insatserna ska genomföras inom ramen för programmets fyra programområden.

Programområde 1 Kompetensförsörjning

Programområde 2 Öka övergångarna till arbete

Programområde 3 Sysselsättningsinitiativet för unga

Programområde 4 Tekniskt stöd

Dessa programområden knyter an till tre av de elva tematiska målen som framgår av det gemensamma ramverket för ESI-fonderna.

- Främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet (tematiskt mål)
- Främja social delaktighet och bekämpa fattigdom och diskriminering (tematiskt mål 9).
- Investera i utbildning och i vidareutbildning, inklusive yrkesutbildning för färdigheter och livslångt lärande (tematiskt mål 10).

De tre tematiska målen omfattar 16 olika investeringsprioriteringar.

Det nationella socialfondsprogrammet omfattar fem av dessa. Regeringens politik för en varaktigt ökad sysselsättning och de viktigaste utmaningarna som kan förutses på arbetsmarknadsområdet, samt viljan att vidareutveckla socialfondsprogrammet 2007–2013 har utgjort utgångspunkterna för valet av investeringsprioriteringar. Även synpunkter som framkommit i den externa dialogen rörande programförberedelser har utgjort ett viktigt underlag.

Insatser i programområde 1 ska bidra till sysselsättning, tillväxt och ett hållbart arbetsliv genom kompetensutveckling som utgår från verksamhetens krav och arbetsmarknadens behov. Satsningarna ska bidra dels till att ställningen på arbetsmarknaden stärks för deltagande kvinnor och män, dels tillgodose arbetsmarknadens behov av arbetskraft och kompetens. Insatserna ska också syfta till att utveckla och tillämpa metoder och former för samverkan som förstärker kopplingen mellan utbildning och arbetsliv.

Programområde 1 omfattar insatser inom ramen för tematiskt mål 10 med följande investeringsprioriteringar:

- Att stärka lika tillgång till livslångt lärande för alla åldersgrupper i formella, icke- formella och informella sammanhang, höja arbetskraftens kunskaper, färdigheter och kompetens och främja flexibla utbildningsvägar inklusive genom yrkesvägledning och validering av förvärvad kompetens.
- Att förbättra utbildningens relevans för arbetsmarknaden, underlätta övergången från utbildning till arbete, förstärka yrkesutbildningssystemen och deras kvalitet, inbegripet genom mekanismer för att förutse kompetensbehoven, anpassning av kursplaner och inrättande och utveckling av arbetsbaserade system för lärande, inbegripet system med både teori och praktik och lärlingssystem.

Insatser i programområde 2 ska syfta till att tillämpa och utveckla metoder som bidrar till att kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden utvecklas och kommer i arbete eller kommer närmare arbetsmarknaden. Insatserna ska också syfta till att tillämpa och utveckla metoder som underlättar ungas etablering i arbetslivet och deltagande i utbildning. Programområde 2 omfattar insatser inom ramen för tematiskt mål 8 och 9, med följande investeringsprioriteringar:

- Tillgång till anställning för arbetssökande och icke-förvärvsarbetande, inbegripet långtidsarbetslösa och personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt genom lokala sysselsättningsinitiativ och stöd till arbetstagarnas rörlighet. (8.1)
- Varaktig integration på arbetsmarknaden för ungdomar, särskilt de som inte arbetar eller studerar, inklusive ungdomar som löper risk för social utestängning och ungdomar från marginaliserade grupper, vilket inbegriper genomförandet av ungdomsgarantin. (8.2)
- Aktiv integration, inklusive för att främja lika möjligheter, aktivt deltagande samt förbättra anställningsbarheten. (9.1)

Programområde 3 - Sysselsättningsinitiativet för ungdomar - syftar till att tillämpa metoder som underlättar ungas etablering i arbetslivet och deltagande i utbildning. Följande tre regioner omfattas av programområde 3: Mellersta Norrland, Norra Mellansverige och Skåne-Blekinge. Programområde 3 omfattar insatser inom ramen för tematiskt mål 8, med följande investeringsprioritering:

- Varaktig integration på arbetsmarknaden för ungdomar, särskilt de som inte arbetar eller studerar, inklusive ungdomar som löper risk för social utestängning och ungdomar från marginaliserade grupper, vilket inbegriper genomförandet av ungdomsgarantin. (8.2)

Programområde 4 avser tekniskt stöd.

I tabellen nedan redovisas hur de fyra programområdena relaterar till de tematiska mål som det nationella programmet är inriktat mot, de valda fem investeringsprioriteringarna samt till Rådets rekommendationer till Sverige.

Tabell 1: Motivering till valet av tematiska mål och investeringsprioriteringar

Samtliga mål och investeringsprioriteringar har en gemensam motivering:
 ”Förstärka ansträngningarna för att förbättra integrationen på arbetsmarknaden för lågutbildade ungdomar och personer med invandrarbakgrund genom kraftfullare och mer målinriktade åtgärder för att stärka deras anställbarhet och efterfrågan på dessa gruppers arbetskraft.” (Ur den landspecifika rekommendationen nr 4:2013.)

Valt tematiskt mål	Vald investeringsprioritering	Motivering utöver ovanstående gemensamma
Främja hållbar sysselsättning av god kvalitet och stödja arbetskraftens rörlighet	Tillgång till anställning för arbetsökande och icke-förvävsarbetande, inbegripet långtidsarbetslösa och personer långt från arbetsmarknaden, även genom lokala sysselsättningsinitiativ och stöd till arbetskraftens rörlighet	
Främja hållbar sysselsättning av god kvalitet och stödja arbetskraftens rörlighet	Varaktig integration på arbetsmarknaden för ungdomar (ESF), särskilt de som inte arbetar eller studerar, inklusive ungdomar som löper risk för social utestängning och ungdomar från marginaliserade grupper, vilket inbegriper genomförandet av ungdomsgarantin	<i>”Stärka satsningarna på att underlätta övergången från skola till arbete, bland annat genom bredare användning av lärande på arbetsplatsen, lärlingsplatser och andra avtalsformer som kombinerar arbete och utbildning.” samt ”Komplettera ungdomsgarantin så att den bättre omfattar ungdomar som varken går någon utbildning eller fortbildning.”</i>
Främja hållbar sysselsättning av god kvalitet och stödja arbetskraftens rörlighet	Varaktig integration på arbetsmarknaden för ungdomar (YEI), särskilt de som inte arbetar eller studerar, inklusive ungdomar som löper risk för social utestängning och ungdomar från marginaliserade grupper, vilket inbegriper genomförandet av ungdomsgarantin	
Främja social inkludering och bekämpa fattigdom och diskriminering	Aktiv delaktighet, inklusive för att främja lika möjligheter och aktivt deltagande samt förbättra anställningsbarheten	
Investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande	Stärka lika tillgång till livslångt lärande för alla åldersgrupper i alla sammanhang, höja arbetskraftens kunskaper, färdigheter och kompetens och främja flexibla utbildningsvägar inklusive genom yrkesvägledning och validering av förvärvat kompetens	
Investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande	Förbättra utbildningens relevans för arbetsmarknaden, underlätta övergången från utbildning till arbete, förstärka yrkesutbildningssystemen och deras kvalitet, inbegripet genom mekanismer för att förutse kompetensbehoven, anpassning av kursplaner och inrättande och utveckling av arbetsbaserade system för lärande, inbegripet system med både teori och praktik och lärlingssystem.	<i>”Stärka satsningarna på att underlätta övergången från skola till arbete, bland annat genom bredare användning av lärande på arbetsplatsen, lärlingsplatser och andra avtalsformer som kombinerar arbete och utbildning.”</i>

Hinder och möjligheter

I denna rapport har vi översiktligt beskrivit kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken. Vi har konstaterat att arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken och ett viktigt ansvarsområde för staten. Kommunerna har ansvar för att stödja personer som står utanför arbetsmarknaden och omfattas av insatser enligt socialtjänstlagen eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Dessutom lägger många kommuner stora resurser på åtgärder för att – i enlighet med lagen om arbetslöshetsnämnd – förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlar årligen in arbetsmarknadsstatistik från kommunerna i databasen Kolada¹⁶. År 2015 deltog totalt 100 000 personer i kommunala arbetsmarknadsåtgärder och 4 400 kommunanställda jobbade med arbetsmarknadsfrågor. Av kommunernas räkenskapssammandrag framgår att kommunernas kostnader för arbetsmarknadsåtgärder uppgick till 4,6 miljarder kronor. Om man lägger till utgifterna för ekonomiskt bistånd till arbetssökande uppgår kommunernas kostnader till mer än 10 miljarder kronor.

Konjunkturrella och strukturella förändringar påverkar arbetsmarknaden

Efterfrågan på arbetskraft bestäms av många faktorer. På kort sikt har konjunkturläget stor betydelse. Kortsiktiga förändringar på arbetsmarknaden kan ofta vara oförutsägbara. Finanskrisen 2008 och det stora flyktinginflödet hösten 2015 var sådana händelser som påtagligt påverkade arbetsmarknaden

På längre sikt är det framförallt strukturella förändringar som påverkar arbetsmarknaden. Den tekniska utvecklingen är en betydelsefull faktor för arbetsmarknadsutvecklingen, med dess krav på höjda utbildningsnivåer. Tillgängliga data indikerar också att demografiska förändringar kommer att leda till brist på arbetskraft, särskilt om samhället inte klarar av att mobilisera de stora grupper som står utanför arbetsmarknaden.

¹⁶ Aktuell statistik om kommunernas arbetsmarknadsverksamhet kan hämtas från SKL:s hemsida: skl.se/naringslivarbetedigitalisering/arbetsmarknadsysselsattning/statistikarbetsmarknad.3002.html

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 minskat såväl arbetssökandes som arbetsgivares förtroende för Arbetsförmedlingen.

Kommunerna anser att arbetsmarknadspolitiken måste bli mer offensiv och användningen av offentliga medel mer effektiv. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska motverka passivitet och erbjuda kompetenshöjning som underlättar nyttillträde eller återgång till arbete. Men i ett läge, där antalet arbetssökande 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 arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden är det viktigt att Arbetsförmedlingen i samarbete med andra aktörer kan erbjuda parallella insatser och/eller en hel åtgärdskedja av olika insatser baserade på den enskildes behov.

Enligt SKL:s mening kan såväl s.k. kompletterande aktörer som privata jobbförmedlingar och kommunala arbetsmarknadsverksamheter 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 ännu inte har lärt sig svenska och arbetslösa med sociala eller socialmedicinska problem. Kommunerna har också synpunkter på arbetsmarknadsprogrammets utformning och effektivitet. Det är ofta svårt att kombinera olika arbetsmarknadsåtgärder med utbildningsinsatser eller vikariatsanställningar. Dessutom upplever man att Arbetsförmedlingen alltför sällan erbjuder stöd till personer som befinner sig i t.ex. åtgärder som tillhandahålls av kommunerna.

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 samhället kan göra för att minska 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 tror att det finns behov av 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 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 är kommunernas inställning 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 Arbetsförmedlingen. 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 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.

År 2015 träffade Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting en ramöverenskommelse som ger lokal och regional nivå stora friheter att utforma egna överenskommelser utifrån sina förutsättningar och behov, antingen det handlar om kompetensförsörjning, lokal/regional utveckling, ungdomsarbetslöshet, integration eller andra prioriterade frågor

Bilaga 1

Utdrag ur

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

1 kap. Inledande bestämmelser

- 1 § Denna lag innehåller bestämmelser som ger kommuner och landsting ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen

.....

3 kap. Rätt att bedriva vissa typer av näringsverksamhet

Sysselsättning för personer med funktionshinder

- 1 § Kommuner får bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning om de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få lämpliga anställningar på annat sätt samt under förutsättning att
1. verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av personer med funktionshinder, och
 2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller, efter Arbetsförmedlingens medgivande, av den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453).

.....

6 kap. Övriga befogenhetsutvidgande bestämmelser

.....

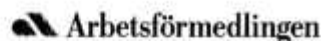
Kommunal medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

- 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.

Bilaga 2



Sveriges
Kommuner
och Landsting



15/9/22

Datum: 2015-06-24

Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting

Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har träffat en överenskommelse om att stödja samverkan¹ på lokal och regional nivå.

Att trygga den kommunala sektorns kompetensförsörjning, arbetet med lokal- och regional utveckling och att fler personer snabbare kommer ut i arbetslivet och får egen försörjning, är viktiga gemensamma utmaningar. Genom en utvecklad och väl organiserad samverkan kan gemensamma resurser användas mer effektivt och ge en ökad samhällsnytta.

Denna överenskommelse ska stödja och vägleda utformningen av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunsektorn. Det konkreta innehållet i samverkan och överenskommelser anpassas utifrån lokala/regionala variationer och behov.

Former för samverkan på lokal och regional nivå

I samtliga kommuner, landsting och regioner där de förtroendevalda och Arbetsförmedlingens representanter är överens om ett behov av samverkan, ska det finnas en överenskommelse med gemensamma målsättningar och en beskrivning av hur parterna ska arbeta tillsammans. Genom skriftliga överenskommelser skapas förutsägbarhet, tydlighet och en långsiktig hållbar samverkan

Överenskommelser bör tecknas på viss tid för att skapa stabila förutsättningar för samverkan och revideras i enlighet med det som parterna på lokal/regional nivå bestämmer.

Viktiga områden för samverkan

Särskilt stort värde av gemensamma samverkanslösningar finns i frågor som rör kompetensförsörjning, lokal- och regional utveckling och insatser för personer med särskilt behov av stöd för att komma i arbete.

Kompetensförsörjning i kommuner, landsting och regioner

Den pågående generationsväxlingen för med sig stora rekryteringsbehov i flera kommuner, landsting och regioner. En väl organiserad samverkan är en viktig del i arbetet med att underlätta kommunsektorns rekrytering och motverka arbetskraftsbrist.

Lokal och regional utveckling

Tillgång på arbetskraft med rätt kompetens och att matchningen på arbetsmarknaden fungerar är av stor betydelse för att främja tillväxt och goda förutsättningar för företagande. En viktig del i att uppnå detta är väl fungerande samverkansformer för bland annat samordnade

¹ Samverkan definieras här som *övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för att uppnå ett visst syfte*. Med samverkan avses en organiserad och systematisk form av samarbete.

näringslivskontakter och kontinuerligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte om utvecklingen på den lokala och regionala arbetsmarknaden.

Personer med särskilt behov av stöd för att komma i arbete

En god samverkan där olika professioner samlas för individens bästa är ett effektivt verktyg för att hjälpa fler att komma i arbete. Ofta behövs gemensamma insatser från Arbetsförmedling, kommun och hälso- och sjukvården. Genom lokala samarbetslösningar och samlokalisering kan Arbetsförmedlingen också säkra lokal närvaro i kommuner.

För personer med särskilt behov av stöd har kommuner, landsting och regioner en viktig roll i att som arbetsgivare erbjuda subventionerade anställningar, praktik eller andra insatser som ett steg på vägen till reguljärt arbete. Även tillgången på utbildningsinsatser inom den kommunala vuxenutbildningen och svenska för invandrare är viktigt. Att i samverkan utforma sociala krav i samband med upphandlingar kan också vara en möjlighet för att öka tillgången till arbetsplatsförlagda insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting är också överens om att aktivt bidra till att utveckla samverkan mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingar i syfte att långsiktigt och varaktigt minska ungas arbetslöshet.

Denna överenskommelse gäller tillsvidare men ska årligen följas upp. På tjänstemannanivå sker uppföljning kvartalsvis i en samverkansgrupp med representanter för Arbetsförmedlingen och SKL. I detta forum behandlas även hinder för samverkan som den lokala eller regionala nivån inte har förutsättningar att lösa på egen hand.



Mikael Sjöberg
Arbetsförmedlingen



Håkan Sörman
Sveriges Kommuner och Landsting

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, 2017
ISBN: 978-91-7585-466-3

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBNr 978-91-7585-466-3