

Rapport 2021:18

# Kommunala arbetsmarknadsanställningar

-Hur påverkar de arbetslöshetsförsäkringen?



## IAF:s tillsyn

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Vi granskar arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen, återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiska program och utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna. Vi granskar även Arbetsförmedlingens respektive Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.

Vi verkar för att de aktörer vi har tillsyn över ska tillämpa bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och i tillhörande förordningar och föreskrifter likformigt och rättvist, och för att säkerställa att arbetslöshetsersättning bara betalas ut till de personer som är berättigade till det.

Vi för statens talan i domstol och utfärdar föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringens område. Vi följer även utvecklingen inom våra tillsynsområden och tar de initiativ till åtgärder som denna uppföljning ger anledning till.



# Förord

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är inte någon marginell företeelse. Kommunerna är sedan länge en viktig aktör som anordnar insatser och aktiviteter som berör många arbetslösa personer. En åtgärd som används inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken är kommunala arbetsmarknadsanställningar. I den här rapporten redovisas resultatet av en granskning med syftet att belysa hur kommunerna använder sig av dessa anställningar och vilka konsekvenser det kan få för arbetslöshetsförsäkringen och dess roll som omställningsförsäkring. Granskningens resultat och slutsatser ska ses som ett bidrag till att belysa arbetslöshetsförsäkringens roll i förhållande till andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.

Granskningen har genomförts av Fredrik Karlman, Annacarin Karlsson, Maria Magnusson och Urban Nilsson. I arbetet har även Hannes Tomasson, masterstudent i statsvetenskap vid Linköpings universitet deltagit. Rapporten föredrogs av Fredrik Karlman. Vid den slutliga beredningen av ärendet deltog även enhetschef Cathrine Carlberg. Generaldirektören vid IAF har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 15 december 2021

Peter Ekborg  
Generaldirektör

Fredrik Karlman  
Granskningsledare



# Sammanfattning

Den svenska arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar, men kommunerna har sedan länge en central roll och har blivit allt viktigare inom arbetsmarknadspolitiken för att bidra till en välfungerande arbetsmarknad och till att arbetslösa får ett arbete.

Kommunerna är skyldiga att ha en nämnd för att hantera frågor om arbetslöshet, detta framgår av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd. Flera kommuner lägger stora resurser på att förebygga och minska verkningarna av arbetslösheten på lokal nivå. En vanlig åtgärd är, enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), att erbjuda kommunala arbetsmarknadsanställningar.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i rapporter lyft fram att kommunala arbetsmarknadsanställningar kan vara ett sätt för kommunerna att minska sina kostnader. Det sker genom att kommunerna anställer personer som ofta har försörjningsstöd under en tidsbegränsad period, tillräckligt lång för att de ska kvalificera sig för arbetslöshetsersättning.

## Granskningens genomförande

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) belyser i den här granskningen om kommunala arbetsmarknadsanställningar primärt används för att den som anställs senare ska få sin försörjning i form av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Vi har skickat en enkät till samtliga kommuner och intervjuat representanter för ett antal kommuner och SKR. Det är 206 av 290 kommuner som har besvarat enkäten, vilket är en svarsfrekvens på 71 procent.

## Många kommuner erbjuder kommunala arbetsmarknadsanställningar

Kommunala arbetsmarknadsanställningar finns hos 98 procent av Sveriges kommuner. Det främsta syftet med dessa anställningar är att öka förutsättningarna för arbetslösa att komma närmare den reguljära arbetsmarknaden och mildra verkningarna av arbetslöshet. Flera av de kommunala arbetsmarknadsanställningarna finansieras genom nystartsjobb, anställning med lönebidrag och offentlig skyddad anställning (OSA), vilka är anställningsformer som kan tillgodoräknas för att uppfylla ett arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen och därmed ge möjlighet till arbetslöshetsersättning. Den vanligaste finansieringen av en kommunal arbetsmarknadsanställning är dock genom extratjänster som inte kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor, vilket även gäller för den fjärde vanligaste stödformen introduktionsjobb.



## Ekonomiska incitament styr till viss del

Även om kommunernas främsta intresse är att få arbetslösa i reguljärt arbete eller studier, kan det enligt IAF även finnas ett ekonomiskt incitament att minska kostnaderna för försörjningsstödet. Det framgår av enkätundersökningen att 84 procent av kommunerna har uppgett att en av flera orsaker till att kommunen använder sig av kommunala arbetsmarknadsanställningar är att de vill minska kommunens kostnader. Det framgår även att kommunerna i hög utsträckning informerar om arbetslöshetsersättning och uppmanar personerna att gå med i en arbetslöshetskassa i samband med att de får en kommunal arbetsmarknadsanställning.

Granskningen visar dock inte att kommunernas främsta syfte med kommunala arbetsmarknadsanställningar är att minska kostnaderna för försörjningsstöd. I stället syftar arbetsmarknadsanställningarna främst till att öka anställningsbarheten hos individen och förebygga ett långvarigt utanförskap.

## Arbetslöshetsförsäkringen - för att ställa om och göra tiden i arbetslöshet så kort som möjligt.

Granskningen visar att kommunala arbetsmarknadsanställningar i huvudsak ges till personer som har varit arbetslösa en längre tid och har sin försörjning genom försörjningsstöd. Många av dem har bristande skolgång, behärskar inte svenska språket och kan ha annat bistånd från kommunen, bland annat stöd inom missbruksvården eller vård och omsorg.

Arbetslöshetsförsäkringen är en tidsbegränsad omställningsförsäkring för personer med en anknytning på arbetsmarknaden när de är mellan arbeten. En central utgångspunkt i arbetslöshetsförsäkringen är att ställa om till ett nytt arbete och göra tiden i arbetslöshet så kort som möjligt samt i övrigt uppfylla de krav som ställs på att söka arbete aktivt.

Många personer med en kommunal arbetsmarknadsanställning har inte en förankring på arbetsmarknaden sedan tidigare och är i behov av stöd. Därför bedömer IAF att det kan finnas en avsevärt högre risk att den målgruppen inte kommer ut i reguljärt arbete. Det riskerar dessutom att inverka på arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring, eftersom den snarare kan användas enbart i försörjningssyfte. Det kan leda till högre kostnader inom arbetslöshetsförsäkringen.



# Innehåll

1	Inledning .....	7
1.1	Syfte.....	8
1.2	Granskningens genomförande .....	8
2	Kommunala arbetsmarknadsanställningar.....	10
2.1	Vad är en kommunal arbetsmarknadsanställning?.....	10
2.2	Kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken .....	11
2.2.1	Kommunen spelar en central roll inom arbetsmarknadspolitiken .....	11
2.2.2	Rättsliga förutsättningar för kommunerna att anordna arbetsmarknadsinsatser .....	12
2.2.3	Samma mål men ekonomiska incitament styr.....	12
2.3	Kunskapsläget om kommunala arbetsmarknadsåtgärder .....	13
2.3.1	Det saknas kunskap om effekterna av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.....	13
2.3.2	Rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna .....	13
2.4	IFAU om kommunala arbetsmarknadsanställningar .....	14
2.4.1	Kommunala arbetsmarknadsanställningar är vanliga .....	14
2.4.2	Många deltagare står långt från arbetsmarknaden och har försörjningsstöd.....	14
2.4.3	Försörjningsstödet minskade .....	15
3	Kommunernas arbete med kommunala arbetsmarknadsanställningar .....	16
3.1	Många kommuner använder arbetsmarknadsanställningar .....	16
3.1.1	Lönesubvention genom extratjänst, lönebidrag och nystartsjobb .....	16
3.1.2	Individen ska komma i egen försörjning.....	18
3.1.3	Arbetsmarknadsanställningar vanliga inom vård och omsorg samt förskola och skola.....	19
3.1.4	De flesta kommuner uppmanar personer med arbetsmarknadsanställning att gå med i en arbetslöshetskassa .....	19
3.1.5	En fjärdedel går vidare till arbete eller studier i hälften av kommunerna ...	21
3.2	Omfattningen och fördelningen av kommunala arbetsmarknadsanställningar .....	21
3.2.1	87 arbetsmarknadsanställningar per kommun under 2020.....	22
3.2.2	Ungefär lika många kvinnor som män.....	23
3.2.3	Ovanligt med prioritering utifrån ålder .....	23
4	Slutsatser .....	24
4.1	Ingen tydlig strategi att skapa arbetsmarknadsanställningar för att den som anställs senare ska få arbetslöshetsersättning .....	24
4.2	Sannolikt blir en del berättigade till arbetslöshetsersättning .....	25
4.3	Relativt jämn könsfördelning bland de som har en arbetsmarknadsanställning .....	26
	Källor.....	27
	Bilaga 1: Enkätfrågor och svar .....	28



# 1 Inledning

Den del av arbetsmarknadspolitiken som kommunerna bedriver har de senaste åren kostat runt 11 miljarder kronor per år<sup>1</sup>, där ungefär hälften har finansierats av staten. Kommunernas uppgift inom arbetsmarknadspolitiken är bland annat att stödja personer som står utanför arbetsmarknaden och omfattas av insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) lägger flera kommuner också stora resurser på att förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet, enligt lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.<sup>2</sup> De vanligaste åtgärderna 2020 var (i fallande ordning):

- arbetsprovning/träning
- jobsökaktiviteter (inklusive coaching)
- kommunala arbetsmarknadsanställningar.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i flera rapporter konstaterat att den kommunala arbetsmarknadspolitiken inte är någon marginell företeelse, utan att kommunerna har blivit allt viktigare aktörer med insatser som berör många personer. När det gäller användandet av arbetsmarknadsanställningar har IFAU antagit att det kan bero på att det är ett effektivt sätt för kommunen att minska sina utbetalningar av försörjningsstöd. I studier som IFAU har gjort har det framkommit att det förekommer att kommuner anställer personer, som får försörjningsstöd, under en period för att de ska kvalificera sig för att få arbetslöshetsersättning.<sup>3</sup> Omfattningen av detta är dock okänd. Det har inte heller genomförts några konsekvensanalyser av vad det betyder för arbetslöshetsförsäkringens omställningsfunktion och legitimitet.

Det finns varken någon enhetlig eller formell definition av vad som avses med kommunala arbetsmarknadsåtgärder, kommunala arbetsmarknadsanställningar eller kommunal arbetsmarknadspolitik. Det är däremot tydligt att många av Sveriges kommuner har tagit en aktiv roll som utförare och finansär av olika former av

---

<sup>1</sup> SKR: Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2020.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Se bland annat IFAU (2020:5) *Gränser och variationer – en studie inom kommunal arbetsmarknadspolitik* och IFAU (2019:5) *Kommunal arbetsmarknadspolitik – Vad och för vem?*



arbetsmarknadspolitiska åtgärder, för att hantera arbetslösheten på lokal nivå. Främst avser dessa insatser arbetslösa som får sin försörjning genom försörjningsstöd.

Fastän en formell definition saknas av vad en kommunal arbetsmarknadsanställning är, avses oftast en subventionerad anställning där den enskilde får en visstidsanställning av kommunen för att utföra ett visst arbete som ligger inom ramen för kommunens arbetsmarknadsåtgärder. Anställningen kombineras som regel med lönesubventioner från Arbetsförmedlingen. Begreppet kommer att belysas ytterligare i rapporten.

Arbetsmarknadsåtgärderna kan ha olika karaktär och kan bland annat vara aktuella i samband med utredningar om arbetsförmågan, utbildningar för att höja den enskildes kompetens, insatser för att öka individens sökbenägenhet och arbetsmotivation samt arbetsträning.

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen och försörjningsstödet som kommunerna lämnar skiljer sig åt och kan inte likställas. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring för personer mellan arbeten. Försörjningsstöd är samhällets sätt att trygga försörjningen för personer i en utsatt ekonomisk och social situation. Om arbetslöshetsförsäkringen används i försörjningssyfte snarare än i omställningssyfte, kan det leda till en längre tid i arbetslöshet och därmed obefogade kostnader i arbetslöshetsförsäkringen.

## 1.1 Syfte

Syftet är att belysa om kommunala arbetsmarknadsanställningar används med avsikten att den som anställs senare ska få arbetslöshetsersättning. Om så är fallet, vilka blir då konsekvenserna för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och roll som omställningsförsäkring? Syftet med granskningen är också att försöka uppskatta hur vanliga kommunala arbetsmarknadsanställningar är.

I granskningen ingår även att uppmärksamma skillnader i kommunernas arbete med arbetsmarknadsanställningar när det gäller deltagarnas ålder och kön.

## 1.2 Granskningens genomförande

Initialt kontaktade IAF SKR för en dialog om granskningen. IAF kontaktade också ett antal större kommuner i syfte att intervjua dem om deras arbete med arbetsmarknadsanställningar för att få en övergripande bild av arbetet med arbetsmarknadsanställningar. Kontakterna resulterade i att två kommuner intervjuades. Insikterna från dialogen med SKR och intervjuerna med de två kommunerna användes för att utveckla en enkät som skickades ut till samtliga 290





kommuner om deras arbete med kommunala arbetsmarknadsanställningar. Innan utskicket av enkäten ägde samråd rum med SKR enligt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från kommuner och näringsidkare. 206 av 290 kommuner besvarade enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 71 procent.

De värden som presenteras i rapporten är utifrån enkätsvaren uppräknade till hela målpopulationen, det vill säga de 290 kommunerna. Det innebär att de andelar som redovisas tar hänsyn till att bortfall har förekommit. För mer information om uppräknningen av enkätsvaren, se de fristående bilagorna *Statistikens framställning* och *Kvalitetsdeklaration*.

Konfidensintervall, som beskriver storleken på den statistiska osäkerheten, redovisas i den fristående bilagan *Samtliga resultat av enkätundersökningen*. Enkäten återges i sin helhet i bilaga 1 i den här rapporten.

När kommunerna hade besvarat enkäten kontaktade IAF ett urval för fördjupande intervjuer. Urvalet gjordes bland de som angett att en av de främsta orsakerna till att de använder sig av arbetsmarknadsanställningar är för att individen ska kunna ansöka om arbetslöshetsersättning. Sammanlagt kontaktades ett tiotal kommuner av olika storlek och geografisk lokalisering. Av dessa tackade sex kommuner ja till vår förfrågan, och IAF intervjuade sedan samtliga. Arbetsförmedlingen har erbjudits möjlighet till en fördjupad dialog om kommunala arbetsmarknadsanställningar, men har avböjt. Vidare har Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och SKR erbjudits att lämna synpunkter på slututkastet av rapporten, men inga synpunkter har kommit in.

## 2 Kommunala arbetsmarknadsanställningar

I det här kapitlet finns en diskussion om begreppet kommunala arbetsmarknadsanställningar. Vi beskriver också kortfattat kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken och förutsättningarna för den rollen.

### 2.1 Vad är en kommunal arbetsmarknadsanställning?

Det finns ingen fastställd definition av vad en kommunal arbetsmarknadsanställning är eller en särskild finansiering av densamma. I detta sammanhang är det också särskilt viktigt att nämna att termen kommunal arbetsmarknadsanställning även förekommer i sammanhang där anställningen finansieras med stödformer som gör att anställningen inte kan användas för att uppfylla ett arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen.<sup>5 6</sup>

Enligt SKR är kommunernas arbetsmarknadsinsatser en ”valfri verksamhet” som har sitt ursprung i att kommunerna har sett att individer inte får den hjälp de behöver. Den definition som SKR använder ska dock inte ses som vedertagen enligt SKR. Därför ställde vi frågan till kommunerna om vad som avses med kommunal arbetsmarknadsanställning.

Kommunal arbetsmarknadsanställning  
”Kommunala tidsbegränsade anställningar<sup>4</sup> som skapats för att mildra verkningarna av arbetslöshet.

Anställningarna kan finnas i kommunala förvaltningar och/eller bolag och bekostas av kommunala medel eller vara delfinansierade/subventionerade av staten.

Om den anställdes lön utbetalas av arbetsmarknadsverksamheten eller av den förvaltning/det bolag där hon/han arbetar har ingen betydelse och det spelar inte heller någon roll om den anställde ägnar en del av sin arbetstid åt kompetensutveckling eller studier som inte berättigar till CSN.”

<sup>4</sup> Definition som används i Kolada, en statistikdatabas från Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA. RKA är en ideell förening som har bildats i samarbete mellan staten och SKR.

<sup>5</sup> Detta gäller för extratjänst som är en anställning hos en arbetsgivare inom välfärden, offentlig, kulturell eller ideell sektor. Syftet med anställningen är att den som har varit arbetslös en längre tid eller som är nyanländ i Sverige ska få möjlighet att komma in i arbetslivet och att den som anställer samtidigt får ett bidrag till lönen. Det gäller också för ”introduktionsjobb”, som är en anställning hos en privat eller offentlig arbetsgivare. Syftet med anställningen är att den som har varit arbetslös en längre tid eller som är nyanländ i Sverige ska få möjlighet att komma in i arbetslivet och att den som anställer samtidigt får ett bidrag till lönen.

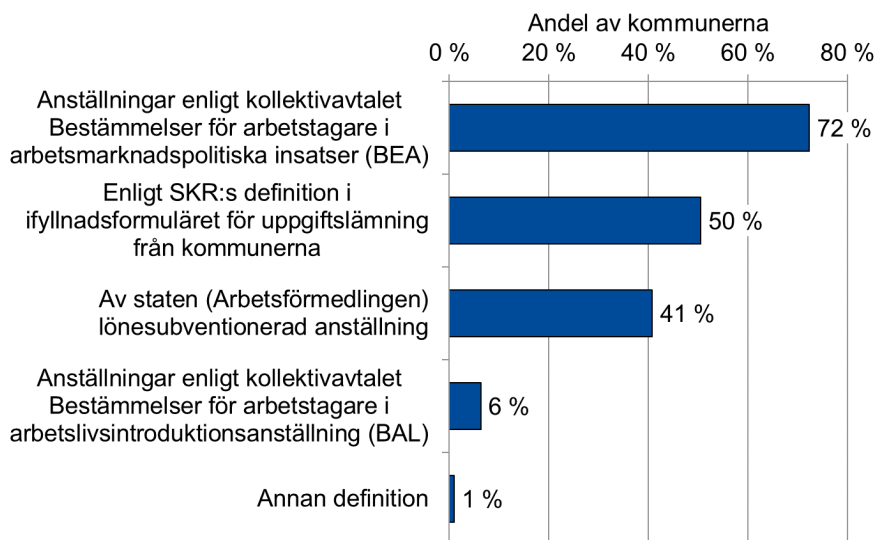
<sup>6</sup> För att uppfylla detta ska den sökande under en ramtid på tolv månader som föregått arbetslösheten ha arbetat minst 80 timmar per månad under sex av dessa månader, alternativt arbetat sammanlagt 480 timmar under sex sammanhängande månader där arbetet inte understigit 50 timmar någon månad (12–18 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF)). För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs också att den sökande uppfyller de allmänna villkoren i ALF: att vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, vara anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande (9–11 §§ ALF).



Av svaren framgår att 50 procent av Sveriges kommuner anser att SKR:s definition speglar vad en arbetsmarknadsanställning är. Vanligast var dock att kommunerna definierade arbetsmarknadsanställningar som anställningar enligt kollektivavtalet *Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*.

Figur 1. Kommunernas definition av en kommunal arbetsmarknadsanställning.

Samma kommun kan ha angett flera definitioner.




## 2.2 Kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken

### 2.2.1 Kommunen spelar en central roll inom arbetsmarknadspolitiken

Den svenska arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar, men kommunerna har sedan länge en central roll som viktiga aktörer inom arbetsmarknaden, inte minst för personer som står långt från arbetsmarknaden och som har sin försörjning genom försörjningsstöd. Det kommunala åtagandet hänger även samman med kommunernas ansvar inom bland annat utbildnings-, social-, och integrationsområdena.

Det kommunala ansvaret inom arbetsmarknadspolitiken är inget nytt fenomen. Redan under 1970- och 1980-talen fanns olika former av arbetsmarknadsåtgärder och subventionerade anställningar för personer som mottog försörjningsstöd.<sup>7</sup> Olika arbetsmodeller utarbetades; bland annat Albymodellen, Hallstahammarmodellen och Uppsalamodellen som redan före 1990-talet arbetade med ökade krav på dem som mottog försörjningsstöd från kommunen. Syftet var att få in de arbetslösa på arbetsmarknaden, kvalificera dem för arbetslöshetsersättning och därmed sänka kommunernas kostnader för försörjningsstöd.

<sup>7</sup> Rapport från riksdagen 2011/12: RFR15, *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*.



Den ekonomiska krisen och lågkonjunkturen på 1990-talet medförde en ökad arbetslöshet och svårigheter att etablera sig på den reguljära arbetsmarknaden. Kommunerna fick allt större inflytande inom arbetsmarknadspolitiken och även ansvar för vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bland annat för ungdomar.<sup>8</sup> Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen skärptes under 1990-talet. Detta innebar att allt färre kvalificerade sig för arbetslöshetsersättning, vilket fick till följd att utbetalningarna av försörjningsstöd ökade kraftigt i samband med krisåren.<sup>9</sup>

## 2.2.2 Rättsliga förutsättningar för kommunerna att anordna arbetsmarknadsinsatser

Sedan mitten av 1940-talet har det funnits arbetslöshetsnämnder i kommunerna.<sup>10</sup> Deras främsta uppgift har varit att vidta eller främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.

Den rättsliga utgångspunkten för kommunerna att i dag anordna olika former av arbetsmarknadsinsatser sker utifrån ovan nämnda lag samt med stöd av SoL och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Kommunernas ansvar för socialtjänsten innebär bland annat att de ska främja den enskildes rätt till arbete<sup>11</sup>. Kommunerna har även möjlighet att bland annat anvisa kompetenshöjande insatser för arbetslösa som är mottagare av försörjningsstöd.<sup>12</sup>

## 2.2.3 Samma mål men ekonomiska incitament styr

Många av Sveriges kommuner har tagit en aktiv roll som utförare och finansiär av olika former av arbetsmarknadsinsatser. De insatser som initieras av både statliga och kommunala utförare syftar till att bidra till en välfungerande arbetsmarknad och att arbetslösa får ett arbete. I *Betänkande av Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken*<sup>13</sup> lyfts det fram att även om statens och kommunernas skyldigheter och intressen delvis är desamma, kan kommunerna också drivas av särskilda incitament. Ett incitament är att minska utgifterna för försörjningsstöd, eftersom arbetslöshet är den vanligaste orsaken till att en person får försörjningsstöd.

---

<sup>8</sup> SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskäl*.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> 1–2 §§ lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

<sup>11</sup> 3 kap. 2 § SoL.

<sup>12</sup> 4 kap. 4 § SoL.

<sup>13</sup> SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.



## 2.3 Kunskapsläget om kommunala arbetsmarknadsåtgärder

### 2.3.1 Det saknas kunskap om effekterna av kommunala arbetsmarknadsåtgärder

Forskning visar att kunskapen om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är mycket begränsad<sup>14</sup>. Det saknas bland annat kunskap om vilka effekter kommunala arbetsmarknadsåtgärder ger.<sup>15</sup> Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är dessutom relativt oreglerad och det finns ingen tillsynsmyndighet.<sup>16</sup>

Utifrån den forskning som bedrivits kan dock vissa karaktärsdrag urskiljas för arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Dessa handlar bland annat om att organiseringen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är heterogen och att insatser ofta handlar om olika aktiveringsinsatser för mottagare av försörjningsstöd. Kopplingen mellan försörjningsstöd och aktivering har blivit tydligare genom kommunernas lagliga rätt att begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i aktiveringsinsatser för att få fortsatt försörjningsstöd<sup>17</sup>.

### 2.3.2 Rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna

Den tydligare kopplingen mellan försörjningsstöd och aktivering kan även ses som ett skäl till varför kommunala arbetsmarknadsåtgärder initieras. Detta har sin grund i att kommunerna enligt SoL kan ställa krav på aktivering hos personer som har försörjningsstöd.<sup>18 19</sup> Dessutom spelar Arbetsförmedlingens tolkningsföreträdare om vilka arbetslösa de väljer att arbeta med en roll, liksom bristande samarbete mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen samt kommunalt missnöje med Arbetsförmedlingens insatser.<sup>20</sup>

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har också präglats av en oklar rollfördelning mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen samt av en tudelning. Tudelningen har

---

<sup>14</sup> Se till exempel Panican och Ulmestig 2017, *Lokal arbetsmarknadspolitik. Vem gör vad, hur och för vem?*; Panican och Ulmestig 2019, *Vad är nytt? – kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik* och IFAU 2019:5, *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*.

<sup>15</sup> Panican och Ulmestig 2017 och Panican och Ulmestig 2019.


<sup>16</sup> Panican och Ulmestig 2017, IFAU 2017:7, *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken* och IFAU 2018:12, *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*.

<sup>17</sup> 4 kap. 4-5 §§ SoL.

<sup>18</sup> 4 kap. 4 § SoL.

<sup>19</sup> Panican och Ulmestig 2019.

<sup>20</sup> Panican och Ulmestig 2019 och IFAU 2018:12.



inneburit att den statliga arbetsmarknadspolitiken oftast riktats till arbetslösa med arbetslöshetsersättning och den kommunala arbetsmarknadspolitiken framför allt riktats till arbetslösa försörjningsstödstagare.<sup>21</sup>

## 2.4 IFAU om kommunala arbetsmarknadsanställningar

Nedan återges resultatet från ett antal forskningsrapporter från IFAU som har betydelse för den här granskningen.

### 2.4.1 Kommunala arbetsmarknadsanställningar är vanliga

IFAU har i en rapport<sup>22</sup> om kommunal arbetsmarknadspolitik undersökt vilka typer av insatser som är de vanligaste och vilka som deltar i dem. I studien konstateras att kommunala arbetsmarknadsanställningar är en betydande insats mätt i det totala antalet deltagare, som saknar en direkt motsvarighet i den statliga arbetsmarknadspolitiken.<sup>23</sup>

Omfattningen av arbetsmarknadsanställningar skulle enligt IFAU kunna bero på att insatsen upplevs som effektiv för att hjälpa deltagarna i arbete. Men de lyfter även möjligheten att kommunala arbetsmarknadsanställningar kan användas av kommunerna för att berättiga deltagarna till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och därigenom minska beroendet av det kommunala försörjningsstödet.<sup>24</sup>

### 2.4.2 Många deltagare står långt från arbetsmarknaden och har försörjningsstöd

IFAU:s studie bekräftade tidigare antaganden om att deltagarna inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken i genomsnitt står långt från arbetsmarknaden. Deltagarna hade generellt ett högre och mer långvarigt mottagande av försörjningsstöd än deltagarna i Arbetsförmedlingens insatser. Det kan relateras till att det inte finns några politiska beslut på nationell nivå om att människors försörjning ska vara ett sorteringsinstrument för när de ska erbjudas en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Samtidigt är det viktigt att beakta att det kommunala mandatet inom arbetsmarknadspolitiken när det gäller åtgärder primärt avser

---

<sup>21</sup> Panican och Ulmestig 2017 och Panican och Ulmestig 2019.

<sup>22</sup> IFAU 2019:5.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.



arbetssökande som får försörjningsstöd och inte deltar i någon insats hos Arbetsförmedlingen.<sup>25</sup>

### 2.4.3 Försörjningsstödet minskade

I en annan rapport<sup>26</sup> har IFAU utvärderat kommunala arbetsmarknadsanställningar som utformats för försörjningsstödmottagare och andra grupper med svag arbetsmarknadsanknytning. Syftet med anställningen var att via arbetslivserfarenhet och kontakter förbättra möjligheterna för deltagarna att gå vidare till annat arbete eller studier. I studien analyserades tre typer av arbeten, varav två var förlagda inom ordinarie kommunal verksamhet medan en var förlagd på en arbetsplats särskilt skapad för insatsen, i detta fall vård av stadens gatumiljö. IFAU fann att andelen deltagare med försörjningsstöd inom samtliga tre typer minskade. Däremot visade resultaten endast positiva sysselsättningseffekter för deltagare med anställning inom den ordinarie kommunala verksamheten. För personer med anställning inom de särskilt skapade arbetena visade resultatet i stället att anställningarna lett till negativa sysselsättningseffekter. De särskilt konstruerade arbetena gav nämligen generellt inte den arbetslivserfarenhet som efterfrågas på den reguljära arbetsmarknaden. Däremot minskade deltagarnas beroende av försörjningsstöd genom att anställningen gav möjlighet till arbetslöshetsersättning. Anställningar inom ordinarie kommunal verksamhet gav arbetslivserfarenhet som efterfrågas i större utsträckning.

Att andelen med försörjningsstöd minskade genom de särskilt skapade arbetena kunde enligt IFAU förklaras med att deltagarna efter anställningen i mycket större utsträckning blivit beviljade arbetslöshetsersättning. En slutsats från studien var därför att när det tillfälliga arbetet låg nära ordinarie arbete, så var det av stor betydelse för sysselsättningseffekten och för att försörjningsstöd inte enbart skulle bytas ut mot arbetslöshetsersättning.

---

<sup>25</sup> IFAU 2019:5.

<sup>26</sup> IFAU 2021:16.



## 3 Kommunernas arbete med kommunala arbetsmarknadsanställningar

I det här kapitlet redovisar vi resultatet av vår enkätundersökning och de intervjuer vi därefter genomförde för att komplettera enkätsvaren.

### 3.1 Många kommuner använder arbetsmarknadsanställningar

Av IAF:s enkätundersökning framgår att 202 av de 206 kommuner som besvarat enkäten uppger att de arbetar med arbetsmarknadsanställningar. Det motsvarar ungefär 98 procent av samtliga kommuner. Knappt 99 procent av kommunerna uppger att arbetsmarknadsanställningarna i vart fall delvis lönesubventioneras av staten via Arbetsförmedlingen. 75 procent har svarat att anställningarna också finansieras över kommunens egen budget. Drygt 5 procent har uppgett annan finansiering, främst projektmedel, till exempel via Svenska ESF-rådet<sup>27</sup>.

#### 3.1.1 Lönesubvention genom extratjänst, lönebidrag och nystartsjobb

Enligt enkätundersökningen är det vanligast att kommunala arbetsmarknadsanställningar lönesubventioneras genom extratjänster (eller dess föregångare modernt beredskapsjobb), lönebidrag<sup>28</sup>, nystartsjobb<sup>29</sup> och introduktionsjobb. Arbete i en extratjänst eller ett introduktionsjobb kan inte tillgodoräknas i ett arbetsvillkor och kan därför inte ge rätt till arbetslöshetsersättning. I tabell 1 redovisar vi vilka typer av lönesubventionering kommunerna använder, uppdelat på SKR:s kommungruppsindelning. Uppdelningen är storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större städer samt mindre städer eller tätorter och landsbygdskommuner. Kommunens

---

<sup>27</sup> Svenska ESF-rådet har till uppgift att förvalta Europeiska socialfonden och Fonden för dem som har det sämst ställt (Fead) i Sverige.

<sup>28</sup> Lönebidrag är en ersättning till arbetsgivare (både privata och offentliga) som kompenserar för anpassningar av arbetet och arbetsplatsen för en person med funktionsnedsättning. Det finns tre typer av lönebidrag:

- *Lönebidrag för utveckling i anställning.*
- *Lönebidrag för anställning.*
- *Lönebidrag för trygghet i anställning.*

<sup>29</sup> Nystartsjobb är för den som har varit arbetslös en längre tid, eller är nyanländ i Sverige och deltar i etableringsprogrammet. Den arbetsgivare som anställer en sådan person får bidrag till lönen.





storlek tycks inte ha någon stor påverkan på hur de använder de olika lönesubventionerna.

Tabell 1. Olika typer av statliga lönesubventioner via Arbetsförmedlingen för arbetsmarknadsanställningar.

Samma kommun kan ha angett flera lönesubventioner.

Lönesubvention sker genom	Samtliga kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större städer	Mindre städer eller tätorter och landsbygds-kommuner
Extratjänst	97 %	97 %	97 %	98 %
Lönebidrag	93 %	87 %	93 %	96 %
Nystartsjobb	87 %	90 %	89 %	84 %
Introduktionsjobb	76 %	68 %	79 %	77 %
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA)	67 %	74 %	67 %	64 %
Lokalt projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (i samarbete med Arbetsförmedlingen)	16 %	13 %	16 %	16 %
Yrkesintroduktionsanställning	15 %	13 %	11 %	19 %
Annan	6 %	3 %	5 %	7 %

Tabell 2 visar att kommunerna som angett att de hade 24 eller färre individer anställda i en arbetsmarknadsanställning i något lägre utsträckning använder statliga lönesubventioneringar. Den vanligaste lönesubventionen, extratjänst, används av 93 procent av dessa kommuner. Bland kommuner med 50 eller fler anställda i arbetsmarknadsanställningar använder i stort sett alla extratjänster.

Tabell 2. Olika typer av statliga lönesubventioner via Arbetsförmedlingen för arbetsmarknadsanställningar, uppdelat på kommunernas uppskattade antal arbetsmarknadsanställningar.

Samma kommun kan ha angett flera lönesubventioner.

Lönesubvention sker genom	Antal arbetsmarknadsanställningar under 2020				
	0 till 24	25 till 49	50 till 99	100 till 199	Mer än 200
Extratjänst	93 %	97 %	100 %	100 %	100 %
Lönebidrag	85 %	95 %	98 %	93 %	95 %
Nystartsjobb	80 %	85 %	93 %	82 %	100 %
Introduktionsjobb	55 %	80 %	80 %	82 %	90 %
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA)	58 %	64 %	62 %	79 %	90 %
Lokalt projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (i samarbete med Arbetsförmedlingen)	10 %	17 %	20 %	10 %	20 %
Yrkesintroduktionsanställning	5 %	12 %	18 %	29 %	20 %
Annan	5 %	7 %	4 %	4 %	10 %

### 3.1.2 Individen ska komma i egen försörjning

Nästan alla kommuner uppgav att en av de främsta orsakerna till att kommunen använder sig av arbetsmarknadsanställningar är att individen ska komma i egen försörjning. Den bilden förstärktes i stort av de kommuner som senare intervjuades. När det gäller vad som menas med egen försörjning framkom att detta i grova drag innebar försörjning genom något annat än försörjningsstöd från kommunen, till exempel uppgav flera av de intervjuade kommunerna att arbetslöshetsersättning kunde anses vara egen försörjning.

Andra vanliga orsaker till att kommunen använder arbetsmarknadsanställningar var för att öka möjligheten till arbete eller studier på den reguljära marknaden, eller mildra verkningarna av långtidsarbetslöshet för individen, samt minska kommunens kostnader för försörjningsstöd. Figur 2 visar kommunernas främsta orsaker till användningen av arbetsmarknadsanställningar.

Figur 2. De främsta orsakerna till att kommunen använder sig av arbetsmarknadsanställningar.

Samma kommun kan ha angett flera orsaker.



Av SKR:s rapport *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2020* framkommer att insatser inom den kommunala arbetsmarknadsverksamheten<sup>30</sup> i huvudsak ges till personer som har varit arbetslösa en längre tid och att flera av dem har bristande skolgång.

Våra intervjuer ger en samstämmig bild av att kommunala arbetsmarknadsanställningar främst riktar sig till personer som försörjs genom försörjningsstöd och att de även kan ha annat bistånd från kommunen, bland annat stöd inom missbruksvården eller vård och omsorg. I flera fall är det dessutom personer som inte behärskar det svenska språket. Målgruppen för arbetsmarknadsanställningar beskrivs i intervjuerna som delvis heterogen, men med

<sup>30</sup> I den kommunala arbetsmarknadsverksamheten ingår bland annat kommunala arbetsmarknadsanställningar.



den gemensamma nämnaren att den består av individer som av olika orsaker står långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden.

### 3.1.3 Arbetsmarknadsanställningar vanliga inom vård och omsorg samt förskola och skola

I enkäten fick kommunerna uppge på vilka arbetsplatser personer med arbetsmarknadsanställning anställs. En stor andel, 96 respektive 95 procent anställer personer med arbetsmarknadsanställning inom vård och omsorg samt förskola och skola. Andra vanliga områden var gata, park och renhållning samt fritid, till exempel bibliotek. Hos 16 procent av kommunerna förekommer det att arbetsmarknadsanställningar utförs hos privata företag. Det är dock betydligt vanligare bland storstäder och storstadsnära kommuner, där 39 procent uppgav detta. För övriga kommungrupper uppgav 8 respektive 13 procent att det förekommer att arbetsuppgifter utförs hos privata företag. Detta redovisar vi i tabell 3.

Tabell 3. Förekommer det att arbetsuppgifterna utförs hos privata företag i er kommun?

Utförs arbetsuppgifter hos privata företag?	Samtliga kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större städer	Mindre städer eller tätorter och landsbygds-kommuner
Ja	16 %	39 %	8 %	13 %
Nej	84 %	61 %	92 %	87 %

### 3.1.4 De flesta kommuner uppmanar personer med arbetsmarknadsanställning att gå med i en arbetslöshetskassa

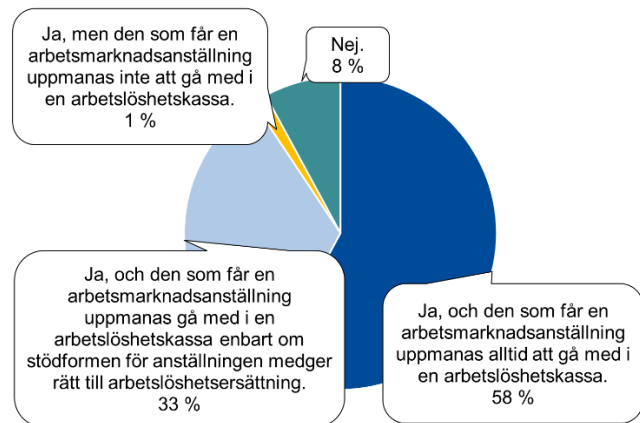
I enkäten frågade vi om hur kommunen förberedde en person inför en arbetsmarknadsanställning. Nästan alla kommuner, 95 procent, genomför en kartläggning av personens situation och förutsättningar. Även partssamtal mellan den enskilde, kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är vanligt – 77 procent använder partssamtal.



Figur 3 visar att drygt hälften, 58 procent, av kommunerna alltid uppmanar en person som är anställd i en arbetsmarknadsanställning att gå med i arbetslöshetskassan. 33 procent uppmanar personen att gå med i en arbetslöshetskassa endast om stödformen ger rätt till arbetslöshetsersättning.

Praktiskt taget alla kommuner, 99 procent, uppgav att en person med arbetsmarknadsanställning får någon form av handledning under anställningstiden.

Figur 3. Informeras den som får en arbetsmarknadsanställning om att gå med i arbetslöshetskassa?



### 3.1.5 En fjärdedel går vidare till arbete eller studier i hälften av kommunerna

I enkäten bad vi kommunerna uppskatta hur stor andel av de anställda som gick vidare till arbete eller studier efter eller under tiden i en arbetsmarknadsanställning.

Hälften av kommunerna har angett att upp till 26 procent går vidare till arbete eller studier. Bland storstäder och storstadsnära kommuner svarade hälften av kommunerna att en något högre andel, upp till 38 procent, gick vidare<sup>32</sup>.

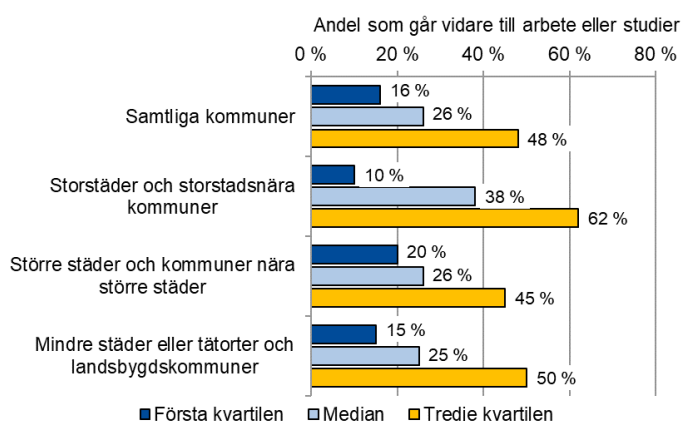
Detta redovisar vi i figur 4.

Genom de kompletterande intervjuerna framkom att kommunerna generellt upplever att få individer kommer tillbaka till den kommunala

arbetsmarknadspolitiken efter en arbetsmarknadsanställning. Få kommuner för sådan statistik och kan därmed inte följa upp detta.

Figur 4. Uppskattad andel individer som gick vidare till arbete eller studier efter eller under tiden i en arbetsmarknadsanställning 2020.

Median och kvartiler<sup>31</sup> mätt i andel.



Not: Statistiken innehåller endast de kommuner som deltog i enkäten. Frågan var inte obligatorisk. 96 kommuner svarade på frågan.

## 3.2 Omfattningen och fördelningen av kommunala arbetsmarknadsanställningar

I enkäten ställde vi flera frågor kopplade till omfattningen av kommunala arbetsmarknadsanställningar. Dels bad vi kommunerna uppskatta hur många arbetsmarknadsanställningar de skapade under 2020, och hur fördelningen mellan kvinnor och män såg ut. Dels bad vi dem uppge om de prioriterade vilka individer som anställs genom arbetsmarknadsanställningarna utifrån ålder.

<sup>31</sup> Median är det tal som storleksmässigt ligger i mitten av en ordnad talserie. Den första kvartilen är det tal som delar av en ordnad talserie så att en fjärdedel av talen har ett lägre värde än första kvartilen och tre fjärdedelar har ett högre värde. Den tredje kvartilen är det tal som delar av en ordnad talserie så att tre fjärdedelar av talen har ett lägre värde än tredje kvartilen och en fjärdedel har ett högre värde.

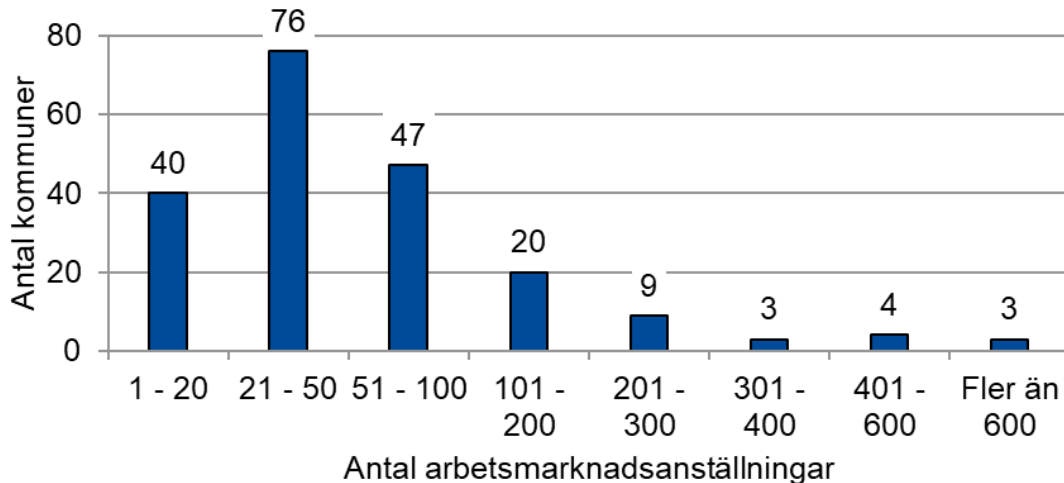
<sup>32</sup> Det finns dock inga statistiskt säkerställda skillnader i den angivna andel som gick vidare till arbete eller studier mellan de större och mindre kommunerna.



### 3.2.1 87 arbetsmarknadsanställningar per kommun under 2020

Figur 5 visar att en majoritet av kommunerna skapade upp till 200 arbetsmarknadsanställningar under 2020. De tre största kommunerna, Göteborg, Malmö och Stockholm, uppskattade att de hade över 600 individer i en arbetsmarknadsanställning.

Figur 5. Uppskattat antal arbetsmarknadsanställningar per kommun 2020.



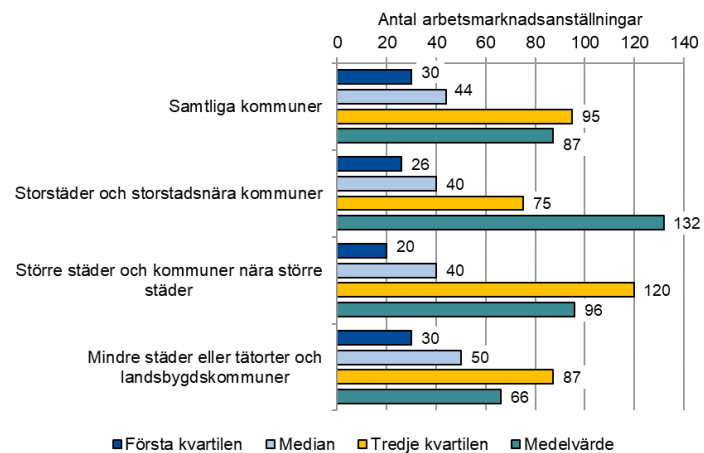
Not: Statistiken innehåller endast de kommuner som deltog i enkäten.

Figur 6 visar att medelvärdet för de kommuner som svarade på vår enkät var 87 anställda i en arbetsmarknadsanställning under 2020. Hälften av de mindre städer eller tätorter och landsbygdskommuner som svarade på enkäten uppskattade att de hade 50 eller färre anställda

i en arbetsmarknadsanställning under 2020. Det är mer än vad hälften av de större kommunerna uppskattade. Trots det hade både storstäder och storstadsnära kommuner samt större städer och kommuner nära större städer ett högre medelvärde. Det beror på att skillnaderna i hur många arbetsmarknadsanställningar en kommun har är större bland större kommuner än mindre kommuner. Medelvärdet för stora kommuner, alltså storstäder och storstadsnära kommuner, dras dessutom upp av några få storstäder.

Figur 6. Uppskattat antal arbetsmarknadsanställningar per kommun 2020.

Median, kvartiler och medelvärde mätt i antal arbetsmarknadsanställningar.



Not: Statistiken innehåller endast de kommuner som deltog i enkäten.



### 3.2.2 Ungefär lika många kvinnor som män

Ungefär hälften av kommunerna uppskattar att de hade ungefär lika många kvinnor som män anställda i kommunens arbetsmarknadsanställningar under 2020. En fjärdedel av kommunerna, hade övervägande kvinnor anställda, medan ungefär en femtedel hade övervägande män. Det var något vanligare att mindre städer eller tätorter och landsbygdskommuner hade övervägande män i arbetsmarknadsanställningar, jämfört med större kommuner. I tabell 4 redovisas kommunernas könsfördelning i arbetsmarknadsanställningar.

Tabell 4. Uppskattning av fördelningen av män och kvinnor i arbetsmarknadsanställningar under 2020.

Fördelning av kvinnor och män	Samtliga kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större städer	Mindre städer eller tätorter och landsbygdskommuner
Lika många kvinnor som män	49 %	45 %	54 %	45 %
Övervägande kvinnor	25 %	26 %	26 %	24 %
Övervägande män	19 %	13 %	14 %	25 %
Vet ej	8 %	16 %	7 %	6 %

### 3.2.3 Ovanligt med prioritering utifrån ålder

Tabell 5 visar att en stor andel, 85 procent, av kommunerna inte gör någon prioritering av vilka personer som anställs i arbetsmarknadsanställningar utifrån ålder. Bland de kommuner som gör en prioritering utifrån ålder är det vanligast att kommunen prioriterar personer under 25 år.

Tabell 5. Är ålder en faktor som kommunen tar särskild hänsyn till för att personer ska komma ifråga för en arbetsmarknadsanställning?

Prioriteras individer utifrån ålder?	Samtliga kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större städer	Mindre städer eller tätorter och landsbygdskommuner
Ja	15 %	13 %	19 %	12 %
Nej	85 %	87 %	81 %	88 %



## 4 Slutsatser

I det här kapitlet redovisas IAF:s slutsatser utifrån granskningen.

Kommunerna är sedan länge en aktör inom arbetsmarknadspolitiken, inte minst för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta har bidragit till att det finns olika former av kommunala arbetsmarknadsinsatser, däribland kommunala arbetsmarknadsanställningar. Begreppet kommunala arbetsmarknadsanställningar har dock aldrig formaliserats eller reglerats, vilket gör att det saknas en tydlig definition. Kommunerna har i huvudsak inte heller någon egen systematisk uppföljning av resultatet för den enskilde individen efter att den kommunala arbetsmarknadsanställningen har avslutats. Det försvårar avsevärt en bedömning av resultatet av kommunala arbetsmarknadsanställningar och eventuella konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen.

### 4.1 Ingen tydlig strategi att skapa arbetsmarknadsanställningar för att den som anställs senare ska få arbetslöshetsersättning

IAF:s granskning visar att kommunala arbetsmarknadsanställningar finns hos 98 procent av Sveriges kommuner. Granskningen visar också att de främsta orsakerna till att kommunerna använder arbetsmarknadsanställningar är för att personer ska komma i egen försörjning, för att öka förutsättningarna för arbetslösa att komma närmare den reguljära arbetsmarknaden och mildra verkningarna av långtidsarbetslöshet.

Flera av de kommunala arbetsmarknadsanställningarna finansieras genom nystartsjobb, anställning med lönebidrag och offentlig skyddad anställning (OSA), som alla är anställningsformer som kan tillgodoräknas för att uppfylla ett arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. Den vanligaste finansieringsformen är dock extratjänst som inte kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor. Det gäller även för introduktionsjobb, som är den fjärde vanligaste stödformen.

Även om kommunernas främsta intresse är att arbetslösa ska komma i egen försörjning följt av att de vill att arbetslösa ska komma i reguljärt arbete eller studier, har kommunerna också ekonomiska incitament för att minska sina kostnader. Av enkätsvaren framgår att 84 procent av kommunerna (i kombination med andra orsaker) uppgett att arbetsmarknadsanställningar används för att kommunerna vill minska kostnaderna för försörjningsstödet. 25 procent av kommunerna har också uppgett, som en av flera orsaker, att de använder sig av arbetsmarknadsanställningar för att individen ska kunna ansöka om arbetslöshetsersättning. I de kompletterande





intervjuerna uttryckte vissa kommuner att de anser att egen försörjning inte bara är förvärvsinkomst eller studielån, utan även ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. IAF bedömer dock inte, utifrån granskningens resultat, att det finns en tydlig strategi inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken att skapa arbetsmarknadsanställningar primärt för att den som anställs senare ska få arbetslöshetsersättning i stället för försörjningsstöd.

## 4.2 Sannolikt blir en del berättigade till arbetslöshetsersättning

För att få rätt till arbetslöshetsersättning krävs att den som söker ersättning uppfyller ett antal allmänna villkor och har arbetat i sådan utsträckning att det arbetsvillkoret uppfylls. Flera av de som har haft en kommunal arbetsmarknadsanställning bör kunna uppfylla arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen efter avslutad anställning och därmed bli berättigade till arbetslöshetsersättning. Av granskningen framgår att kommunerna i hög utsträckning informerar om arbetslöshetsersättning och uppmanar personerna att gå med i en arbetslöshetskassa i samband med att de får en kommunal arbetsmarknadsanställning. Det tyder på att flera av de som inte går vidare till arbete eller studier efter en kommunal arbetsmarknadsanställning har möjlighet att bli berättigade till arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring för personer med en anknytning på arbetsmarknaden när de är mellan arbeten. En central utgångspunkt i arbetslöshetsförsäkringen är att ställa om till ett nytt arbete och göra tiden i arbetslöshet så kort som möjligt. Kommunala arbetsmarknadsanställningar ges i huvudsak till personer som inte har en förankring på arbetsmarknaden, som varit arbetslösa en längre tid och som har sin försörjning genom försörjningsstöd. Många är i behov av stöd för att komma i arbete. Det finnas en avsevärt högre risk att den målgruppen inte kan ta sig ur arbetslösheten eftersom de saknar tidigare förankring på arbetsmarknaden. IAF bedömer att detta sammantaget riskerar att inverka negativt på arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring. Om arbetslöshetsersättning användas enbart i försörjningssyfte, kan detta leda till högre utgifter för arbetslöshetsförsäkringen.

IAF har i granskningen inte kunnat få fram tillräckligt bra underlag för att kunna beräkna vilka utgifter som kommunala arbetsmarknadsanställningar i förlängningen innebär för arbetslöshetsförsäkringen. Om man ser till granskningsresultat när det gäller antalet kommunala arbetsmarknadsanställningar, och hur stor andel av dessa som kan användas för att uppfylla ett arbetsvillkor, bedömer dock IAF att de tillkommande utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen inte kan vara stora. Dessa utgifter är rimligen en liten del av de totala utgifterna för arbetslöshetsersättningen.



## 4.3 Relativt jämn könsfördelning bland de som har en arbetsmarknadsanställning

Knappt hälften av kommunerna uppger att det inte finns några skillnader mellan könen när det gäller utfallet vid fördelningen av kommunala arbetsmarknadsanställningar. Bland resterande kommuner är det en övervikt i utfallet för kvinnor i cirka 25 procent av kommunerna och en övervikt i utfallet för män i cirka 19 procent av kommunerna.

Granskningen visar också att 85 procent av kommunerna inte använde ålder som en prioriteringsfaktor vid tillsättningen av kommunala arbetsmarknadsanställningar.



# Källor

## Författningar

Kommunallagen (2017:725).

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från kommuner och näringsidkare.

## Offentligt tryck

Rapport från riksdagen 2011/12: RFR15, Arbetsmarknadspolitik i kommunerna.

SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.

SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskäl*.

## Andra publikationer

Arbetsmarknadsinsatser i Borås Stad, Stadsrevisionen i Borås, Rapport 2018.

IFAU, *Kommunal arbetsmarknadsanställning – Väg till arbete eller a-kassa?* Rapport 2021:16.

IFAU, *Gränser och variationer – en studie inom kommunal arbetsmarknadspolitik*, Rapport 2020:5.

IFAU, *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. Rapport 2019:5.

IFAU, *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*. Rapport 2018:12.

IFAU, *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2017:7.

Panican, Alexandru & Ulmestig, Rickard. (2019). *Vad är nytt? – kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik*. Vol 25 Nr 3–4: Arbetsmarknad & Arbetsliv.

Panican, Alexandru & Ulmestig, Rickard. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik. Vem gör vad, hur och för vem?*. Rapportserie i socialt arbete; Nr. 36. Växjö: Linnéuniversitetet.

SKR: Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2020.

SKR: Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2019.

## Övrigt

Bestämmelser för arbetstagare i arbetslivsintroduktionsanställning, BAL (kollektivavtal).

Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, BEA (kollektivavtal).

Kolada.se (Öppen och kostnadsfri databas för kommuner och regioner).



# Bilaga 1: Enkätfrågor och svar

**Enkätens namn:** Hur arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och roll som omställningsförsäkring påverkas av kommunala arbetsmarknadsanställningar

**Antal respondenter:** 290

**Antal svar:** 206

**Svarsfrekvens:** 71,03 %

## **Inledande text:**

### *Förfrågan om deltagande i enkätundersökning*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) är en tillsynsmyndighet som bidrar till att arbetsmarknaden fungerar bra. Det gör vi genom att bl.a. granska ett viktigt trygghetssystem; arbetslöshetsförsäkringen.

### *Vilken påverkan har kommunala arbetsmarknadsanställningar på arbetslöshetsförsäkringen?*

Under 2021 utreder vi bland annat hur arbetslöshetsförsäkringens legitimitet och roll som omställningsförsäkring påverkas av kommunala arbetsmarknadsanställningar. Resultatet av utredningen kommer att presenteras i en rapport.

### *Kommunernas medverkan är av betydelse*

Som en del av utredningen skickar vi en enkät till samtliga Sveriges kommuner där vi ställer frågor om kommunens arbete med att anställa personer via kommunala arbetsmarknadsanställningar. Kommunens svar är av stor betydelse för ett rättvisande resultat av utredningen.

### *Enkät med frågor om kommunala arbetsmarknadsanställningar i din kommun*

Enkäten tar cirka 15 minuter att fylla i och bör besvaras av någon med övergripande kunskap om kommunens arbete med arbetsmarknadsanställningar. I enkäten ställs frågor bl.a. om utformningen av arbetsmarknadsanställningar i kommunen, och i vilken utsträckning de som fått en sådan anställning efter (eller under) anställningen gått vidare till arbete eller studier under 2020. Den som besvarar enkäten behöver således ha tillgång till sådana uppgifter (om möjligt). Om kommunen inte arbetar med arbetsmarknadsanställningar är vi tacksamma för om kommunen ändå besvarar de två första frågorna i enkäten. Enkäten avslutas automatiskt om man svarar Nej på fråga 2.

### *Hur redovisas resultatet*

Redovisningen av resultaten från enkäten kommer att ske på gruppnivå och ingen enskild kommun kommer att pekats ut i redovisningen.



Samråd om enkäten har ägt rum med Sveriges Kommuner och Regioner och det är frivilligt för kommunen att besvara enkäten.

Tack på förhand!  
Med vänliga hälsningar  
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

### Frågor och svar:

#### 1a. Hur definierar er kommun en arbetsmarknadsanställning?

(flera svarsalternativ är möjliga)

- Enligt SKR:s definition i ifyllnadsformuläret för uppgiftslämning från kommunerna  
**Antal svar: 104 (50,5 %)**
- Anställningar enligt kollektivavtalet Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (BEA)  
**Antal svar: 149 (72,3 %)**
- Anställningar enligt kollektivavtalet Bestämmelser för arbetstagare i arbetslivsintroduktionsanställning (BAL)  
**Antal svar: 13 (6,3 %)**
- Av staten (Arbetsförmedlingen) lönesubventionerad anställning  
**Antal svar: 84 (40,8 %)**
- Annat  
**Antal svar: 2 (1 %)**

#### 2a. Anställer er kommun individer via (kommunala) arbetsmarknadsanställningar?

- Ja  
**Antal svar: 201 (97,6 %)**
- Nej  
**Antal svar: 5 (2,4 %)**

#### 2b. Är du säker på att du vill svara nej, i så fall avslutas enkäten.

- Ja  
**Antal svar: 4 (1,94 %)**
- Nej  
**Antal svar: 0**

#### 3a. Hur finansieras arbetsmarknadsanställningar i er kommun? (flera svarsalternativ möjliga)

- Lönesubventionerat av staten genom Arbetsförmedlingen  
**Antal svar: 199 (98,5 %)**
- Kommunens egen budget  
**Antal svar: 151 (74,8 %)**
- Annan finansiering



**Antal svar:** 11 (5,4 %)

**4a. Om arbetsmarknadsanställningen lönesubventioneras av staten via Arbetsförmedlingen så görs det genom**

(flera svarsalternativ är möjliga)

- Extratjänst/modernt beredskapsjobb  
**Antal svar:** 194 (97,5 %)
- Yrkesintroduktionsanställning  
**Antal svar:** 30 (15,1 %)
- Nystartsjobb  
**Antal svar:** 173 (86,9 %)
- Introduktionsjobb  
**Antal svar:** 152 (76,4 %)
- Lönebidrag  
**Antal svar:** 186 (93,5 %)
- Lokalt projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (i samarbete med Arbetsförmedlingen)  
**Antal svar:** 31 (15,6 %)
- Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA)  
**Antal svar:** 133 (66,8 %)
- Annat (eller äldre stödformer)  
**Antal svar:** 12 (6 %)

**5a. Vilka är de främsta orsakerna till att er kommun använder sig av arbetsmarknadsanställningar?**

(flera svarsalternativ är möjliga)

- För att individen ska komma i egen försörjning  
**Antal svar:** 200 (99 %)
- Mildra verkningarna av långtidsarbetslöshet för individen  
**Antal svar:** 172 (85,1 %)
- Öka möjligheten till ett arbete eller till studier för individen på den reguljära marknaden  
**Antal svar:** 180 (89,1 %)
- Minska kommunens kostnader för försörjningsstöd  
**Antal svar:** 170 (84,2 %)
- Behov av rekrytering i den egna verksamheten  
**Antal svar:** 66 (32,7 %)
- För att individen ska kunna ansöka om arbetslöshetsersättning  
**Antal svar:** 51 (25,2 %)
- Annat  
**Antal svar:** 3 (1,5 %)

**6a. Inom vilka områden erbjuds arbetsmarknadsanställningar i er kommun?**

(flera svarsalternativ är möjliga)

- Arbete inom vård och omsorg  
**Antal svar:** 193 (95,5 %)
- Arbete inom gata, park och renhållning  
**Antal svar:** 153 (75,7 %)



- Arbete inom förskola och skola  
**Antal svar: 192 (95 %)**
- Arbete inom fritid (till exempel bibliotek)  
**Antal svar: 134 (66,3 %)**
- Administrativt arbete i kommunens centrala förvaltning  
**Antal svar: 100 (49,5 %)**
- Övrigt arbete i kommunal förvaltning  
**Antal svar: 98 (48,5 %)**
- I föreningsliv eller motsvarande  
**Antal svar: 44 (21,8 %)**
- Annat  
**Antal svar: 15 (7,4 %)**

**7. Förekommer det att arbetsuppgifterna utförs hos privata företag i er kommun?**

- Ja  
**Antal svar: 31 (15,3 %)**
- Nej  
**Antal svar: 171 (84,7 %)**

**8a. Hur förbereds en individ (normalt) inför en arbetsmarknadsanställning? (flera svarsalternativ är möjliga)**

- Kartläggning av individens situation och förutsättningar  
**Antal svar: 192 (95 %)**
- Utbildning  
**Antal svar: 61 (30,2 %)**
- Partssamtal mellan den enskilde, kommunen, Arbetsförmedlingen och/eller Försäkringskassan  
**Antal svar: 155 (76,7 %)**
- Inga särskilda förberedelser  
**Antal svar: 4 (2 %)**
- Annat  
**Antal svar: 36 (17,8 %)**

**9. Får en individ med arbetsmarknadsanställning handledning under anställningstiden?**

- Ja  
**Antal svar: 200 (99 %)**
- Nej  
**Antal svar: 2 (1 %)**

**10. I vilken omfattning utvärderar er kommun arbetsmarknadsanställningen (för individen)?**

- Den utvärderas kontinuerligt under anställningen  
**Antal svar: 182 (90,1 %)**
- Den utvärderas efter anställningens slut  
**Antal svar: 11 (5,4 %)**

- Den utvärderas inte alls  
**Antal svar:** 9 (4,5 %)

### **11. Informerar er kommun den som får en arbetsmarknadsanställning om möjligheten att gå med i en arbetslöshetskassa innan påbörjad anställning?**

- Ja, och den som får en arbetsmarknadsanställning uppmanas alltid att gå med i en arbetslöshetskassa  
(oavsett om stödformen för anställningen medger rätt till arbetslöshetsersättning)  
**Antal svar:** 117 (57,9 %)
- Ja, och den som får en arbetsmarknadsanställning uppmanas gå med i en arbetslöshetskassa enbart om stödformen för anställningen medger rätt till arbetslöshetsersättning  
**Antal svar:** 66 (32,7 %)
- Ja, men den som får en arbetsmarknadsanställning uppmanas inte att gå med i en arbetslöshetskassa  
**Antal svar:** 3 (1,5 %)
- Nej  
**Antal svar:** 16 (7,9 %)

### **12. Uppskatta antal arbetsmarknadsanställningar i er kommun 2020.**

(ange antal)

- 0–94  
**Antal svar:** 151 (74,8%)
- 95–189  
**Antal svar:** 30 (14,9 %)
- 190–284  
**Antal svar:** 10 (5 %)
- 285–379  
**Antal svar:** 2 (1 %)
- 380–474  
**Antal svar:** 2 (1 %)
- 475–569  
**Antal svar:** 3 (1,5 %)
- 570–664  
**Antal svar:** 2 (1 %)
- 665–759  
**Antal svar:** 1 (0,5%)
- 760–854  
**Antal svar:** 0
- 855–949  
**Antal svar:** 1 (0,5 %)

### **13. Uppskatta andelen individer i kommunen som går vidare till arbete eller studier efter (eller under) tiden i en kommunal arbetsmarknadsanställning år 2020. Frågan är inte obligatorisk och kan hoppas över.**

(ange andel i procent)





**Antal svar: 97**

**Svarsfrekvens: 48 %**

- 1–10  
**Antal svar: 21 (21,6 %)**
- 11–20  
**Antal svar: 15 (15,5 %)**
- 21–30  
**Antal svar: 18 (18,6 %)**
- 31–40  
**Antal svar: 13 (13,4 %)**
- 41–50  
**Antal svar: 14 (14,4 %)**
- 51–60  
**Antal svar: 5 (5,2%)**
- 61–70  
**Antal svar: 6 (6,2 %)**
- 71–80  
**Antal svar: 3 (3,1 %)**
- 81–90  
**Antal svar: 1 (1,0 %)**
- 91–100  
**Antal svar: 1 (1,0%)**

**14a. Är åldern hos individen (oavsett tid i arbetslöshet) en faktor som er kommun tar särskild hänsyn till för att individen ska komma ifråga för en arbetsmarknadsanställning?**


- Ja  
**Antal svar: 30 (14,9 %)**
- Nej  
**Antal svar: 172 (85,1%)**

**14b. Vilka ålderskategorier prioriteras (flera svarsalternativ möjliga)**

- Individer under 25 år  
**Antal svar: 24 (80 %)**
- Individer över 55 år  
**Antal svar: 3 (10 %)**
- Annat  
**Antal svar: 9 (30 %)**

**15. Uppskatta hur antalet arbetsmarknadsanställningar i er kommun 2020 fördelade sig på kvinnor och män.**

- Övervägande kvinnor  
**Antal svar: 50 (24,8 %)**
- Övervägande män  
**Antal svar: 38 (18,8 %)**
- Lika många kvinnor som män  
**Antal svar: 98 (48,5 %)**

- 
- Vet ej  
**Antal svar: 16 (7,9 %)**

Postadress:  
IAF  
Box 210  
641 22 Katrineholm

Telefon: 0150 - 48 70 00  
Fax: 0150 - 48 70 02  
E-post: [iaf@iaf.se](mailto:iaf@iaf.se)  
Webbplats: [www.iaf.se](http://www.iaf.se)

