



Region
Värmland

ORSAKER TILL ARBETSLÖSHET I VÄRMLAND

En kartläggning av kommunernas utmaningar,
strategier och förutsättningar

Birgitta Eriksson, Patrik Larsson & Jeanette Lämmel

ORSAKER TILL ARBETSLÖSHET I VÄRMLAND

En kartläggning av kommunernas utmaningar,
strategier och förutsättningar

Birgitta Eriksson, Patrik Larsson & Jeanette Lämmel

Orsaker till arbetslöshet i Värmland

– En kartläggning av kommunernas utmaningar, strategier och förutsättningar

Birgitta Eriksson, Patrik Larsson & Jeanette Lämmel

© Författarna

978-91-7867-384-1 (tryck)

978-91-7867-385-8 (pdf)

Omslagslayout och tryck: Universitetstryckeriet, Karlstad 2023

Innehållsförteckning

FÖRORD	4
SAMMANFATTNING	5
1. INLEDNING	7
1.1 UPPDRAG OCH SYFTE MED RAPPORTEN	7
1.2 RAPPORTENS DISPOSITION	8
2. BAKGRUND	9
2.1 ARBETSMARKNAD OCH ARBETSLÖSHET	9
2.2 EU:S SYSSELSÄTTNINGSTRATEGI FRAM TILL 2030	11
2.3 TRE MODELLER SOM FÖRKLARAR ARBETSLÖSHET	12
2.4 VÄRMLANDS ARBETSLÖSHET I SIFFROR.....	14
2.5 DE VÄRMLÄNDSKA KOMMUNERNA	18
2.6 STRUKTUROMVANDLINGEN	23
2.7 VÄRMLANDSSTRATEGIN 2040	26
2.8 SÄRBARHETSANALYS AV DET VÄRMLÄNDSKA NÄRINGSLIVET	26
2.9 ARBETSFÖRMEDLINGEN.....	27
3. METOD OCH MATERIAL	29
3.1 KOMMUNERNA OCH ARBETSLÖSHETSSTATISTIKEN	29
3.2 URVAL, INTERVJUPERSONER OCH DATAINSAMLING.....	29
3.3 TOLKNING, ANALYS OCH KLASSIFICERING AV DATA	30
3.4 RESULTATENS TROVÄRDIGHET OCH GENERALISERBARHET	30
4. HUR SER ARBETSLÖSHETEN I KOMMUNERNA UT OCH VILKA UTMANINGAR STÅR MAN INFÖR?	32
4.1 ORSAKER TILL ARBETSLÖSHET	32
4.1.1 <i>Låg utbildningsnivå</i>	32
4.1.2 <i>Psykisk och/eller fysisk ohälsa</i>	33
4.1.3 <i>Bristande språkliga färdigheter</i>	34
4.1.4 <i>Matchningsproblematik</i>	35
4.1.5 <i>Ärvd arbetslöshet (och synen på högre utbildning)</i>	36
4.1.6 <i>Bristande motivation</i>	37
4.1.7 <i>Mellan två jobb</i>	37
4.1.8 <i>Funktionsvariationer</i>	38
4.2 KOMMUNERNAS UTMANINGAR	38
4.2.1 <i>Staten tar inte sitt ansvar</i>	39
4.2.2 <i>Snåriga regelverk</i>	39

4.2.3	<i>Fristående aktörer</i>	40
4.2.4	<i>Självprioriterande fenomen</i>	41
4.2.5	<i>Mörkertalet</i>	41
4.2.6	<i>Projektfieringen och finansieringen</i>	42
4.2.7	<i>Utanförskap</i>	42
4.3	MÅLGRUPPENS SAMMANSÄTTNING	44
5.	HUR HAR MAN ORGANISERAT KOMMUNENS ARBETE MED ARBETSMARKNADSFRÅGORNA?	46
5.1	KOMMUNALA DRIFTSFORMER OCH ÅTAGANDEN.....	46
5.2	POLITISK ORGANISERING I KOMMUNERNA	47
5.3	KOMMUNERNAS UPPDRAG, ANSVAR OCH GENOMFÖRANDE	48
5.4	ATT FÅ BEVILJAT EKONOMISKT BISTÅND OCH VIDARE HANDLÄGGNING	50
5.5	KOMMUNERNAS ARBETSSÄTT	51
5.5.1	<i>Tidiga insatser</i>	51
5.5.2	<i>Fokus på individen</i>	52
5.5.3	<i>Utbildning</i>	53
5.5.4	<i>Samverkan med externa aktörer</i>	53
5.5.5	<i>Att samla verksamhetsgrenar som har nära anknytning till varandra</i>	55
5.5.6	<i>Delade tjänster</i>	56
5.5.7	<i>Rekrytering av medarbetare med olika kompetenser</i>	56
5.5.8	<i>Växla försörjningsstöd till anställning med lön</i>	57
5.5.9	<i>Skapat e-tjänster för näringslivet och kommuninvånare</i>	57
6.	VILKA FÖRUTSÄTTNINGAR UPPLIVER MAN ATT DET FINNS FÖR ATT ARBETA MED PROBLEMATIKEN?	59
6.1	ENGAGEMANGET	59
6.2	AME-NÄTVERKET.	60
6.3	KOMPETENS	60
6.4	BIP-METODEN	61
6.5	VARIERANDE FÖRUTSÄTTNINGAR	62
7.	FINNS DET NÅGRA FÖREBILDER ELLER GODA EXEMPEL SOM KOMMUNERNA VILL LYFTA FRAM?	63
7.1	STAT OCH KOMMUN.....	63
7.1.1	<i>Red ut kommunernas uppdrag</i>	63
7.1.2	<i>Att bli en fristående aktör</i>	64
7.2	REGIONEN OCH KOMMUNERNA	65
7.2.1	<i>Folkhögskolorna som en resurs</i>	65
7.2.2	<i>Infrastruktur</i>	65

7.3 MELLANKOMMUNALA SAMARBETEN.....	66
7.3.1 <i>Temporära kompetensteam, behovsbaserade</i>	66
7.3.2 <i>Utveckla fler gemensamma utbildningar på distans</i>	66
7.4 DEN EGNA KOMMUNEN	67
7.4.1 <i>Skapa fler instegsjobb</i>	67
7.4.2 <i>Inventera arbetsuppgifter som finns, men inte görs</i>	67
7.4.3 <i>Involvera alla förvaltningar/sektorer</i>	68
8. AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	69
REFERENSER.....	71
LITTERATURTIPS.....	73
BILAGA 1: INTERVJUGUIDE	74
BILAGA 2: KÖNSUPPDELAD STATISTIK PER KOMMUN OCH ÅR	75

Förord

Karlstads universitet har fått i uppdrag av Region Värmland att genomföra en fördjupad utredning för att analysera orsakerna till att arbetslöshetssituationen skiljer sig mellan de värmländska kommunerna. Undersökningen och dess resultat redovisas i denna rapport.

Arbetslöshet kan påverka människans värde och självkänsla. Att ha ett jobb ger ofta en känsla av mening och det anses vara en viktig del av vår identitet och sociala ställning. De insatser mot arbetslöshet som utförs i de värmländska kommunerna har en stor betydelse för människor som står långt ifrån arbetsmarknaden. Kommunernas dagliga insatser ger människor resurser och verktyg som hjälper dem att höja sin självkänsla och motivation. På sikt kan de berörda individerna uppnå sina mål vare sig det handlar om en önskad utbildning eller ett efterlängtat jobb och gå mot en ljusare och mer självständig framtid.

Vi vill ta tillfället i akt att tacka Ulrica Matthed Bergström vid Region Värmland för ett gott stöd och värdefulla inspel. Vidare vill vi rikta ett stort tack till samtliga intervjupersoner som engagerat delat med sig av sin värdefulla information.

Vi hoppas att vår rapport kan komma att utgöra en grund att bygga vidare på i samverkan mellan regionen och kommunerna. Att arbeta tillsammans och dela på kunskap och resurser ger goda möjligheter att minska arbetslösheten i framtiden.

Sammanfattning

Föreliggande rapport bygger på en utredning för att analysera orsakerna till att arbetslöshetssituationen skiljer sig mellan de värmländska kommunerna. Det övergripande syftet med studien har sammanfattats i fyra frågeställningar:

- Hur ser arbetslösheten i kommunerna ut och vilka utmaningar står man inför?
- Hur har man organiserat kommunernas arbete med arbetsmarknadsfrågorna?
- Vilka förutsättningar upplever man att det finns för att arbeta med problematiken?
- Finns det några förebilder eller goda exempel som kommunerna vill lyfta fram?

Frågeställningarna har primärt besvarats med hjälp av kvalitativa intervjuer. De som intervjuats är personer som spelar en central roll i kommunerna när det gäller arbetslöshetsfrågor. De har haft uppdrag som bland annat chef för kommunens arbetsmarknadsenhet, kommundirektör, näringslivschef, socialchef och rektor för vuxenutbildningen. Samtliga värmlandskommuner är representerade i studien. Via Zoom har sammanlagt 32 personer intervjuats och intervjuerna har tagit runt en timme att genomföra. De har spelats in och bearbetats vilket har resulterat i ungefär 600 A4-sidor med intervjuutskriften.

Resultaten av studien visar bland annat att de viktigaste orsakerna till arbetslösheten är låg utbildningsnivå, otillräckliga språkfärdigheter och ohälsa – i synnerhet psykisk ohälsa. Det handlar också om att man är mellan två jobb, att man inte matchar de jobb som finns, bristande motivation, ”ärvd” arbetslöshet samt funktionsvariation. Det framgår också att de arbetslösa man arbetar med inom kommunerna inte alltid framträder i den offentliga statistiken.

Till de utmaningar man står inför i arbetet med de arbetslösa hör exempelvis Arbetsförmedlingens förändrade roll samt de fristående aktörer som fått Arbetsförmedlingens uppdrag att matcha arbetssökande och arbetsgivare. Vissa grupper nämns också som en utmaning som exempelvis utrikesfödda kvinnor, lågutbildade och de som varit sjukskrivna en längre tid.

Goda förutsättningar generellt sett för arbetet är personalens engagemang och kompetens, det AME-nätverk som finns i Värmland och den så kallade BIP-metoden. Samtidigt finns det varierande förutsättningar i de olika kommunerna. Vissa förutsättningar kan bidra till att förbättra verksamheten om man har dem men kan försvåra arbetet om man inte har dem. Till dessa hör gymnasieutbildning på orten, en gynnsam näringslivsstruktur, nära till arbete, tillgången till den norska arbetsmarknaden, goda pendlingsmöjligheter och infrastruktur samt matchningen mellan sökande och lediga jobb.

Det framkommer även av resultaten att kommunerna delvis arbetar på likartade sätt när de tar sig an de arbetslösa. De arbetar med tidiga insatser, sätter individen i fokus och satsar på utbildning.

Resultaten visar också på en rad konkreta åtgärdsförslag som kan förbättra verksamheten. Förslagen omfattar såväl relationen till andra aktörer och samarbeten mellan kommuner som samarbeten inom den egna kommunen. Exempel på denna typ av åtgärdsförslag är att reda ut kommunernas uppdrag, förbättra regionens infrastruktur, skapa gemensamma utbildningar och få fram fler instegsjobb.

1. Inledning

I politiken är arbetslösheten i ett land ofta en av de frågor som debatteras mest (Björklund m fl 2014). Rätt till arbete och skydd mot arbetslöshet är en mänsklig rättighet. I Artikel 23.1 i FNs deklaration om de mänskliga rättigheterna står att läsa: ”Var och en har rätt till arbete, fritt val av sysselsättning, rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden samt till skydd mot arbetslöshet”.

Enligt Arbetsförmedlingens statistik har Värmland under en lång tid haft högre arbetslöshet än landet som helhet men 2018 vände dock trenden och sedan dess är arbetslöshetsnivån i Värmland något under riksgenomsnittet. När det gäller andelen arbetslösa ser alltså de värmländska siffrorna positiva ut över tid. Samtidigt handlar ju inte arbetslöshet enbart om dem som saknar arbete. Det handlar också om lediga platser och kvoten mellan lediga platser och antalet arbetslösa brukar kallas matchningsgapet.

I Värmland var 12 100 personer arbetslösa under andra kvartalet 2022 medan antalet lediga jobb var 3 301, vilket ger ett matchningsgap på 3,7 i länet – större än rikssnittet. Det visar en ny kartläggning av Manpower-Group, baserad på statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB). Det är en ökning jämfört med föregående kvartal, då matchningsgapet i länet var 3,3. Det är viktigt för både samhället och individen att vi satsar mer på att minska gapet mellan arbetslösa och de företag som lider av arbetskraftsbrist. De båda exemplen visar att det som ser ut som en positiv utveckling ur ett perspektiv kan framstå som en negativ sådan ur ett annat. Det är därför viktigt att undersöka fenomen som exempelvis arbetslöshet på olika sätt. Ofta belyser man arbetslösheten med hjälp av SCB:s eller Arbetsförmedlingens statistik. I den här rapporten – som handlar om arbetslösheten i Värmland – bygger vi på utsagor från dem som jobbar med de arbetslösa i de värmländska kommunerna.

1.1 Uppdrag och syfte med rapporten

Karlstads universitet har fått i uppdrag av Region Värmland att genomföra en fördjupad utredning för att analysera orsakerna till att arbetslöshetssituationen skiljer sig mellan de värmländska kommunerna. I arbetet med detta uppdrag har vi strävat efter att få till stånd ett samtal kring arbetslöshet och vårt övergripande syfte har vi sammanfattat i fyra frågeställningar:

- Hur ser arbetslösheten i kommunerna ut och vilka utmaningar står man inför?
- Hur har man organiserat kommunernas arbete med arbetsmarknadsfrågorna?
- Vilka förutsättningar upplever man att det finns för att arbeta med problematiken?
- Finns det några förebilder eller goda exempel som kommunerna vill lyfta fram?

Rapporten ger en bild av hur arbetslösheten ser ut i de värmländska kommunerna, visar på mönster och ger förklaringar till dessa. Rapporten ger ingen kommunvis bild utan beskriver fenomen och erfarenheter som upplevs och lyfts fram av enskilda eller grupper av kommuner. Vidare redovisas och behandlas exempel på kommunala strategier för att komma tillrätta med problematiken. Vi lyfter också fram utmaningar och goda exempel samt hur kommunerna ser på vägen framåt. Vår målsättning är att rapporten ska utgöra ett underlag för arbetet med fortsatta insatser inom ramen för det kommunala uppdraget.

1.2 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer ett bakgrundskapitel och i det behandlar vi det som är centralt för den här rapporten, nämligen arbetslöshet och Värmlands kommuner. Kapitel 3 är ett metodkapitel. Där beskrivs hur vi gått tillväga för att besvara frågeställningarna. Kapitlen 4-7 är resultatkapitlen. Här belyser vi de fyra frågeställningarna – ett kapitel för varje frågeställning. Rapporten avslutas med ett avsnitt som tar upp några avslutande reflektioner.

2. Bakgrund

Centralt i den här rapporten är arbetslöshet och i synnerhet arbetslösheten i de värmländska kommunerna. I det här kapitlet definierar vi begreppet arbetslöshet och beskriver olika typer av arbetslöshet samt redogör för hur man kan förklara att arbetslöshet uppstår. Vi ger också en översiktlig beskrivning av Värmlands 16 kommuner med avseende på kort historik, befolkningsutveckling, in- och utpendling, utbildning, kön och näringsliv.

2.1 Arbetsmarknad och arbetslöshet

Arbetslöshet är ett fenomen som uppstår på arbetsmarknaden. Det kan därför vara på sin plats med en beskrivning av arbetsmarknaden, dess aktörer och funktionssätt. Furåker (2017) jämför arbetsmarknaden med vilken marknad som helst och enligt honom är en marknad ett system där olika aktörer köper och säljer varor och tjänster till varandra. Det man säljer och köper på arbetsmarknaden är arbetskraft. Arbetskraft kan definieras som mänsklig förmåga till arbete och denna arbetsförmåga kan innehålla flera olika saker. Det kan handla om fysiska aspekter som muskelstyrka, snabbhet och uthållighet men också om kompetens, kunskap och idéer. Ofta handlar det inte om det ena eller det andra utan om både och, även om omfattningen av det ena eller det andra varierar. Köparna på arbetsmarknaden är företag, förvaltningar, organisationer och individer. Säljarna är i första hand individer. Men det kan även vara företag, förvaltningar och organisationer.

Köparna och säljarna av arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden gör någon form av avtal med varandra när anställningen påbörjas. Detta kan vara ett formellt skriftligt avtal, men det kan också vara muntligt. Juridiskt sett ser det ut som ett avtal mellan två likvärdiga parter, men detta är en sanning med modifikation. Det är något som Marx (1969/1867) påtalade redan på 1800-talet. Eftersom det är så att den som säljer sin arbetskraft – alltså den som vi i dagligt tal kallar arbetstagaren – gör det för att han eller hon är tvungen att försörja sig och sin familj så finns det ett ekonomiskt tvång i anställningsavtalet vilket gör att den anställda hamnar i ett underläge.

Huvudaktörerna på arbetsmarknaden är alltså de som säljer och de som köper arbetskraft. Parnes (1968) identifierar ytterligare tre typer av centrala aktörer på arbetsmarknaden och det är de anställdas fackföreningar och yrkesorganisationer samt arbetsgivarnas sammanslutningar.

Dessa olika organisationer är med och förhandlar om löner och andra anställningsvillkor och har därigenom betydelse för vad som händer på arbetsmarknaden. Vidare är staten en aktör på arbetsmarknaden. Staten är visserligen en stor arbetsgivare – en köpare av arbetskraft – men staten brukar räknas som en femte aktör då den också svarar för arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetsmarknaden är inte självklart avgränsad. Man kan tala om den europeiska arbetsmarknaden och den svenska arbetsmarknaden. Man kan också tala om kvinnornas arbetsmarknad, männens arbetsmarknad, arbetsmarknaden för en viss yrkesgrupp och så vidare. Det finns alltså många arbetsmarknader. Samtidigt är de här olika arbetsmarknaderna dessutom något föränderligt. Vi har exempelvis länge delat in den svenska arbetsmarknaden i den offentliga och den privata. Men det är en uppdelning som börjar bli mer tveksam. Vi har exempelvis en massa offentliga bolag numera. Vart hör de?

Förutom att man talar om olika slags uppdelningar på arbetsmarknaden efter kön, ålder, sociala klasser och etnicitet så brukar man också tala om arbetsmarknadens segmentering. Ofta handlar denna segmentering om att det finns en primär och sekundär arbetsmarknad. På den primära arbetsmarknaden finns det välbetalda och trygga jobb med goda arbetsvillkor och tydliga karriärstegar, medan den sekundära arbetsmarknaden består av lågbetalda otrygga jobb med ofta dåliga arbetsvillkor och obefintliga karriärmöjligheter. Mellan dessa olika segment – mellan den primära och den sekundära arbetsmarknaden – finns väldigt liten rörlighet. Det vill säga människor befinner sig mer eller mindre permanent i det ena eller det andra segmentet. Ibland pratar man om den primära och sekundära arbetsmarknaden, men man talar också om den duala arbetsmarknaden eller en uppdelning i arbetsmarknadens kärna och periferi. Men även om man sätter olika beteckningar på det så är det ungefär samma saker man menar.

Det är inte ovanligt att det blir strul eller problem på marknader. Det gäller även för arbetsmarknaden. Vi kan alltså få arbetsmarknadsproblem. Problemen kan finnas både på köparsidan och på säljarsidan. Problemen på köparsidan består av arbetskraftsbrist och problemen på säljarsidan handlar om arbetslöshet. Köparproblemen kan man kalla ett socioekonomiskt problem, medan säljarnas problem är ett socialt problem. För att komma till rätta med problemen griper staten in med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Exempel på arbetsmarknadspolitiska åtgärder

som vidtagits vid olika typer av problem är yrkesvägledning, beredskapsarbeten, starta eget-bidrag och rekrytering av reserver utanför arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av vad vi har lärt oss om begreppet arbetsmarknad kan vi med hjälp av Furåker (2017) definiera begreppet arbetslöshet. Enligt honom är den individ som bjuder ut sin arbetskraft på marknaden men inte lyckas finna någon som vill köpa den att betraktas som arbetslös. Arbetslöshet är alltså en fråga om utbjuden outnyttjad arbetskraft.

Det finns olika typer av arbetslöshet som exempelvis *öppet arbetslösa* och *arbetslösa som befinner sig i något arbetsmarknadspolitiskt program*. En del av dem som tillhör någon av dessa kategorier kan vara *långtidsarbetslösa*. Begreppet *långtidsarbetslöshet* har inte någon helt entydig innebörd. I Sveriges officiella arbetslöshets- och sysselsättningsstatistik, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), avses en person som under en sammanhängande period varit arbetslös i 27 veckor (6 månader) eller mer. I internationell statistik används normalt en gräns som går vid 12 månader av sammanhängande arbetslöshet. *Undersysselsatta* är de som arbetade mindre än vad de skulle vilja göra. *Latent arbetssökande* är en delgrupp av "ej i arbetskraften". Det är personer som velat och kunnat ta arbete under referensveckan men inte sökt något arbete. Med *Early leavers* avses unga som lämnar sin utbildning i förtid. De utgörs av personer i åldern 18-24 år. Ungefär hälften av dem som är "early leavers" tillhör också kategorin Neet/Uvas som är akronymer för "Not in Education, Employment or Training" respektive "Unga som varken arbetar eller studerar" (Forsslund & Lilieberg 2020) och syftar på en person som är arbetslös och inte får någon utbildning eller yrkesutbildning.

2.2 EU:s sysselsättningsstrategi fram till 2030

Det är visserligen staten som ansvarar för landets arbetsmarknadspolitik men som EU-land har vi också att rätta oss efter EU:s sysselsättningsstrategi och andra riktlinjer. Sysselsättningsstrategin infördes 1997, då EU-länderna tog fram ett antal mål och riktmärken för sysselsättningspolitiken och dess viktigaste mål var att skapa fler och bättre jobb inom unionen. Strategin kom sedan att ingå i Europa 2020-strategin och numera ingår i den i EU:s handlingsplan för sociala rättigheter. Handlingsplanen består av fem nationella mål och ett gemensamt och de ska vara uppfyllda senast 2030. Målen rör sysselsättning, utbildning och fattigdomsbekämpning. Syftet är att skapa ett starkt socialt Europa för människors välbefinnande och välbefinnande och för en konkurrenskraftig ekonomi.

Det gemensamma sysselsättningsmålet är att minst 78 procent av alla invånare mellan 20 och 64 år ska ha arbete senast 2030. För att uppnå detta ska EU enligt handlingsplanen sträva efter följande:

- Minst halvera skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män jämfört med 2019. Då var skillnaden mellan mäns högre sysselsättningsgrad och kvinnors lägre 11,7 procent. Det betyder att målet ligger på en skillnad på högst 5,9 procent.
- Öka utbudet av formell förskoleverksamhet och barnomsorg till 96 procent av alla barn från tre års ålder senast 2030 för att göra det lättare att förena arbete och privatliv.
- Minska andelen NEET, det vill säga unga som varken arbetar eller studerar i åldern 15-29 år, från 12,6 procent (2019) till 9 procent.

Sverige hade redan när målen sattes upp uppfyllt de båda målen om minskad skillnad i sysselsättningsgraden mellan könen samt minskad andel NEET. Målet att 96 procent av alla barn ska finnas i barnomsorg eller förskoleverksamhet är emellertid inte uppnått. När det gäller sysselsättningsgraden har Sverige ett eget nationellt mål på 82 procent 2030 vilket ännu inte är uppnått. Sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män ska minska väsentligt genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad, särskilt i gruppen utrikes födda kvinnor.

I mars 2021 antog EU-kommissionen en ny strategi om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021-2030. Med den här tioåriga strategin vill kommissionen förbättra livet för personer med funktionsnedsättning. Strategin ska bidra till att alla med funktionsnedsättning i EU ska ha samma chanser och samma möjligheter att delta i samhället och i arbetslivet som alla andra.

Den nya strategin innehåller ambitiösa åtgärder och viktiga initiativ inom olika områden. Två av initiativen rör arbetsmarknad och arbetsliv: Det ena är ett paket för att förbättra arbetsmarknadsresultaten för personer med funktionsnedsättning. Det andra innefattar kommissionens nya personalstrategi med åtgärder för att främja mångfald och inkludering av personal med funktionsnedsättning.

2.3 Tre modeller som förklarar arbetslöshet

Man brukar urskilja tre huvudförklaringar till arbetslöshet: att lönerna är för höga, att efterfrågan på arbetskraft är för liten och att marknaden är

för trög för att kunna föra ihop utbud och efterfrågan. De är de mest kända och mest omtalade förklaringarna (Eklund 1987).

Förklaringen som handlar om lönenivåerna kallas ofta den klassiska förklaringen och det är en förklaringsmodell som kom på 1930-talet. Man kan tänka sig att utbud och efterfrågan möts och arbetsgivarna betalar de anställda med en bestämd lön. Endast arbetsgivarna och de anställda är inblandade. Det råder en slags jämvikt på arbetsmarknaden. Samtidigt är det så att arbetsmarknaden inte bara består av arbetsgivare och arbetstagar. Det finns fler inblandade. De flesta arbetstagar är exempelvis medlemmar i en fackförening. Facket driver medlemmarnas intressen. De arbetar bland annat för goda arbetsvillkor och för att höja lönerna. När facket lyckas höja medlemmarnas löner gör det att företagen inte har råd att ha kvar lika många anställda som tidigare. Företagare vill ju inte satsa en massa pengar om de inte gör någon vinst. Detta leder till att jobben blir färre. Samtidigt så ökar också utbudet av arbetskraft när lönerna höjs. Då blir arbetena mer attraktiva. Arbetena minskar och arbetskraften ökar. Det innebär att vi får en arbetslöshet. För höga lönenivåer leder alltså till ökad arbetslöshet enligt den klassiska modellen.

Den andra modellen som förklarar varför arbetslöshet uppkommer är den brittiske nationalekonomen John Maynard Keynes modell. Den innebär att efterfrågan på varor och tjänster är för liten. Det gör att produktionen minskar vilket leder till att arbetstillfällena också minskar. Keynes recept mot arbetslösheten är statliga insatser. Enligt honom bör regeringen sänka skatten, öka bidragen och starta offentliga arbeten som vägbyggen eller byggande av bostäder. Vid högkonjunktur kan sedan staten höja skatten och sänka bidragen.

Den tredje modellen handlar om matchningsproblemet. Utbud och efterfrågan passar inte ihop. Det kan bero på ett flertal olika saker. Vi har exempelvis säsongarbetslöshet. Vissa jobb kan bara genomföras under en viss säsong vilket leder till arbetslöshet andra säsonger. Exempel på sådana jobb är skidlärare och bärplockare. En annan typ av arbetslöshet som påverkar matchningsproblematiken är friktionsarbetslöshet. Det är den typ av arbetslöshet som kan uppstå från då man är färdig med sin utbildning till dess att man får ett jobb. Det kan också innebära att man slutat ett jobb och väntar på ett nytt. Vi har också den strukturella arbetslösheten. Det har hänt att hela strukturer slås ut. Under 80-talet försvann exempelvis hela vår varvsindustri. En massa människor med olika kompetenser blev arbetslösa. Strukturarbetslöshet är arbetslöshet som beror på att de som är arbetslösa har fel kunskaper för de jobb som finns, eller

att jobben finns i fel del av landet. En annan orsak till strukturarbetslöshet är att institutionerna på arbetsmarknaden fungerar dåligt så att människor inte får hjälp att komma in eller tillbaka på arbetsmarknaden. Strukturarbetslöshet är arbetslöshet som varar lång tid över en hel konjunkturcykel eller mer. Därför är denna typ av arbetslöshet värst både för den arbetslöse och för samhället. Ytterligare en typ av arbetslöshet som har med matchningsproblematiken att göra är den konjunkturrella. Det är den arbetslöshet som uppstår vid lågkonjunktur och som sedan försvinner när konjunkturen vänder uppåt igen. Då uppstår en konjunkturbetingad arbetslöshet. De tre modellerna sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 2.1 Tre modeller som förklarar varför arbetslöshet uppkommer.

Den klassiska förklaringsmodellen	Keynes förklaringsmodell	Matchningsproblematiken
Arbetslösheten beror på att lönerna ökar	Arbetslösheten beror på att det inte finns tillräckligt med jobb	Vid säsongarbete Friktion vid inträde på arbetsmarknaden eller vid jobbbyte Strukturella orsaker Konjunkturrella orsaker

2.4 Värmlands arbetslöshet i siffror

Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökning (AKU) beskriver utvecklingen på arbetsmarknaden för Sveriges befolkning i ålder 15-74 år. AKU visar bland annat antal och andel sysselsatta respektive arbetslösa per månad, kvartal och år. Det är den enda källan med kontinuerliga uppgifter om den totala arbetslösheten och står för det officiella arbetslöshetsstalet. Siffrorna i tabell 2.2 nedan beskriver antalet sysselsatta och arbetslösa samt sysselsättningsgraden och arbetslöshetsstalet i Värmland och i landet som helhet. Vi ser här att såväl sysselsättningsgraden som arbetslöshetsstalet är lägre i Värmland än i Sverige som helhet. Det är ett mönster som håller i sig också om man skiljer på kvinnor och män. Såväl i Värmland som i hela riket är arbetslöshetsstalet större bland kvinnor än bland män. I båda fallen är skillnaden en procentenhet.

Tabell 2.2 Sysselsatta och arbetslösa samt sysselsättningsgraden och arbetslöshetsstalet totalt och för kvinnor respektive män i Värmland och hela Sverige 2022. Antal och procent.

Om- råde	Syssel- satta	Arbets- lösa	Sysselsättningsgrad *			Arbetslöshetsstal **		
			Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
Värm- land	135 600	9 900	67,3	64,9	69,6	6,8	7,3	6,3
Hela Sverige	5 197 000	419 500	69,0	66,0	71,8	7,5	8,0	7,0

* Sysselsatta i procent av befolkningen i arbetsför ålder

** Arbetslösa i procent av arbetskraften (sysselsatta och arbetslösa)

Källa: AKU 2022

Eftersom AKU är en urvalsundersökning varifrån man gör skattningar blir de flesta kommuner för små enheter när man ska beskriva arbetslösheten i siffror. En annan källa att använda sig av för att beskriva kommunernas arbetslöshet är då Arbetsförmedlingens statistik. Tabell 2.3 beskriver antalet och andelen inskrivna på Arbetsförmedlingen fördelade efter om de är öppet arbetslösa, ingår i något arbetsmarknadspolitiskt program, arbetar eller är förhindrade att arbeta. Det framgår också hur stor andel som är långtidsarbetslösa, unga, födda utanför Europa eller har någon funktionsvariation. Siffrorna redovisas för Värmlands kommuner var för sig, för Värmland som helhet och för hela Sverige.

Tabell 2.3 Antal inskrivna hos Arbetsförmedlingen totalt samt andel totalt, kvinnor och män. Öppet arbetslösa, i program, i arbete utan stöd resp. med stöd, arbetsökande med förhinder, nystartsjobb, långtidsarbetslösa, unga, utrikes födda och inskrivna med funktionsnedsättning. Procent av antalet inskrivna.

Kommun	Inskrivna			Öppet arbetslösa	I program	Arbete utan stöd	Arbete med stöd	Arbetsökande med förhinder	Nystartsjobb	Arbetslösa mer än 24 mån	Unga**	Utom-europeiskt födda	Funktionsnedsättning
	Antal	Procent*	Varav kvinnor*										
Arvika	1 150	4,6	4,0	5,2	22,3	12,3	27,9	8,7	3,6	12,5	10,0	24,9	33,2
Eda	471	7,4	6,1	8,6	23,8	10,0	24,4	7,9	3,0	13,3	9,8	29,5	39,1
Filipstad	754	9,9	8,9	10,8	30,0	28,1	10,5	15,9	2,5	17,1	10,6	39,4	24,7
Forshaga	620	5,9	5,3	6,4	21,8	29,7	20,2	9,7	3,7	14,4	11,0	20,5	39,7
Grums	585	7,9	7,5	8,3	26,2	29,9	16,6	12,3	2,9	16,2	10,1	18,3	34,4
Hagfors	638	6,4	6,2	6,6	27,0	24,5	22,7	11,3	3,6	14,1	10,1	19,9	36,2
Hammarö	585	3,6	3,4	3,8	25,8	23,9	21,4	9,7	3,6	12,3	13,3	16,8	35,9
Karlstad	5 532	6,6	6,3	6,9	25,7	32,1	14,6	9,4	4,1	17,1	12,0	34,5	29,2
Kil	570	4,9	4,6	5,3	21,8	25,6	22,1	11,1	3,7	13,9	10,7	17,4	35,6
Kristinehamn	1 507	8,2	7,4	9,0	24,4	35,0	13,9	12,1	4,2	17,5	8,0	29,9	30,1
Munkfors	251	7,9	7,6	8,2	25,1	25,5	21,9	10,4	4,0	15,1	8,8	17,1	42,2
Storfors	247	7,2	6,2	8,1	23,1	28,3	17,8	14,2	2,0	15,0	8,9	16,6	35,6
Summe	611	4,7	4,0	5,2	25,4	23,2	24,4	12,6	2,1	11,0	10,8	21,6	40,6
Säffle	1 063	8,6	8,6	8,6	21,3	29,6	20,0	10,3	3,5	17,9	8,9	32,3	37,4
Torsby	585	4,8	5,0	4,6	21,0	21,7	30,3	9,1	2,6	12,6	9,1	18,8	49,1
Årjäng	384	4,7	4,5	4,9	25,5	25,8	27,1	7,6	3,4	14,6	8,9	29,7	38,0
Värmland	15 552	6,3	5,9	6,8	25,4	28,9	12,5	18,6	10,4	15,7	10,8	28,9	34,1
Riket	527 968	6,4	6,4	6,4	29,0	34,6	10,6	7,4	5,0	12,9	7,7	31,6	20,0

* Procent av registerbaserade arbetskraften

** 18-24 år

Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik, mars 2023

Jämfört med Sverige som helhet visar Värmland upp både en positiv och en negativ bild. Av tabell 2.3 framgår att totalt 6,4 procent av arbetskraften i Sverige är inskriven hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt ser vi att andelen är något lägre (6,3 procent) i Värmland och en större andel i Värmland har ett arbete antingen med eller utan stöd. Värmland har emellertid också en större andel öppet arbetslösa och framför allt långtidsarbetslösa än vad som gäller för landet som helhet. Ungefär en fjärdedel av de inskrivna är öppet arbetslösa i Värmland. Dessutom har Värmland fler – relativt sett – arbetsökande med förhinder. Det är också en högre andel än genomsnittet i Sverige.

I Värmlands olika kommuner varierar andelen av den registerbaserade arbetskraften som är inskriven vid Arbetsförmedlingen från 3,6 till 9,9 procent. Lägst andel inskrivna finner vi i Arvika, Hammarö, Sunne och Årjäng medan Filipstad, Kristinehamn och Säffle har högst andel. Kristinehamn hade dessutom högst andel långtidsarbetslösa (17,5 procent av de inskrivna där hade varit arbetslösa i mer än 24 månader).

Jämför vi män och kvinnor kan vi konstatera att i riket som helhet är andelarna kvinnor respektive män inskrivna vid Arbetsförmedlingen lika stora medan andelen män är större än andelen kvinnor i Värmland. Det senare avspeglar sig i de värmländska kommunerna. I de allra flesta kommunerna är andelen inskrivna män större än andelen inskrivna kvinnor. Säffle och Torsby avviker dock från detta mönster. Säffle är ett Sverige i miniatyr såtillvida att andelen inskrivna män och andelen inskrivna kvinnor är samma, medan andelen inskrivna kvinnor är större än andelen inskrivna män i Torsby.

Tabellen redovisar också andelen unga (18-24 år) inskrivna och andelen utomeuropeiskt födda samt andelen som har någon funktionsvariation. De unga varierar mellan 8,0 och 13,3 procent i de olika värmländska kommunerna – en skillnad på 5,3 procentenheter. Betydligt större är skillnaden när det gäller andelen inskrivna som är födda utanför Europa - från 16,6 till 39,4 procent. Variationen mellan de värmländska kommunerna är alltså 22,8 procentenheter. Störst är andelen i Filipstad, Karlstad och Säffle och minst i Hammarö, Kil och Sunne. När det gäller andelen med en funktionsvariation är det också stora skillnader när man jämför de olika kommunerna. Här hittar vi en variationsvidd på 29,1 procentenheter. Andelen varierar från 20,0 till 49,1 procent. Andelen unga och andelen med en funktionsvariation är större i Värmland än i Sverige som helhet medan det motsatta gäller för andelen utomeuropeiskt födda som är lägre i Värmland än i riket totalt.

2.5 De värmländska kommunerna

Värmlands län karaktäriseras av en rik natur bestående av skog, berg, landsbygd, älvar och sjöar. Här finns viktiga kommunikationsleder på väg, järnväg och till sjöss. Här finns också fantastiska livs- och kulturmiljöer.

Precis som i andra delar av landet har Värmlands län en rad utmaningar och möjligheter som hänger ihop med dess geografi och historiska utveckling. Här finns en blandning av små och medelstora kommuner med ett tydligt centrum i Karlstad som är residens-, stifts- och universitetsstad.

Värmlands län är en gränsregion som har nära band till Norge som innebär både pendling till arbeten i respektive land och även olika former av samverkan inom privat och offentlig sektor.

Demografiska förändringar, en tid av ekonomiska prövningar och andra samhällsutmaningar såsom behovet av kompetensförsörjning gör sig påmind redan nu och kommer att prägla de närmaste åren.

Arvika är Värmlands näst största kommun och har ett förflutet som en viktig handelsplats. Tågsträckan Oslo-Stockholm passerar orten och Arvika är en hållplats utmed sträckan. Kommunen har utvecklat sig till en handels- och industristad. Företag som finns på orten är bl a Volvo Construction Equipment AB, Thermia AB, Swegon AB och Klässbols linneväveri. Ett akutsjukhus finns. I kommunen finns gymnasieskolor, vuxenutbildning och en musikhögskola. Kommunen gränsar till Norge.

Eda är en gammal bygd och bruksort. Edas historia har på olika sätt präglats av läget vid gränsen. Eda hade en tidig industriell utveckling som påverkats i tider av emigration och strukturomvandlingen som sådan. Grundskolor finns inom kommunen. För gymnasieutbildning och vuxenutbildning hänvisas till utbudet i Värmland. Nordvästra stambanan passerar inom kommunens gränser. Största privata arbetsgivaren är Norma Precision AB med sina 175 anställda. Gränshandeln är viktig och det finns ett större köpcentrum.

Filipstad har ett ursprung såsom en senmedeltida marknadsplats och senare har gruv- och järnhantering spelat en central roll i ortens utveckling. Idag finns industri och tillverkning såsom Barilla Sverige AB (Wasabröd), OLW och AB Lesjöfors. Barilla Sverige AB är den största privata arbetsgi-

varen med 375 anställda. Filipstads kommun bedriver utbildningsverksamhet från förskola till gymnasienivå samt vuxenutbildning. Här finns också två högskolor i form av Bergsskolan och Gammelkroppa skogsskola.

Forshaga är en bruksort som växte upp runt pappersbruket. Stora Enso AB är den största privata arbetsgivaren med sina 125 medarbetare. Det finns förskolor, grundskolor och vuxenutbildning inom kommunens verksamhet. Det finns också en privat gymnasieskola och ett antal yrkeshögskoleutbildningar.

Grums utvecklades från 1930-talet och framåt. Det skedde i samband med utvecklandet av Gruvöns Bruk som idag ingår i Billerud AB och är den största privata arbetsgivaren på orten med 825 anställda. Kommunen ligger belägen vid Väneren. E18/E45 passerar genom tätorten liksom tågen mellan Göteborg och Karlstad där Grums är en av stationerna utmed sträckan. Kommunen ansvarar för förskolor, fritidshem, grundskolor, särskolor och vuxenutbildning. Det finns ett litet introduktionsprogram för elever som inte är behöriga till gymnasieskolan men i övrigt sker samverkan i första hand med Karlstads gymnasieskolor.

Hagfors Uddeholmsbolaget ersatte på 1870-talet tio värmländska järnbruk med ett nytt stålverk vid Uvåns vattenfall. Största privata arbetsgivaren i Hagfors är Uddeholms AB med 775 anställda. Kommunens utbildningsförvaltning har ansvar för förskola, grundskola och gymnasium. Även vuxenutbildning finns.

Hammarö är en skärgårdskommun vid Väneren. Kommunen har en yta på cirka 54 kvadratkilometer och en befolkning på cirka 17 000 invånare. Centralorten i kommunen är Skoghäll och här finns ett pappersbruk som startades i början av 1900-talet. Den största arbetsgivaren är Hammarö kommun med 1 325 medarbetare och näst störst är företaget Stora Enso AB med 725 medarbetare. Närheten till Karlstad ger goda pendlingsmöjligheter. När det gäller gymnasium och vuxenutbildning har Hammarö kommun en utvecklad samverkan med Karlstads kommun.

Karlstad är Värmlands läns ”huvudstad” och ligger beläget vid Väneren. Näringslivet har en allsidig sammansättning som omfattar verkstadsindustri, handel och ett kluster av IT-företag. Arbetsmarknaden präglas också

av samhällsservice och en rad statliga myndigheter. Karlstads största privata arbetsgivare är Valmet AB med 725 anställda. Det finns förskolor, grundskolor, vuxenutbildning samt både kommunala och privata gymnasier. Utbudet är också anpassat för att kunna möta upp andra kommuners behov av utbildning från gymnasienivå och högre utbildningar med teoretisk eller praktisk inriktning. Idag kan kommunen benämna sig som en residens-, stifts- och universitetsstad.

Kils kommun med Kils station är en viktig järnvägsknut med trafikerade järnvägar i fem olika riktningar. Här finns flera små företag där Wenmec är den största privata arbetsgivaren med 140 anställda. Kommunen ansvarar för förskolor, fritidshem och grundskolor. Gymnasial vuxenutbildning finns som stöd för den som t ex behöver komplettera sin utbildning för vidareutbildning. Nära samverkan sker med Karlstads gymnasieskolor.

Kristinehamn har genom historien tillhört de 30-40 största städerna i riket befolkningsmässigt, men efter 1950 har det varit en mer blygsam utveckling. Nordic Paper Bäckhammar AB är idag den största arbetsgivaren med 275 anställda. Det finns förskolor, grundskolor, gymnasium och vuxenutbildning inom kommunens verksamhet.

Munkfors är ett brukssamhälle med lång tradition inom järnbruk. Munkfors spelar även en viktig roll idag vad gäller verkstadsprodukter med hög kvalitet. Inom Munkfors kommun finns förskola, fritidshem och grundskola men inget gymnasium. Här finns heller ingen kommunal vuxenutbildning.

Storfors kommun är en ung sådan. Den 1 januari 1950 bildades köpingen. På den tiden dominerades näringslivet av Uddeholms AB anläggningar för rörtillverkning som hade omkring 1000 anställda när de var som störst. Stålrörsfabriken är borta och idag finns endast ett logistikcenter kvar. Det finns förskola, fritidshem och grundskola men inget gymnasium. Vid sidan av kommunen är det idag Lundsbergs internatskola med sina 125 anställda som är den största arbetsgivaren.

Sunne ligger belägen mellan Frykensjöarna. Platsen vid Fryken har ett ursprung som marknadsplats och kyrkby. Genom Sunne går järnvägen Fryksdalsbanan och förbi tätorten går E45. Tetra Pak Packaging Material

Sunne AB är störst privat arbetsgivare med sina 225 medarbetare. Sunne kommun har flera mindre och större skolor från förskola, fritidshem till grundskolor. Här finns också gymnasieskolor som erbjuder yrkes- och studieförberedande program. Inom vuxenutbildningen finns yrkesutbildning med inriktning mot industri- och vårddyrken.

Säffle – med Sveriges yngsta stad som huvudort – har en lång och gedigen industriell historia. Skogen är ursprunget till många av företagen, som bidrar med innovativa och hållbara produkter på en världsmarknad. I Säffle arbetar 1647 personer inom industrin. De största privata arbetsgivarna är Moelven ByggModul AB, Nordic Paper AB och Somas Ventiler AB. Utöver tillverkningsindustri är primärproduktion av livsmedel en stor näringsgren. Säffle kommun ligger i södra Värmland, vid Väneren. I kommunen finns förskolor, grundskolor, gymnasium och vuxenutbildning med flera inriktningar av industriutbildningar i spetsen.

Torsby ligger beläget i den norra delen av Övre Fryken. Till Karlstad är det 10 mil och det är 3,5 mil till den norska gränsen. Torsby är slutstation för Fryksdalsbanan. Europavägarna E16 och E45 passerar kommunen. Största arbetsgivare är Torsby kommun, Sjukhuset Torsby och det privata företaget Note AB med 225 anställda. I Torsby kommun finns kommunala och enskilda förskolor, kommunala grundskolor, kulturskola, gymnasium, särskola och grundsärskola. På Stjernegymnasiet finns program för elever med särskilt intresse att gå en alpin utbildning. Även vuxenutbildning finns på orten.

I **Årjäng** har handels- och industrisektorerna historiskt varit de huvudsakliga sysselsättningsområdena. Kommunen gränsar till Norge. I tätorten Töcksfors finns ett större köpcentrum som utgör en del i gränshandeln. Europaväg E18 passerar kommunen. Störst arbetsgivare i kommunen är Hanza Wermech AB med 175 anställda. I Årjängs kommun finns förskola, fritidshem, grundskolor, gymnasieutbildning, vuxenutbildning samt vård- och omsorgscollege.



Figur 2.1 Värmland

Figur 2.1 ovan visar en karta över Värmland och dess 16 kommuner. Den åskådliggör en del av förutsättningar och utmaningar som finns, t ex närheten till Norge respektive Karlstad för vissa kommuner samt att Torsby kommun utgör nästan 25 procent av länets yta.

Enligt SCB:s senaste befolkningsstatistik bor idag 10 521 556 invånare i Sverige varav 283 976 individer (2022) bor i Värmlands län. Fördelat per kommun över tid ser det ut enligt tabell 2.4 nedan.

Tabell 2.4 Invånarantalet i de värmländska kommunerna 1980, 2020 och 2022 samt ökningen respektive minskningen 1980 och 2022 och mellan 2020–2022.

Kommun	Antal invånare 1980	Antal invånare 2020	Antal invånare 2022	Ökning/ minskning 1980/22	Ökning/ minskning mellan 20/22
Arvika	26 891	25 932	25 832	-1 059	-100
Eda	9 518	8 550	8 535	-983	-15
Filipstad	14 606	10 503	10 315	-4 291	-188
Forshaga	12 019	11 524	11 578	-441	+54
Grums	10 805	9 043	9 105	-1 700	+62
Hagfors	17 511	11 517	11 589	-5 922	+72
Hammarö	12 129	16 668	16 820	+4 691	+152
Karlstad	74 068	94 828	96 466	+22 398	+1 638
Kil	11 171	12 115	12 115	+944	+/-0
Kristinehamn	26 977	24 190	24 053	-2 924	-137
Munkfors	5 132	3 725	3 701	-1 431	-24
Storfors	5 508	3 990	3 882	-1 626	-108
Sunne	13 344	13 335	13 418	+74	+83
Säffle	18 985	15 420	15 242	-3 743	-178
Torsby	15 601	11 549	11 411	-4 190	-138
Årjäng	9 805	9 996	9 914	+109	-82
Värmland	284 070	282 885	283 976	-94	+1 091

Källa: Kolada, 2023

Värmlands län visar på en viss befolkningsökning på senare tid medan kommunernas befolkningsutveckling mellan åren 1980–2022 speglar den strukturomvandling som pågår. Kommunens kostnad per kommuninvånare påverkas i relation till in- och utflyttning och det påverkar i sin tur den kommunala servicegraden. Skattekraften varierar kraftigt för kommunerna över tid. Hammarö, Kil, Sunne och Årjängs kommuner visar på en mer eller mindre positiv befolkningsutveckling över tid, men framför allt är det Karlstads kommun fått ett stort antal nya invånare. En beskrivning av befolkningsstatistiken ur ett könsperspektiv redovisas i bilaga 2.

2.6 Strukturomvandlingen

Strukturomvandlingen i Sverige har varit och är en av de viktigaste förklaringarna till att arbetslöshet har präglat landet under lång tid. Den här processen innebär att det svenska samhället har gått igenom en rad förändringar som har påverkat hur ekonomin, arbetsmarknaden och samhället i stort fungerar. En av de mest markanta förändringarna har varit

övergången från en industriell ekonomi till en mer serviceinriktad ekonomi.

Under 1900-talet var Sverige ett starkt industriellt utvecklat land där en stor andel av befolkningen arbetade inom industrin. Under de senaste decennierna har detta förändrats och idag står tjänstesektorn för de flesta arbetstillfällena i landet. Resurserna i samhället har omfördelats eller omflyttats mellan olika sektorer i ekonomin. Exempel på sådana omflyttningar av arbetskraft är från jordbruket till industrin, från hemmen till serviceyrken, tillväxten i offentlig sektor och nedläggningar av traditionell tillverkningsindustri (Huzell 2020).

Strukturomvandlingen är en av de allra största trenderna som inverkar på kommunernas förmåga att möta samhällsekonomin. Kommunernas kapacitet ska stå i proportion till de uppgifter som ska utföras och till den service och välfärd som invånarna har rätt till. Den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten är två stora utmaningar som kommunerna ställs inför. Sverige är ett land med en yta på 450 000 kvadratkilometer och drygt 10,5 miljoner invånare. Det innebär att befolkningstätheten utanför städerna är låg. I genomsnitt bor det ca 22 invånare per kvadratkilometer. Detta kan jämföras med Stockholm som har 5 200 invånare per kvadratkilometer. Under de senaste 25 åren har ungefär hälften av landets kommuner minskat sin befolkning (Mellander 2020).

Det är högst troligt att urbaniseringen kommer att bestå. Städer har vissa fördelar såsom till exempel en starkare gemensam arbetsmarknad som underlättar rekrytering och kompetensförsörjning.

Företag inom tillverkningsindustrin är relativt vanliga i små kommuner, så även i Värmlands kommuner. Tjänsteföretag som inte behöver lika mycket yta söker sig till storstäderna där det är dyrare men där de kan vara nära sina kunder och kompetensen. Många kommuner fortsätter att planera för befolkningsökningar trots att man minskar sin befolkning år efter år.

Invånarantalet i svenska kommuner varierar från 2 372 invånare i Bjurholm till 984 740 invånare i Stockholm enligt befolkningsstatistik för 2022. Ytterligare fem kommuner har under 3 000 invånare och totalt 16 kommuner har under 5 000 invånare varav två av dessa finns i Värmland. Den svenska mediankommunen har knappt 16 000 invånare, vilket betyder att hälften av landets 290 kommuner tillsammans omfattar befolk-

ning som uppgår endast till 14 procent av rikets totala befolkning. Det förekommer också att de befolkningsmässiga små kommunerna också har de största ytorna och den mest spridda befolkningen.

Oavsett storlek har alla kommuner i princip samma ansvar och skyldigheter att erbjuda kommunal service och välfärd till sina invånare. När riksdag, regering och statliga myndigheter fattar beslut om föreskrifter eller lägger fram förslag som berör kommuner räknar man i allmänhet med att alla kommuner har kapacitet och förmåga att hantera uppgifter och förändringar som den kan leda till. Mindre kommuner har en svagare kapacitet och en större sårbarhet i sitt uppdrag gentemot invånarna (SOU 2020:8).

In- och utpendling är en rörelse där människor färdas till och ifrån en annan ort än där man bor för att arbeta. Pendling och arbetsmarknad hänger samman. Rörelsemönstret för de värmländska kommunerna beskrivs i tabellen nedan. Det handlar om antal in- respektive utpendlare.

Tabell 2.5 In- och utpendling per kommun, procent av förvärvsarbetande i kommunen

Kommun	Inpendling 2021	Utpendling 2021
Arvika	15	20
Eda	28	25
Filipstad	21	24
Forshaga	33	62
Grums	43	46
Hagfors	13	19
Hammarö	50	72
Karlstad	32	19
Kil	36	59
Kristinehamn	23	33
Munkfors	31	29
Storfors	37	57
Sunne	17	27
Säffle	22	29
Torsby	20	16
Årjäng	13	12

Källa: Kolada, 2023

Inpendlare är personer som förvärvsarbetar i kommunen och bor i annan kommun dividerat med antal förvärvsarbetare som arbetar i kommunen (dagbefolkning) multiplicerat med 100. Utpendlare är personer som bor i kommunen och förvärvsarbetar i en annan kommun (nattbefolkning)

multipliserat med 100. Av tabell 2.5 framgår att kommunerna Forshaga, Hammarö, Kil och Storfors har en betydligt större utpendling än inpendling. Det kan förklaras av olika faktorer såsom närheten till Karlstad och/eller en begränsad arbetsmarknad i den egna kommunen. Lägst utpendling har Karlstad, Torsby och Årjäng. Lägst inpendling har Arvika, Hagfors och Årjäng. Hammarö är den kommun som har både högst inpendling och högst utpendling. Årjängs kommun har både lägst in- och utpendling.

2.7 Värmlandsstrategin 2040

Region Värmland har tillsammans med representanter från kommuner, myndigheter, näringsliv, idéburen sektor och invånare tagit fram en strategi för Värmland som tar avstamp år 2021 och med sikte på år 2040. Den regionala utvecklingsstrategin syftar till att kraftsamla kring gemensamma och långsiktiga mål och prioriteringar för den regionala utvecklingen. I strategin har man identifierat ett antal styrkor och tillgångar som kan utgöra byggstenar inför framtiden. Det handlar bl a om ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett strategiskt geografiskt läge med ett tillväxtstråk mellan Oslo och Stockholm och viktiga transportleder. De samhällsutmaningar som lyfts fram tangerar det som denna rapport kartlagt. Den berör områden som demografi och utanförskap, kompetensförsörjning och matchningsproblematik. Utvecklingsstrategin beskriver också ett antal insatsområden som beskriver vad man avser att göra för att kunna nå den framtida visionen. Det rör sig om att ha fokus på individen, hälsa och välfärden, fokus på social sammanhållning, höja kompetensen och utveckla attraktiva platser.

Samhällsutmaningar är tidskrävande och kräver tålamod och uthållighet. Värmlandsstrategin ger stöd till hur ett genomförande kan gå till som på sikt kan ge djupgående och varaktiga resultat som kan påverka både individer och samhällets utveckling. Genomförandekraften finns i det regionala ledarskapet och genom samarbeten i olika konstellationer där kommunerna är viktiga samverkanspartners (Region Värmland 2021).

2.8 Sårbarhetsanalys av det värmländska näringslivet

Region Värmland presenterade en sårbarhetsanalys av det värmländska näringslivet (Gök 2022). Den visar att det finns en påtaglig sårbarhet inom flera områden i Värmland. På en övergripande länsnivå verkar den ha avtagit men det finns kommunala skillnader där flera kommuner fått se sin sårbarhet öka.

Socioekonomiska faktorer som till exempel låg andel högskoleutbildade påverkar framtida kompetensförsörjning och platsers attraktionskraft. Rapporten visar på förutsättningar och styrkeområden som finns i Värmland som i sin tur kan arbeta för att förbättra konkurrenskraften och förbättra arbetsmarknaden (Gök 2022).

2.9 Arbetsförmedlingen

I Sverige har vi haft arbetsförmedlingar sedan 1902 då den första kommunala förmedlingen startade i Helsingborg. Under 1940-talet blev verksamheten statlig med målet att omsätta den övergripande arbetsmarknadspolitiken i hela landet. Arbetsmarknadsverket (AMV) lydde under Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och i verksamheten ingick 21 Länsarbetsnämnder (LAN). Parallellt med 1970-talets utveckling inom arbetsrätten stärktes skyddet för de anställda samtidigt som kraven på arbetsgivarna ökade, t ex vad beträffar att anmäla lediga jobb och varsla om uppsägningar. Under denna period utvecklades även olika former av sysselsättningsstöd och kompetensutvecklingsinsatser. Under 1990-talskrisen och den omfattande arbetslöshet som följde av den nådde de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna sin största omfattning, och de låg som mest på nära 6 procent av BNP (Bengtsson och Berglund 2012). Behovet av att matcha sökande med lediga jobb är ett av Arbetsförmedlingens kärnuppdrag och redan 1995 fanns bland annat Platsbanken och Sökandebanken på Internet.

Just förmågan att matcha sökande med lediga jobb och produktiviteten kom att bli föremål för kritik, vid millennieskiftet. Detta kommenteras av Bengtsson och Berglund (2012:32) som konstaterar att det skett en förskjutning av tyngdpunkten i arbetsmarknadspolitiken mot matchning, individualisering och personlig coachning, på bekostnad av kompetenslinjen som en integrerad del av arbetslinjen.

2008 skedde en organisatorisk omställning av Arbetsförmedlingen. Alla lokala arbetsförmedlingskontor blev direkt underställda den nya samlade myndigheten, som ersatte AMS, AMV och de 21 länsarbetsnämnderna. Avsikten var att centraliseringen skulle underlätta styrningen av verksamheten. Omorganisationen sammanföll också med nya uppdrag där Arbetsförmedlingen fick ett utökat ansvar för att stötta tidigare sjukskrivna att återinträda på arbetsmarknaden samt det så kallade etableringsuppdraget av nyanlända. Den tidigare kritiken mot främst matchningsverksamheten, som drevs av bland annat Almega och Svenskt näringsliv, accentuerades och lyftes in i den så kallade januariöverenskom-

melsen 2019 med ytterligare krav på förändringar, neddragningar och privatisering. Förslaget möttes av en omfattande kritik där kommuner menade att staten vältrade över ansvaret för arbetslöshet. De föreslagna neddragningarna och nedstängningen av lokalkontor mildrades och den dåvarande regeringen lyfte fram vikten av att Arbetsförmedlingen ska ha en fungerande verksamhet med kontinuerlig närvaro och tillgänglighet i hela landet. Detta sker genom egna kontor, i samarbete med kommuner eller genom deltagande vid statliga servicekontor.

I Värmlands län har Arbetsförmedlingen ett antal kontor och ibland organiserat tillsammans med Statens servicecenter (SSC). Servicekontoren är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket. Som besökare kan man få hjälp med att använda Arbetsförmedlingens digitala tjänster såsom att skriva in sig, aktivitetsrapportera, fylla i och skriva ut blanketter och intyg. Som arbetsökande har man möjlighet att använda datorer för att söka jobb och skriva ut ansökningshandlingar. Även arbetsgivare kan få hjälp med att använda Arbetsförmedlingens digitala tjänster samt få information. Några av kontoren är öppna alternativt öppna för bokade besök. I Värmland finns sådana kontor i Arvika, Filipstad, Hagfors, Karlstad, Kristinehamn, Säffle, Torsby och Årjäng.

Med anledning av Arbetsförmedlingens reformering 2019 har Sveriges kommuner och regioner (SKR) regelbundet genomfört en enkätundersökning avseende kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken. Undersökningen vänder sig till Sveriges samtliga kommuner och fokuserar uppföljning av systemet med fristående aktörer och myndighetens kraftigt minskade lokala närvaro. Både på nationell och regional nivå har man identifierat brister och utvecklingsområden såsom att samarbetet med kommunerna kring enskilda individer behöver stärkas betydligt. Man visar även att det finns förhoppningar om att de överenskommelser som tecknas med respektive kommun och myndigheten om ökad samverkan är ett steg på vägen i rätt riktning (SKR 2022).

3. Metod och material

Studien beskriver orsakerna till arbetslöshet i de värmländska kommunerna och redogöra för hur man arbetar med arbetslöshet. Arbetslösheten i respektive kommun beskrivs med hjälp av offentlig statistik från Arbetsförmedlingen och intervjuer med nyckelpersoner. Nedan redogörs för metodövervägandena i studien.

3.1 Kommunerna och arbetslöshetsstatistiken

Vi inledde med att beskriva kommunerna kort med ledning av en rad bakgrundsvariabler som omfattar historisk utveckling, hur man påverkats i tidigare strukturomvandling, nuvarande näringslivsstruktur och samhällsservice. Den kvantitativa beskrivningen av arbetslösheten i kommunen ger en övergripande bild av arbetslöshetens volym och karaktär och omfattas av traditionella bakgrundsfaktorer som åldersstruktur; kön; utbildningsnivå; andel utlandsfödda; socioekonomisk bakgrund och pendlingsmönster.

Den övergripande beskrivningen kvalificeras och nyanseras i nästa steg genom kvalitativa data från intervjuer med nyckelpersoner i respektive kommun.

3.2 Urval, intervjuer och datainsamling

Genom de kvalitativa intervjuerna önskar vi sätta ord på den bild som framträtt i statistiken, men även på det som inte framträder genom offentliga data. Hur man upplever och arbetar med arbetslöshet i kommunerna, varierar och ett av målen är att vi ska få med en bredd av erfarenheter och sätt att ta sig an frågan för att sprida goda exempel. Vi har därför strävat efter att intervjua personer med olika roller och funktioner för att få önskad variationsvidd. Av tidigare erfarenheter, tillsammans med resursskäl, gjorde vi bedömningen att två personer per kommun skulle ge rimliga förutsättningar för projektet.

Under november kontaktade vi samtliga värmlandskommuner med en kort presentation av projektet, en önskan om att få förslag på två personer som skulle ingå i studien samt vår tanke om en spridning av funktioner bland intervjupersonerna. Några få har avböjt medverkan till följd av att de inte upplevt sig ha rätt funktion. Dessa har ersatts av andra personer. Förfaringssättet har sammantaget fungerat mycket smidigt och vi bokade in intervjutider från början av januari till en bit in i mars månad. Vi har

intervjuat personer som har uppdrag som, bland annat: kommunalstyrelsens ordförande, chef AME, verksamhetsutvecklare, näringslivschef, socialchef, socialsekreterare, rektor för vuxenutbildningen, kommunchef och samhällsbyggnadschef. Via Zoom har vi intervjuat 32 personer (varav 20 kvinnor, 12 män), varav tre intervjuer genomförts med två personer samtidigt. Intervjuerna har tagit en timme i genomsnitt. De har spelats in, bearbetats via ett undertextningsverktyg för att sedan redigeras till transkriberad form. Detta har resulterat i ca 600 A4-sidor utskrivet intervju-material.

Intervjuguiden i sin helhet finns också att ta del av i bilaga 1. Vi har också skickat intervjuguiden till intervjupersonerna så att de fått tid att förbereda sina svar.

Även om vi inte upplever frågorna som särskilt kontroversiella så har samtliga informerats om att resultaten är konfidentiella, vilket innebär att vi inte redogör för vem som sagt vad. Vi har också erbjudit samtliga medverkande att ta del av slutresultatet genom att vi skickar en länk till den färdiga rapporten via mail.

3.3 Tolkning, analys och klassificering av data

Analys och tolkning har delvis skett parallellt med datainsamlingen genom att frågor och mönster som dykt upp under de tidiga intervjuerna, tagits med till de senare för att följas upp, kontrasteras och verifieras. För att skapa struktur i analysprocessen har vi avsatt tre heldagar (gruppen har normalt träffats varje tisdag eftermiddag under projektiden) för att gemensamt lyfta fram innehållet och hur det ska klassificeras. Vår inledande idé om klustring av kommuner till följd av skilda förutsättningar och bakgrundsfaktorer förändrades under dessa övningar då det visade sig att många utmaningar är likartade i länet. Förfaringssättet har resulterat i en sekventiell beskrivning där vi låtit studiens fyra forskningsfrågor bilda kapitelrubriker.

3.4 Resultatens trovärdighet och generaliserbarhet

Om man som vi gjort intervjuer som regel med två personer i varje kommun så kan man på goda grunder väcka frågan om vi lyckats fånga en rättvis bild, eller annorlunda uttryckt om resultaten är trovärdiga, samt i vilken utsträckning man kan dra generella slutsatser av studien. Det finns några tumregler som vi har förhållit oss till för att säkerställa dessa aspekter. Att vi har två personer från varje kommun ger fler perspektiv på

samma företeelse. Vidare har vi eftersträvat en god atmosfär vid intervju-tillfället och jobbat med följdfrågor och liknande där vi upplevt att vi behöver förtydliganden och säkerställa att vi förstått. Att presentera resultat och analysavsnitt för varandra i arbetsgruppen har också underlättat ifrågasättanden och alternativa slutsatser.

Frågan om generaliserbarhet är tätt förknippad med trovärdighet och även om man bör vara försiktig med att dra långtgående slutsatser av hur många som upplever ett visst fenomen så har vi försökt stärka våra resultat och slutsatser genom att knyta dem till tidigare forskning och andras erfarenheter. Parallellt med detta har vi presenterat delresultat för kom-muncheferna samt genomfört ett seminarium med sakkunniga vid arbetsmarknadssektionen, Sveriges kommuner och regioner, SKR.

4. Hur ser arbetslösheten i kommunerna ut och vilka utmaningar står man inför?

Detta kapitel är det första av fyra som bygger på resultaten från intervjuerna. Kapitlet tar upp orsaker till arbetslöshet och de utmaningar kommunerna står inför i arbetet med arbetslösheten. Vi kan notera två viktiga resultat. För det första så visar det sig att intervjuerna i stor utsträckning handlar om dem som står utanför arbetsmarknaden och att de tre i särklass viktigaste orsakerna till att människor inte har ett arbete är låg utbildningsnivå, ohälsa och bristande språkliga färdigheter. För det andra pekar man på att man i kommunerna tvingats bygga upp mycket kompetens och genomfört stora satsningar för att få människor närmare ett arbete. Man upplever detta som en stor utmaning och att det har sin förklaring i att Arbetsförmedlingen inte arbetar med dessa frågor sedan 2019, då man lade om verksamhetens inriktning.

4.1 Orsaker till arbetslöshet

För att få reda på svar kring orsaker till arbetslöshet så har vi bett intervjupersonerna att beskriva hur arbetslösheten ser ut i kommunen. Vi har även bett dem ange de tre viktigaste orsakerna till arbetslöshet, vilket vi redogör för närmast nedan, samt ta upp vilka utmaningar man upplever och vilka resurser som står till förfogande.

4.1.1 Låg utbildningsnivå

Intervjupersonerna menar att de arbetslösa inte lever upp till de krav som arbetsgivarna ställer och det handlar inte sällan om att de har för dålig utbildning. Beträffande utbildningsnivån påpekar flera att om man har en examen från gymnasiet så får man förr eller senare ett jobb. En av de intervjuade sammanfattar det så här:

Du ska ha ett fullständigt gymnasium och du ska vara självgående och trevlig och kunna allt – och ha ett gott självförtroende.

Men alla har inte det. De kanske börjar strula i femte klass med en del hemmasittande. När de kommer till högstadiet blir det bara värre. Sedan tar de sig inte in på något gymnasieprogram. Skulle de lyckas komma in på gymnasiet så avbryter de kanske sina studier utan att ta någon examen. I båda fallen har de då en ganska lång väg att gå innan de kan ta sig in på arbetsmarknaden. I ett par kommuner pekar man på hur viktigt det är att det finns gymnasieutbildning på orten och att det sannolikt bidrar till att man har fler unga i arbete eller studier än andra.

Ofta talar man om individens tillkortakommanden. Det förekommer också att man tar upp brister i samhället som orsak, exempelvis när det gäller utbildningssystemet. En av de intervjuade menar att den absolut största orsaken till arbetslösheten i kommunen är att de har skickat in individer i ett utbildningssystem som innebär att de som undervisats där inte haft möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningssystemet är inte anpassat till målgruppen helt enkelt. Som ett exempel på hur en målgrupp kan se ut får vi en beskrivning av kommunens stora utomeuropeiska population.

De flesta har väldigt få år i skolan. Frågar man dem själva så säger de att de har gått nio år i skolan. Frågar man dem sedan vidare vad de har läst och hur ofta de var i skolan så kanske det visar det sig att det var en religiös skola som bara erbjöds en dag i veckan.

Det är då inte svårt att förstå att det uppstår svårigheter och ibland rentav kollisioner mellan vår formella utbildning och målgruppen.

Detta ligger i linje med vad Puranen (2021) kommer fram till. Hon pekar på vikten av utbildning för att utvecklas som individ och bli en del av ett samhälle. På ett strukturellt plan utgör utbildning grunden för ett utvecklat, demokratiskt och välfungerande samhällsbygge där alla bidrar med sina kunskaper och färdigheter. Befolkningen i Värmland har idag en av de lägsta utbildningsnivåerna i landet enligt Puranen. Bland migranterna till Sverige finns såväl analfabeter som högutbildade doktorer och ingenjörer. De flesta har som regel en grundskolekompetens, ibland med en gymnasiekompetens därutöver. Puranen menar att det inte är en överdrift att säga att generellt sett är migranterna utbildningsmässigt sämre rustade för arbetsmarknaden än de som är uppvuxna i Sverige. Språket är nyckeln för att bli en del av det svenska samhället.

4.1.2 Psykisk och/eller fysisk ohälsa

Ytterligare en orsak till arbetslöshet som nämns är ohälsa, och i synnerhet psykisk ohälsa, som man upplever blir ett allt vanligare problem. De med funktionsvariationer, långtidssjukskrivna och utförsäkrade är grupper som man får jobba mycket med och det gäller även dem som har olika typer av missbruksproblem. En av de intervjuade lyfter samtidigt vikten av att vi alla behöver förstå vinsten i att se helheten kring varje individ som vacklar mellan arbetsmarknaden och ohälsa.

Och inte sällan samvarierar olika orsaker, som t ex ohälsa i gruppen unga vuxna, utan vare sig arbete eller i studier. Flera av de intervjuade är oroliga och en uttrycker det så här:

Vi har ganska många ungdomar upp till 29 år som går på ekonomiskt bistånd och har psykisk ohälsa och där har vi ju misslyckats eftersom vi inte kunnat ta hand om dem i tidig ålder.

Det är heller inte alldeles lätt att fånga upp dem med psykisk ohälsa. I en annan kommun menar man att man har ganska låg arbetslöshet och det samma gäller andelen som får försörjningsstöd. Samtidigt är det just gruppen unga vuxna som är den grupp man jobbar mest med och som man försöker ringa in på olika sätt:

Varför vet vi inte vilka de här ungdomarna är? Och mest troligt tror vi att det är ungdomar som bor hemma hos föräldrarna – och klarar sig ändå.

Men på sikt är det problematiskt med grupper av unga vuxna som inte mår bra. Av olika anledningar har man hamnat vid sidan av och är på väg långt utanför samhället. I den aktuella kommunen har man anställt en ungdomskonsulent som jobbar med uppsökande verksamhet. Man har hittat lite andra arbetssätt som passar de yngre bättre och det har varit mycket framgångsrikt.

4.1.3 Bristande språkliga färdigheter

En annan orsak till arbetslöshet är att många invandrare och flyktingar inte är integrerade i det svenska samhället och inte heller behärskar det svenska språket. De intervjuade pekar på att språket är en nyckel till att komma in i det svenska samhället och flera kommuner har en ansats där man försöker kombinera språkliga färdigheter (SFI) med yrkesutbildning och praktik för att samnyttja flera verktyg parallellt i strävandena mot individens integration i samhället.

I en av kommunerna lyfter man fram att även om man kan språket och är en duglig yrkesperson, så kan det vara svårt att få ett jobb för den som är utrikesfödd. Många företag är små och man vill gärna veta vad man får och man tar gärna referenser som bygger på personlig kännedom. En av de intervjuade uttrycker det lite drastiskt med ett exempel på ett företag som söker en svetskunnig:

En del företagare kan helt enkelt inte anställa en människa som man inte kan spåra tillbaks fyra generationer. – Jaha, du heter Johan, och du är son till Gunnar och Gunnar är farbror till min granne och på något vis så går man i god för varandra. Men heter man då Mohammed...

Samtidigt understryker hon att det finns gott om exempel på att om bara Mohammed kommer in i företaget och visar att han kan svetsa så är det inget problem. Därför menar man att det är av yttersta vikt att den som

jobbar med arbetsmarknadsfrågorna finns på orten, känner arbetsgivarna väl och har en god relation till Arbetsförmedlingen.

Resultaten överensstämmer med Puranen (2021) där hon skriver om språkets betydelse för att få arbete. Enligt henne är forskarvärlden överens om att kunskaper i det nya landets språk är viktigt för att kunna etablera sig i samhället. Det är en av de viktigaste förutsättningarna för en lyckad ekonomisk och social integration. Svaga språkkunskaper skapar däremot stora hinder för att bli en del av arbetsmarknaden och delta i vardagens sociala samspel med det omgivande samhället. Migranter som inte lär sig värdlandsspråket misslyckas ofta att uppnå ekonomisk självständighet och social integration. Många utrikesfödda riskerar att bli beroende av samhällets olika välfärdssystem.

4.1.4 Matchningsproblematik

Som vi presenterat i bakgrundsavsnittet brukar man grovt sett utskilja tre huvudförklaringar till arbetslöshet: Att lönerna är för höga, att efterfrågan på arbetskraft är för liten och att utbud och efterfrågan inte passar ihop. Det senare brukar kallas matchningsproblematiken (Eklund 1987). När vi frågar de intervjuade kommunrepresentanterna vad de ser som de viktigaste orsakerna till arbetslöshet så tar man upp den bristande efterfrågan på arbetskraft i vissa kommuner, men även matchningsproblemet kommer upp och det hänger ihop med vad som tidigare sagts i avsnittet. För även om det finns lediga jobb så vänder de sig inte till dem som har låg utbildning, ohälsa eller språkliga utmaningar.

De orsaker som listats hittills har att göra med att den arbetslöse inte matchar arbetsgivarnas krav. Det har alltså handlat om tillkortakommanden hos individen. Det har dock också tagits upp orsaker till arbetslösheten som inte främst är kopplade till individen utan mer är ett resultat av ett samhälleligt problem. Av intervjuerna har det exempelvis framkommit att det inte finns tillräckligt många arbeten. Man har helt enkelt inte tillräckligt med arbetsgivare på orten. Det har framför allt hörts från dem som representerar regionens små kommuner. På frågan om vad som är orsak till arbetslösheten i kommunen svarar en av intervjupersonerna som representerar en liten kommun:

En tydlig grej på en sån här liten ort är ju såklart arbetstillfällena. Alltså arbetsgivare som erbjuder dem arbete. Det går inte att komma ifrån, men det gör mig väldigt begränsad.

Vid olika tillfällen i intervjuerna har det också påpekats att vi inte har några enkla jobb i Sverige längre. Sverige är det land i Europa som har

minst andel enkla jobb (drygt 4 procent enligt Eurostat). Vi har ju konstaterat att många av dem som tillhör den aktuella målgruppen saknar en fullständig gymnasieutbildning eller aldrig har börjat på gymnasiet och de blir aldrig aktuella för mer komplicerade arbeten. De enkla jobben som inte kräver någon speciell utbildning och som skulle vara lämpliga för dem med bristande utbildning är bortrationaliserade. De som har rätt kvalifikationer söker sig till större orter. Ytterligare någon menar att förbättrade kommunikationer inom länet skulle kunna underlätta matchningen av individer och arbeten.

Några representanter för ett antal kommuner upplever att man har en ganska låg arbetslöshet och att de arbeten som är utannonserade inte får några kvalificerade sökande. Att få ned arbetslösheten ytterligare är förstås målet, men det är samtidigt oerhört resurskrävande och ur ett matchningsperspektiv är det minst lika viktigt att öka inflyttningen och att attrahera sökande, presumtiva skattebetalare till de kvalificerade arbetena.

4.1.5 Ärvd arbetslöshet (och synen på högre utbildning)

Att man har ärvt arbetslösheten nämns också som en orsak. Här finns ungdomar som är tredje generationens mottagare av försörjningsstöd. Det är ungdomar som inte haft någon förälder som gått till jobbet och de har inte heller haft någon far- eller morförälder som gått till jobbet. Detta leder till svårigheter för de unga att ens förstå varför man ska göra det. De har inga positiva referenser till vare sig arbete eller studier. De har ingen att prata med om vad de ska jobba med, inte heller om vad man ska gå för gymnasieutbildning och ofta blir det ingen heller.

Nära kopplat till den ärvda arbetslösheten finns också resonemanget om det som ibland benämns som kulturella orsaker och en bristande utbildningstradition. Det finns ett antal (bruks)orter som har en låg andel (främst män) som går vidare till högre utbildning. En av de intervjuade uttrycker det så här om synen på utbildningen i en kommun som ligger nära gränsen:

Du kan få jobb utan att utbilda dig, vilket skapar en kultur där utbildning inte uppskattas. Där föräldrar konstaterar att barn inte läser läxor, att det inte spelar någon roll vad man får för betyg. Man kan få jobb i Norge i alla fall. Det är en ganska laid back syn eller till och med en fiendlig syn på utbildning...

Intervjupersonerna beskriver en situation där det i många kommuner finns en lång tradition av att man inte utbildat sig på högskolenivå för att det har funnits jobb för alla när man gått ur gymnasiet. De unga har inte

fått till sig vikten av högre studier, vare sig hemifrån eller via lokalsamhället.

4.1.6 Bristande motivation

Bristande motivation för att arbeta tas också upp som en orsak till arbetslöshet. En av intervjupersonerna menar att en del av dem som kom till Sverige 2015 har fått bidrag utan motprestation i sju år – först från staten sedan från kommunen. Enligt honom har detta medverkat till att det funnits en morot för att inte arbeta.

Bland dem som flytt till Sverige finns det naturligtvis de som har haft jättehög motivation till arbete och de som redan har fått ett arbete. Det fick de 2015, 2016 eller 2017. De som inte har ett arbete idag är de som inte har den motivationen, men de hade ingen motivation att arbeta i sina hemländer heller.

Mycket av hans arbete går ut på att motivera människor att förflytta sig närmare ett arbete. Liknande erfarenheter kommenteras av andra intervjupersoner som menar att man måste ha viss förståelse för att t ex personer som är lite äldre och som flyttat till sina vuxna barn i Sverige, kan ha svårt att ta till sig att de behöver genomgå en, för dem, längre utbildning för att komma ifråga för ett jobb i sitt nya hemland.

Bristande motivation och möjligheten att påverka den, knyts också till en grupp individer som kännetecknas av att de har väldigt höga krav på ett arbete samtidigt som de står långt från arbetsmarknaden och har låg egen förmåga.

4.1.7 Mellan två jobb

Det finns också den gruppen arbetslösa som är mellan två jobb. Den arbetslöse är det kanske på grund av att han eller hon haft en tillfällig anställning. Att ha haft ett jobb innebär dels att man varit redo för arbetsmarknaden, dels att man har erfarenhet av vad det innebär att arbeta. Jämfört med andra grupper som är arbetslösa befinner sig de som är mellan två jobb i en starkare position:

Blickar man 5-10 år tillbaka i tiden och ser på vilka som får försörjningsstöd så är det få som står mellan två jobb. Idag är det människor som inte klarat skolan, misslyckats med många saker, långtidssjukskriven, utförsäkrad, ensam...

Att det upplevs vara ett litet problem att befinna sig mellan två jobb kommenteras särskilt i en av kommunerna där man menar att det i arbetslöshetsstatistiken sannolikt finns med personer som tillhör denna grupp. Samtidigt är det inte är särskilt alarmerande eftersom kommunen präglas

av säsongarbete, närhet till Norge och en rad andra utkomster som många lärt sig att hantera över tid.

I april och maj är man arbetslös och kanske i oktober och november. Men det är inget problem. Man har sitt årshjul. Många är säsongare och älskar den variationen med jobb. De kanske jobbar som kyrkogårdsvaktmästare eller i kassan på Konsum på sommarhalvåret för att gå över till någon av skidanläggningarna under vinterhalvåret. Däremellan kanske de jobbar på ett vårdhem eller i skogen. De personerna är mycket mera gångbara än du och jag. De klarar av det mesta.

Poängen är att växlingen mellan jobb, som ibland innebär att man befinner sig just mellan två jobb, utgör en del av en livsstil som bidrar till att man kan bo kvar på orten och att näringsliv och det offentliga i kommunen kan dra nytta av säsongarbetarna.

4.1.8 Funktionsvariationer

Flera kommunrepresentanter lyfter fram problematiken med individer som har någon form av funktionsvariation och som inte omfattas av Socialtjänstlagen och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). De kan och ska inte placeras inom daglig verksamhet. Det kan också handla om individer som har gått i särskola som inte kommer ut i arbete. Representanterna menar att det blir ohållbart om inte näringslivet, staten, regionen och kommunerna hjälps åt för att finna de enklare jobben som kan leda vidare. Intervjupersonerna konstaterar att de har en arbetsförmåga men inte i förhållande till de krav som ställs på arbetsmarknaden.

Det kan handla om funktionsnedsättningar som gör att man inte riktigt fungerar på den reguljära arbetsmarknaden och har lite svårt att klara nya system och höga krav.

Några intervjupersoner lyfter fram behovet av att göra utredningar och att få dokumenterat vilken diagnos individen har. Kommunen har inte ekonomiska förutsättningar för att bekosta utredningar för alla som behöver utredas. Vid enstaka tillfällen har det kunnat bekostas av projektmedel.

4.2 Kommunernas utmaningar

I anslutning till frågan om de viktigaste orsakerna till arbetslösheten har vi även ställt frågor och samtalat kring de utmaningar som man upplever att man arbetar med och står inför.

4.2.1 Staten tar inte sitt ansvar

Arbetsförmedlingens förändrade roll från 2019 tas upp i de flesta intervjuerna. Arbetsförmedlingen finns numera inte på plats i hälften av länets kommuner. De som enligt Arbetsförmedlingens definition inte står till arbetsmarknadens förfogande är kommunens ansvar, men från kommunens håll menar man att många av dessa individer i högsta grad är arbetsökande. Upplevelsen är att staten har vältrat över ansvaret för stora delar av arbetsmarknadspolitiken och att kommunerna helt har fått ställa om sin verksamhet. De gamla aktörerna är borta, vilket kommenteras så här från en av intervjupersonerna i en kommun som drabbats hårt i strukturomvandlingen och dras med hög arbetslöshet:

Jag saknar staten och kapitalet.

På chefsnivå finns det en fungerande dialog och det skrivs samverkansavtal mellan Arbetsförmedlingen och kommuner som inger förhoppning. Samtidigt finns en samstämmighet kring att det är svårt i den dagliga verksamheten, många riskerar att hamna mellan stolar och arbetsmarknadsfrågorna är egentligen inte ett kommunalt ansvar. En av de intervjuade uttrycker det så här:

Arbetsförmedlingen har zoomat ut. Snöbollen har kommit rullande över på kommunens planhalva och nu får vi göra samma arbete som man tidigare gjorde på Arbetsförmedlingen. Men vi får inte betalt för det. Och vi har inte koll på vem som är arbetslös heller egentligen, utom de som vi har kontakt med.

Bilden av dessa svårigheter stärks i SKRs årliga uppföljningar av effekterna av 2019 års reform. Värmland är också ett av de län som rapporterar störst problem med relationen till Arbetsförmedlingen (SKR 2019). Samarbetet med Arbetsförmedlingen är viktig och i ett antal fall lyfter man fram att det till och ifrån fungerar bra och att man tillsammans lyckas lösa knutar och kan hjälpa personer som inte passar in i ett ganska fyrkantigt system. Resonemanget om systemen för oss in på nästa utmaning som vi benämnt ”snåriga regelverk”.

4.2.2 Snåriga regelverk

De individuella handlingsplaner som upprättas i riktning mot ett arbete ska just vara individuella. Samtidigt lyfts det fram att regelverken ibland är snåriga eller fyrkantiga och som handläggare gäller det att ständigt påminna sig om att man måste fokusera mera på individens behov än regelverket. Ibland är motiven bakom regelverket någorlunda tydliga:

Det finns lagliga begränsningar för vilka tjänster en kommun kan skapa då de kan bedömas stå i konkurrens med näringslivet.

Medan andra problem har sin förklaring i att olika verksamheter hänvisar till sina regelverk och risken är uppenbar att människor bollas mellan systemen om man inte sätter sig ned och jobbar tillsammans med individen i centrum. En av de intervjuade menar att utmaningen är större i en liten kommun med begränsade resurser. Där behövs verkligen samverkan med andra myndigheter, annars riskerar individens bekymmer bli ett kommunalt åtagande under lång tid:

Rådigheten saknas över helheten och det finns en avsaknad av någon i andra änden.

De intervjuade lyfter därför fram hur viktigt det är att få igång och upprätthålla samarbetet med de olika aktörerna som ska finnas runt individen. I det fall det inte fungerar så upplever man att det är kommunen som har det yttersta ansvaret.

För dem som har någon form av ohälsa så är Regionen en viktig aktör i sammanhanget. Under intervjuerna pekas det på att det ibland tar lång tid innan man får kontakt med sjukvårdens olika delar. Ett annat bekymmer uppträder i de fall som individen inte får rätt diagnos, eller någon diagnos överhuvudtaget. Förutom att det potentiellt resulterar i fel åtgärder så kan det också få till följd att den enskilde förlorar ekonomiskt, t ex om vederbörande med en (annan) diagnos skulle haft rätt till sjukersättning istället för försörjningsstöd. Om man inte blir utredd och får en diagnos så kan det också innebära att man inte får rätt kodning hos Arbetsförmedlingen och därmed inte har rätt till lönebidrag eller vissa anpassningar av arbetsplatsen. Med detta sagt ska vi också redogöra för att flera av de intervjuade lyfter fram att man har ett gott samarbete med Regionens vårdcentraler och inte minst psykiatrin, vilket underlättar arbetet.

4.2.3 Fristående aktörer

Systemet med fristående aktörer är behäftat med utmaningar ur kommunernas perspektiv. Fristående aktörer utgörs av studieförbund, personaluthyrnings- och konsultföretag som fått i uppdrag av Arbetsförmedlingen att matcha arbetssökande med arbetsgivare. En utmaning bygger på de i grunden skilda logikerna i uppdragen. De fristående aktörerna ska tjäna pengar på lyckade matchningar, medan kommunerna menar att de jobbar med ett samhällsuppdrag. Ibland är det oproblematiskt och man jobbar åt samma håll. I andra fall skaver det, t ex när den fristående aktören väljer att inte jobba med vissa olönsamma individer eller att de

har möjlighet att kvittera ut en bonus för en lyckad matchning, trots att kommunen upplever att det är kommunens personal som i huvudsak arbetat med lösningen.

En annan utmaning, som lyfts fram i intervjuerna, är också av grundläggande karaktär. En rad intervjupersoner konstaterar att de fristående aktörerna, som säkert är duktiga på att coacha arbets sökande och matcha dem med lediga jobb, inte känner näringslivet på orten och därför har svårt att göra ett bra jobb. De intervjuade vittnar också om att de fristående aktörerna kanske inte ens finns på orten utan enbart erbjuder sina tjänster via nätet.

4.2.4 Självprioriterande fenomen

I inledningen av detta kapitel konstaterade vi att de i särklass viktigaste orsakerna till arbetslösheten som lyfts fram av de intervjuade är låg utbildningsnivå, språkbrister och ohälsa, inte minst den psykiska. Detta behandlas av de intervjuade som menar att mängden resurser som, på goda grunder, måste läggas på vissa fenomen och grupper i samhället kan resultera i att andra grupper, t ex de som befinner sig mellan två jobb, riskerar att få mindre hjälp. Man beskriver det i termer av att man prioriterar dem med försörjningsstöd, de som står riktigt långt från ett reguljärt arbete, dvs unga vuxna, utan vare sig arbete eller i studier; utrikesfödda med språksvårigheter och de med psykisk ohälsa. Det kan innebära att de grupper som man jobbade med tidigare, kanske inte glöms bort, men kan få mindre uppmärksamhet. En av de intervjuade vänder också på frågeställningen och undrar hur mycket resurser man förväntas lägga på vissa grupper:

Man ska naturligtvis inte ge upp hoppet, men alla har ju inte förutsättningarna.

Samtidigt menar han att kommunens ansvar för invånarnas välmående är långtgående, där människor måste få ett rikt och gott liv, eller åtminstone kunna stå på egna ben. Förhållningssättet är också genomgående i intervjuerna. Man menar att det är viktigt att inte ge upp och att hela tiden se människors potential och att alla ska kunna ta ett steg framåt.

4.2.5 Mörkertalet

Vi har tidigare i rapporten konstaterat att den offentliga arbetslöshetsstatistiken inte fångar alla som söker ett arbete, borde söka ett arbete eller genomgå utbildning. Gruppen unga utan var sig arbete eller i studier återkommer i intervjuerna och man pekar på att det finns unga vuxna som

klarar sig hjälpligt eftersom de bor hemma hos föräldrarna, men samtidigt kommer de inte närmare ett arbete och därmed inte in i samhället. Hur många dessa är utgör ett mörkertal. Gränsdragningarna mellan olika aktörer bidrar också till ett mörkertal, där det finns en stor grupp där kommunen inte vet vilken arbetsförmåga som finns. En av de intervjuade säger så här:

Förskjutningarna i det svenska systemet medför att den arbetslöse kan ha ett stort stödbehov som måste tillgodoses. T ex Försäkringskassans ”eviga prat” om att alla ska ställas mot den ordinarie arbetsmarknaden. Människor far riktigt illa.

En mycket konkret utmaning som återkommer är att kommunen, i dialogen med Arbetsförmedlingen, inte får reda på vilka som står till arbetsmarknadens förfogande. Detta uttrycks, bland annat på följande sätt:

Kommunen vet inte om det finns några handlingsplaner. Det är på individnivå och då behövs en kontakt med myndigheten för att höra om det finns pågående aktiviteter. Statistik på det vore värdefullt. Vilka arbetar/arbetar inte AF med?

Arbetsförmedlingens nya arbetssätt, som bygger på att kommunen ska rusta och förbereda individer för att bli jobbsökande, har medfört att det blir ett glapp mellan de båda verksamheterna. De intervjuade menar att de inte kan få information om vem som är arbetssökande och måste förlita sig på att de själva fångar upp dem utan stöd från Arbetsförmedlingen.

4.2.6 Projektifieringen och finansieringen

Man kan se det som en paradox, där det å ena sidan lyfts fram hur viktigt det är att man är långsiktig i sina åtaganden och å andra sidan konstaterar en hög andel projektfinansiering bland åtgärderna för arbetslösa och att förflytta människor närmare ett arbete. När de intervjuade ger exempel på hur man finansierar verksamheten så framgår det att ESF, Länsstyrelsen, Finsam, Regionen, Arbetsförmedlingen är viktiga komponenter. Projektifieringen riskerar att få två typer av finansiella konsekvenser. Den första gäller när ordinarie verksamhet behöver finansieras genom projekt. I det andra fallet finns det en risk att kommunerna inte råd att ta över och implementera goda erfarenheter och arbetssätt från projekt.

4.2.7 Utanförskap

Denna utmaning handlar om de utmaningar som uppstår till följd av individers bristande kunskaper om hur samhället fungerar. Till delar kan den sägas sammanfatta olika delar från de tidigare kategorierna och

ibland utgör den kanske en konsekvens av tidigare utmaningar. Det senare gäller t ex att det med utbildning följer en grundkunskap i hur samhället fungerar och har man inte denna kunskap så riskerar man att komma längre och längre ifrån arbetsmarknaden och in i ett utanförskap.

Nära kopplat till den låga utbildningsnivån pekar man också på en digital omognad och att det finns grupper som hamnar i ett utanförskap för att man inte klarar av det digitala. Här ligger det nära till hands att dra slutsatsen att alla inte har tillgång till internet. Samtidigt visar studier att internetanvändningen är 96 procent i åldersgruppen 16-64 (SCB, 2022). Det visar sig också att utmaningen inte är begränsad till gruppen äldre. För även om de unga klarar att hantera appar och annat i digital form så är de dåliga på att fylla i blanketter, kommunicera med myndigheter och vårdgivare, även om det sker i digital form.

En annan intervjuperson tar upp utmaningen med att många av dem som man arbetar med inte har kommit in i det svenska samhället. Det kan ta sig uttryck i att man inte har kunskap om sådana enkla saker som att man har en arbetstid som bestämmer när man börjar och slutar på dagen och att man får betalt, bara för den tid man är på jobbet. Den intervjuade ger följande exempel på missnöje med lönen:

De som fått ett jobb kan komma när de har fått lön och fråga varför de får så lite lön. Sedan blir de förvånade när jag förklarar att de har en månadslön på 22 000 kronor. Men om man bara är på jobbet fyra timmar per vecka så blir det så här. Då får man så här lite lön.

Det har också hänt att någon skickat en släkting till jobbet om man varit sjuk eller förhindrad att jobba av något annat skäl.

Ytterligare en utmaning består i de utrikesfödda kvinnor som är svårt omskurna. De har svårt att gå och ta sig till olika ställen. Om de exempelvis har en rejäl promenad till förskolan så kanske de väljer att inte gå dit för att lämna barnen för det blir för jobbigt. Istället stannar de hemma med barnen och då kan de inte gå till skolan själva. Intervjupersonen i det här fallet berättade att när hon var ny på jobbet så funderade hon på varför alla gick så långsamt i trappan upp till vuxenutbildningen – det är bara en liten trappa dit. Så småningom insåg hon att de gick så sakta för de är svårt omskurna. Då kan man inte gå i trappor på ett normalt sätt. Hon menar att om man har så jobbigt, då kanske man inte kan tillgodogöra sig någon utbildning alls utan behöver ta tag i sin ohälsa först innan man förväntas delta i någon annan typ av insats. Här kan det konstateras att detta står i bjärt kontrast till regeringens vårbudget 2022 där det särskilt lyfts fram vikten av att kvinnor med utländsk bakgrund ska komma i arbete.

En annan grupp som nämns som en utmaning är de som varit sjuk-skrivna en längre tid. De kanske till och med har fått sin försörjning från Försäkringskassan i flera år. Hur ska vi få tillbaka dem i jobb som haft en arbetsförmåga tidigare, men gått in i utbrändhet frågar sig en av intervju-personerna. De vet vad ett jobb innebär och har haft förmågan att jobba. Ändå är det inte helt självklart hur man får dem tillbaka på banan och de riskerar att hamna i ett långsiktigt utanförskap.

4.3 Målgruppens sammansättning

I intervjuerna har det framkommit en bild av att den målgrupp som man arbetar med i kommunerna omfattar individer med stor variation vad gäller faktorer som ålder, kompetens, arbetslivserfarenhet, hälsa och ursprung. Kommunerna har till följd av detta bl a utvecklat sina verksamheter genom att anställa olika specialister med skiftande kompetenser för att kunna möta denna mångfald. En kommunrepresentant uttryckte en önskan om att utvecklas och utbildas i målgruppsförståelse då den består av människor med varierande problem och utmaningar.

För kommunerna handlar det om att arbeta med människor med svag konkurrensförmåga där de intervjuade beskrivit att det är viktigt att förstå att dessa individer inte är mindre värdefulla eller mindre viktiga i samhället. De besitter unika styrkor och förmågor som kan bidra till samhället på sina egna sätt. Kommunrepresentanterna menar att genom att de får resurser och verktyg för att bygga sin självkänsla och motivation kan de uppnå sina mål och bli mer självständiga i livet.

Representanter för kommunerna har också upplyst om att alla individer i målgruppen inte syns i den officiella arbetslöshetsstatistiken av olika anledningar. Det kan t ex handla om en outhärdad funktionsvariation som får som konsekvens att individen inte får tillgång till det regelverk som kan bidra till att man blir berättigad till någon form av arbetsmarknadsstöd.

Sedan regeringen beslutat om den nya inriktningen för Arbetsförmedlingen har det medfört att de som arbetar inom kommunerna betraktar det som att de har uppdraget att arbeta med målgruppen som står långt ifrån arbetsmarknaden men säger samtidigt att det inte finns uttalat vilken roll kommunen ska ha. Enligt de intervjuade arbetar man med att rusta och matcha berörda personer utan att få någon statlig ekonomisk ersättning för det. Behovet av att samverka med myndigheter är lika viktigt idag som före 2019.

Hur ska vi i kommunen samverka med parter som gör vinst på resultatet så att säga? Det är mycket där som inte är enkelt att förhålla sig till. Samtidigt förstår vi att det är så här det är bestämt. Det är ett system som vi måste rätta oss efter. Men de här grupperna som står så här långt från arbetsmarknaden, de är det inte så attraktiva att jobba med. Dem får vi gärna tillbaka för dem får de ingen provision på.

5. Hur har man organiserat kommunens arbete med arbetsmarknadsfrågorna?

Detta är det andra kapitlet som bygger på resultaten från intervjuerna. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av vad lagen säger om kommunala åtaganden. Kommunerna i Värmland har valt att politiskt organisera sig både på traditionellt vis samt genom en alternativ form. De intervjuade beskriver en spännvidd av politiska beslut av mer strategisk karaktär till mer detaljerade beslut avseende arbetsmarknadsområdet. När det gäller förvaltningsorganiseringen har vi i samtalen fått beskrivet för oss både om lagar och ett upplevt utökat ansvar sedan 2019 som påverkar kommunernas uppdrag, ansvar och genomförande. Kommunerna efterlyser besked från staten om vilket ansvar kommunerna ska ha när det gäller arbetsmarknadsfrågorna. Kommunerna är samstämmiga vad gäller behovet av samverkan med externa aktörer. Kapitlet avslutas med några exempel på konkreta kommunspecifika arbetsformer.

5.1 Kommunala driftsformer och åtaganden

Kommunallagen ger möjlighet för kommunerna att välja olika organisationsformer. Det kan handla om gemensamma nämnder, avtalssamverkan, kommunalförbund samt kommunala bolag m.fl. Detta grundar sig på kommunens syn och bedömning på hur man lämpligast styr och leder sina verksamheter. Kommunerna är skyldiga till att ha vissa verksamheter enligt lag. Andra är frivilliga och beslutas av lokalpolitikerna.

Obligatoriska uppgifter är:

- Social omsorg (äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg)
- För-, grund- och gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning.
- Plan- och byggfrågor
- Miljö- och hälsoskydd
- Renhållning och avfallshantering
- Vatten och avlopp
- Räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar,
- Biblioteksverksamhet samt bostäder

Frivilliga uppgifter är:

- Kultur och fritid
- Energi
- Näringslivsutveckling
- Sysselsättning

I alla kommuner ska det finnas ett kommunfullmäktige och en kommunstyrelse. Kommunfullmäktige är kommunens högst beslutande organ och tar bl a beslut om kommunens inriktning, verksamhet och ekonomi. De beslutar också om den kommunala förvaltningens organisation och verksamhetsformer. Kommunstyrelsen leder och samordnar allt arbete i kommunen samt ansvarar för kommunens ekonomi. Inom ramen för de obligatoriska uppgifterna har kommunerna de största ekonomiska utgifterna i huvudsak inom områdena socialtjänst som innefattar äldreomsorg, stöd till personer med funktionsvariationer och ekonomiskt bistånd till enskilda personer eller familjer, barnomsorgen med förskolor och fritidshem samt utbildning som inkluderar förskola till gymnasium och vuxenutbildning. Dessa kommunala kärnverksamheter är också särskilt beroende av en stor mängd personal för att utföra uppdraget.

5.2 Politisk organisering i kommunerna

Den övergripande bilden för Värmland visar att kommunerna har valt att organisera sig på lite olika sätt, vilket kommunallagen ger möjlighet till. År 2022 hade Sverige ca 70 kommuner som valt en alternativ politisk organisering där det finns ett kommunfullmäktige och en kommunstyrelse som ansvarar för all kommunal verksamhet förutom viss myndighetsutövning. Här är facknämnderna ersatta av styrelseutskott. I Värmland finns ett antal kommuner som har valt denna organisationsform. De flesta värmländska kommunerna styr och leder emellertid sin verksamhet på traditionellt vis med kommunfullmäktige, kommunstyrelse och facknämnder.

Som tidigare nämnts beslutar kommunfullmäktige om inriktning och verksamhet medan kommunstyrelsen leder och samordnar arbetet. Genom intervjuerna har det framkommit att det finns politiska beslut avseende arbetsmarknadsområdet i flera kommuner men inte hos alla – i alla fall inte kända sådana vid intervjuernas genomförande.

Det finns politiskt fattade beslut som varierar mellan att vara av mer strategisk karaktär eller av inriktningsart till mer detaljerade beslut. Exempel på sådana är beslut om att avveckla försörjningsstödet med syftet att individerna ska nå egen försörjning på sikt. Beslutet anger hur många

individer som får växla försörjningsstöd till en anställning med lön. I ett annat exempel finns en antagen kommunövergripande strategi att arbeta med att nå skolresultat och att stärka de människor som står utanför arbetsmarknaden och öka deras anställningsbarhet och rusta dem på flera olika sätt. Att styra genom ekonomiska och organisatoriska beslut finns också angett som en politisk strategi med avsikt att få bort inlåsnings effekter för individers möjligheter att nå egen försörjning.

Några av de intervjuade efterfrågar lokala politiska riktlinjer för hur kommunen ska driva arbetsmarknadsfrågor medan andra har framfört ett stort värde av att ha engagerade politiker som möjliggör genomförande av aktiviteter.

I de kommuner där man valt att ha en samlad förvaltning finns uppfattningar såsom att det är ”bra med en koncern” som ger ett helhetsperspektiv. Det finns en uppfattning om snabbare och kortare beslutsvägar samt att verksamheten får bättre ekonomiska förutsättningar. Flera anger också att finns samordningsvinster internt i kommunen.

5.3 Kommunernas uppdrag, ansvar och genomförande

Hur ser kommunens uppdrag och ansvar ut när det gäller arbetsmarknadspolitiska frågor? Har kommunernas ansvar förändrats sedan 2019 i och med januariöverenskommelsen? Är det en ny spelplan för kommunerna? Kan en lag från 1944 få en förnyad innebörd? Lagen reglerar att det i varje kommun ska det finnas en arbetslöshetsnämnd. Kommunen kan tillsätta en särskild sådan, men görs inte det så utgör kommunstyrelsen arbetslöshetsnämnd.

Göteborgs stad har definierat uppdraget för nämnden att den ska vidta, eller på annat sätt främja, kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av densamma. Nämnden ska handlägga frågor om hjälpverksamhet vid arbetslöshet, samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor samt omedelbart underrätta Arbetsförmedlingen om arbetskonflikt som påverkar hjälpverksamhet inom kommunen (Göteborgs stad, 2023).

Denna definition beskriver nästan ordagrant lagens innehåll. Här finns en grund för kommunernas arbete att vila på. I lagen är det dock inte så tydligt formulerat vad som ligger i arbetslöshetsnämndens uppdrag. Enligt dialog med SKR så krävs förtydliganden och tydligare uppdrag till kommunerna med finansiering för att systemet ska bli välfungerande. SKR menar att i nuläget tvingas kommunerna ta på sig ett ansvar utan

uppdrag och att detta är en konsekvens av att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte fungerar för dem som står långt bort från arbetsmarknaden.

Det finns också grundläggande kommunalrättsliga principer som anges i Kommunallagen kap 2 som reglerar vad kommunen får göra och inte göra. Kortfattat kan det beskrivas som att en kommun inte får utföra konkurrerande verksamhet eftersom det skulle snedvrída konkurrensen på marknaden och ge kommunen en otillbörlig fördel gentemot privata företag. Syftet med reglerna är att främja en sund konkurrens och en öppen marknad. En kommun ska istället ha fokus på att tillhandahålla kommunala tjänster på ett effektivt och kostnadseffektivt sätt samt att främja invånarnas och näringslivets bästa. I sammanhanget bör nämnas att man i SOU 2020:41 har undersökt de juridiska möjligheterna för kommunerna att utföra insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

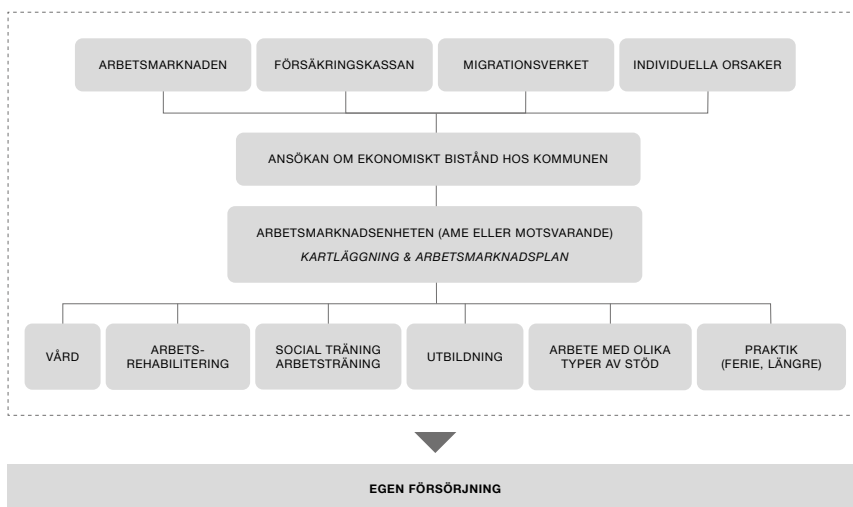
Flera av de intervjuade för ett resonemang om ansvarsfrågan avseende arbetsmarknadspolitiken. Det är ett statligt uppdrag samtidigt finns lagtexter som reglerar vad en kommun är skyldig att ta ansvar för. Vilket ansvar är kommunen skyldig att ta för personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande och som länge varit beroende av försörjningsstöd? Upplevelsen är att staten, vid sidan av att man upplevs ha lämnat kommunerna i sticket, inte kommer med tydliga besked här och att man inte ser utmaningen på samma sätt som kommunerna gör. Vem ska definiera uppdraget egentligen? Några av de intervjuade framför att flera konferenser har hållits i ämnet och utredningar som har genomförts, men erfarenheten är att det inte kommer ut något resultat i form av riktlinjer kring vad som ska gälla.

Antalet anställda som arbetar mer eller mindre kring målgruppen som står långt från arbetsmarknaden varierar beroende på kommunens storlek. När kommunerna skattar sig själva så är bedömningen att förmågan, d v s duglighet, kapacitet och engagemang är god eller mycket god. Det görs mycket i relation till målgruppen med de resurser som finns till förfogande. De flesta kommunerna bedömer också att de har tillräckliga resurser för sin verksamhet, men kommunerna lyfter fram att de saknar samarbetet på individnivå med handläggare på Arbetsförmedlingen. De värmländska kommunerna hoppas på en förbättring av samarbetet och samverkan genom den överenskommelse som tecknats mellan Arbetsförmedlingen och med en eller flera kommuner under förra året. Överenskommelsen ska syfta till att påskynda individens etablering i arbetslivet med utgångspunkt i regionala och lokala rekryteringsbehov för att främja

kompetensförsörjning och tillväxt. Detta ska ske i samverkan med utgångspunkt i parternas ansvarsområden och uppdrag.

5.4 Att få beviljat ekonomiskt bistånd och vidare handläggning

När en individ av olika anledningar är i behov av ekonomiskt bistånd, som delas in i två delar försörjningsstöd eller livsföring i övrigt, ansöker man om det hos kommunen. Utformningen av processen är likartad i de värmländska kommunerna och vi har valt att ge en övergripande beskrivning av hur förloppet kan se ut i figur 5.1.



Figur 5.1: Processen vid ekonomiskt bistånd.

Anledningarna till ansökan om ekonomiskt bistånd kan handla om att individen har blivit utförsäkrad från sjukförsäkringen eller att ersättningsdagarna från a-kassan är slut. Andra skäl kan vara att man inte har kommit in i välfärdssystemet och får rätt att nyttja regelverket. Det kan också gälla att ersättningen från välfärdssystemet är otillräckligt för att man ska klara daglig livsföring eller andra hinder som gör att man inte kommer in i arbetslivet såsom språk, psykisk ohälsa, väntan på utredningar, missbruk, boende, livsföring i övrigt som t ex tandvård. Det handlar om alla invånare såsom exempelvis barnfamiljer med otillräckliga inkomster, vuxna, unga vuxna och nyanlända personer. Ekonomiskt bistånd är välfärdens yttersta skyddsnät och är tänkt att vara en tillfällig ersättning.

Första kontakten en individ tar med kommunen kan vara via en e-tjänst eller via ett första personligt besök. Där görs en utredning om individen har rätt till ekonomiskt bistånd eller inte. En handläggare från en arbetsmarknadsenhet eller motsvarande kan finnas med redan i detta skede eller så kan man få en anvisning till en arbetsmarknadsenhet från enheten för ekonomiskt bistånd. Handläggaren kartlägger tillsammans med den sökande individens erfarenheter, kunskaper samt övriga behov i syfte att den sökande ska kunna stå till arbetsmarknadens förfogande eller påbörjar studier som leder till arbete alternativt annan försörjning, t ex från Försäkringskassan. Kartläggningen mynnar ut i en arbetsmarknadsplan med insatser. Dessa insatser bygger på individens behov och kan omfatta delar såsom fysiska och psykiska vårdinsatser, rehabilitering, arbetsförmågebedömningar, coachning individuellt eller i grupp, jobbsökaktiviteter, studiebesök, social arbetsträning, praktik inom kommunen eller på ett privat företag, studieinformation och kompetensutvecklande insatser. Enligt en individuell tidplan förväntas individen göra stegförflyttningar som till syvende och sist ska främja individens väg mot arbete eller studier. Insatserna i planen kan ske parallellt.

5.5 Kommunernas arbetssätt

Även om kommunerna har organiserat sin verksamhet på lite olika sätt beroende på storlek, traditioner och skilda utmaningarna så finns det många likheter i hur man tar sig an målgruppen som står långt ifrån arbetsmarknaden. I detta avsnitt går vi igenom likheter i angreppssätt, som bland annat består i tidiga insatser, fokus på individen och utbildning. Därefter går vi över och tittar på skillnader i organisering och arbetssätt som lyfts fram och som bland annat omfattar hur man vävt samman funktioner för att de ska samspela bättre och hur man arbetat med att optimera sina resurser och kompetenser.

5.5.1 Tidiga insatser

Ett av de mest tydliga budskapen från intervjuerna är de tidiga insatserna. Detta gäller både de unga, som riskerar att inte fullfölja skolan och de som har svårt att ta sig in i det svenska samhället. Flera intervjuade konstaterar att det saknas dialoger med föräldrarna, att samspelet mellan socialen och skolan är viktig och att det är svårt att ställa krav. Det är också särskilt svårt att fånga upp unga vuxna, i synnerhet om de fyllt 20 år och inte längre omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret samtidigt som de

väljer att inte anmäla sig som arbetslösa. Andra är mera tydliga i sina bedömningar och menar att tidiga insatser är mycket resurskrävande och så länge ingen sätter sig ned och räknar på samhällsvinsterna så riskerar man att fastna i en ständig upplevelse av resursbrist:

Alla pratar om förebyggande, men när man menar förebyggande så innebär det att det är någon annan som ska göra det. Det finns ingen annan. Vi har inga resurser. Då står vi kvar med begreppet tidiga insatser...

Samtidigt finns det gott om exempel på hur man arbetar konkret med tidiga insatser. I flera kommuner har man anställt ungdomskonsulenter och andra funktioner som bedriver uppsökande verksamhet. Någon menar också att man i större utsträckning försöker lyssna till de yngre och det finns idéer om nya sätt att arbeta med skoltrötta. Ett exempel är att i större utsträckning jobba praktiskt med dem som tröttnat på skolan och därigenom förbereda dem för yrkeslivet istället för att tvinga dem sitta kvar i klassrummet när de vantrivs med det.

5.5.2 Fokus på individen

Fokus på individen är också en bärande utgångspunkt i arbetet. En röd tråd i dessa individbeskrivningar är risken för att alla prövas mot samma regelverk. Man menar att kraven på individen bör variera mera än vad som är fallet idag, beroende på hur nära eller långt ifrån arbetsmarknaden han eller hon står. Det är också så att de som står långt ifrån ett arbete är en skör, men ingen homogen grupp. I en kommun har man tagit fasta på detta genom att bli erbjudna samtalsstöd till såväl enskilda som till grupper med olika behov, inte minst ungdomar.

Ytterligare en bärande idé eller utgångspunkt bygger på samarbetet runt individen, men att det kräver att man är prestigelös och släpper den hierarki som av tradition kan prägla samverkan runt just arbetsmarknadsfrågor. En av de intervjuade uttrycker det så här:

Det är viktigt att det finns en grupp som jobbar runt individen och det kanske är vårdkontakterna som är mest tillfälliga och mest aktuellt. Det kan vara en handledare hos mig som följer med till vården. Vissa saker måste ju fixas och då jobbar man runt individen och ser till att det fångas upp i gruppen.

Arbets sättet, där man inte släpper kontakten med individen, har visat sig vara mycket effektivt. I en annan kommun konstaterar man också hur viktigt det är att överlämningen mellan de olika aktörerna sker med rejält överlapp så att kommunen säkerställer att det inte blir glapp eller att någon hamnar mellan stolarna.

I ytterligare en av kommunerna har arbetssättet tagits ett steg ytterligare och man arbetar med en tydlig processorientering. Verksamheten är ganska nystartad, men man tycker att man är på rätt väg och lyckas undvika att individen blir bollad mellan olika yrkesgrupper. Detta är inte ovanligt i de fall där individens problem är mångfacetterade och, vid sidan av ekonomiskt bistånd, kanske även omfattar missbruk.

Tanken om att arbeta parallellt snarare än sekventiellt lyfts i en rad intervjuer. Det kan handla om att man yrkesanpassar språkutbildningen genom att praktik varvas med en SFI-utbildning. Ett annat exempel är de som får samtidig vård och arbetsträning.

5.5.3 Utbildning

Utbildning är en vattendelare på arbetsmarknaden och i det tidigare avsnittet om utmaningar har vi lyft vikten av att det finns gymnasieutbildning på orten. De kommuner som inte har gymnasieutbildning menar att det ger tydliga avtryck då skolresultat och arbetslöshet går hand i hand. Men man konstaterar också att tillgång till gymnasium inte alltid räcker:

Vi fokuserar väldigt mycket på utbildning idag. Men vi har dom som inte är redo att göra klart sin utbildning – eller dom fixar det inte helt enkelt.

Det måste med andra ord finnas möjligheter att lära sig ett yrke utan att ha fullgoda betyg från gymnasiet. I en kommun så menar man att vuxenutbildningen är den viktigaste komponenten i den kommunala verktygslådan och i en annan kommun konstaterar man att det är oerhört bra att man öppnat upp för s k frisök i vuxenutbildningen då man kan hjälpas åt och utbilda i ett regionalt, snarare än ur ett lokalt perspektiv, men här finns det en del att göra när det kommer till hur utbudet ska bestämmas.

En av de intervjuade påpekar att individen får olika ersättning om man får sin utbildning via arbetsförmedlingen eller om man kommer i fråga för vuxenutbildning i kommunal regi. Detta upplevs som bekymmersamt.

5.5.4 Samverkan med externa aktörer

En viktig faktor för att arbetet ska fungera är förstås samarbetet med externa aktörer. De intervjuade har fått frågan om hur samverkan ser ut med externa aktörer och hur man upplever att det fungerar. Vi har tidigare nämnt samverkan med Arbetsförmedlingen.

Det finns goda exempel på hur *civilsamhället* har ställt upp. Särskilt i samband med olika lokala projekt, språkcaféer och vid flyktingkris och nu senast i samband med händelseutvecklingen i Ukraina. Andra exempel är

praktikplatser för kvinnor med språksvårigheter som står långt från arbetsmarknaden. Flera kommuner har berättat om ett lokalt bra samarbete med *kyrkorna* och de *ideella organisationerna* på orten. *Föreningar* har mer eller mindre samverkan med kommunerna. Det finns exempel på föreningar som tagit emot praktikanter för en kortare insats eller för en längre period.

Finsam är ett samordningsförbund som gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Regionen och kommunen att arbeta tillsammans. Samordningen utgår från Lagen om Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Samtliga kommuner har lyft fram värdet av denna samverkansyta och är nöjda med det arbete som sker där.

När det gäller samverkan med *Region Värmland* och då med hänvisning till regionens ansvar för hälso- och sjukvården så är det blandade erfarenheter. Några röster efterlyser en bättre vårdssamverkan kring enskilda individer. Det nämns också i några intervjuer att det finns en komplexitet i bedömningen om en individ behöver ett läkarintyg om denne går på försörjningsstöd eller om personen ifråga har en sjukpenninggrundande inkomst. Både bemötandet och bedömningarna varierar enligt vad några intervjuade erfar. En annan svårighet som anges är att individen inte har en och samma vårdkontakt som kan bistå och stödja individen under den tid som vårdplanen genomförs. Om man inte får stöd från regionen genom olika insatser som individen är i behov av fördröjer det processen in till arbetslivet.

Alla behöver förstå vinsten i att ha ett helhetsgrepp kring varje individ som står och vacklar mellan arbetsmarknaden och kanske ohälsa. När samverkan fungerar så spar vi ju både ekonomiska och personella resurser.

De intervjuade har förståelse för att även regionen har utmaningar avseende kompetensförsörjning för sina områden. Flera vårdcentraler får goda vitsord så även för psykiatrimottagningen vid Torsby sjukhus.

Jag får lov att ge en eloge till vår vårdcentral och till psykiatrin i Torsby. Fantastiskt! De vill verkligen ha samverkan och vi har fått jättebra kontakt med en samordnande kontaktsjuksköterska på vårdcentralen. Min personal vet vart de ska vända sig när de behöver ställa frågor.

Det finns en efterfrågan av mer regional samordning avseende utvecklingsmedel. En intervjuad ser det som en viktig pusselbit. I sammanhanget nämns begreppet "Arbetsintegrerande sociala företag" vars syfte är att integrera människor i arbetsmarknad och samhälle.

Infrastrukturen och möjligheten att pendla med kollektivtrafiken nämns i intervjuerna som en utmaning. Förbättringar där ses som en möjlighet att öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Tvårsöver funkar inte kollektivtrafiken i Värmland. Det är nära nog omöjligt att resa från västra eller centrala delarna norr om Kil och ta sig till Säffle.

När det gäller *näringslivet* lyfter kommunerna fram vikten av att ha goda relationer med näringslivet som handlar om att både ge och ställa krav.

Kan vi få näringslivet att inse möjligheterna med arbetslösheten och inte som en belastning? Ju mer vi kan omvandla till skattemedel desto bättre för alla.

En kommun har bildat ett utvecklingsbolag som arbetar i nära relation till näringslivet i syfte att kunna hjälpa till med kompetensförsörjning och matchning.

Att arbeta nära näringslivet genom ett kommunalt utvecklingsbolag är en modell där företagen får hjälp med att rusta och matcha individer som står närmare arbetsmarknaden än andra och näringslivets behov av arbetskraft. Det finns ett nära samarbete med näringslivet och ett kommunalt bolag. Bolaget har möjlighet att erbjuda praktikplatser. Kopplat till det nära samarbetet finns en styrgrupp där näringslivschefen och det kommunala bolaget finns representerade.

Om tid och resurser fanns hos företagen skulle några av kommunrepresentanterna gärna se att det fanns möjligheter att utbilda arbetsgivare i olika funktionsvariationer. Om arbetsgivaren därefter har möjlighet att ta emot en praktikant skulle kommunen kunna låta en personell resurs gå parallellt med individen för att säkerställa eller bedöma i samråd med arbetsgivaren om det är möjligt med någon form av anställning eller inte.

Några intervjupersoner har en förståelse för att det är många aktörer som kontakter företagen med förfrågningar om t ex praktikplatser. Det blir en ökad komplexitet för arbetsgivarna som kan leda till en viss trötthet av många kontaktytor, missförstånd och påverka framtida samarbeten och möjligheter.

Ovan har vi tagit upp arbetssätt som är mera generiska. Nedan behandlar vi arbetssätt och tar upp exempel som är mera kommunspecifika.

5.5.5 Att samla verksamhetsgrenar som har nära anknytning till varandra

En väg som flera kommuner valt är att organisatoriskt samordna ekonomiskt bistånd, vuxenutbildning, arbetsmarknads- och integrationsfrågor. Det finns ett antal variationer på det i kommunerna. Några kommuner

som har en samlad förvaltning bedömer att detta är ett framgångsrikt koncept där man har kommit varandra närmare och det är lättare att få en översikt för dem som är i behov av flera kommunala resurser och insatser.

5.5.6 Delade tjänster

En kommun har man fokuserat på två frågor som man arbetar extra mycket med och där man kopplat samman skolresultat med arbetslöshetsfrågan. Ansvar bedöms ligga på alla i en kommun, men huvudansvaret ligger på socialtjänsten som betalar ut det ekonomiska biståndet och arbetsmarknadsenheten ansvarar för praktikplatser, arbetsmarknadsåtgärder, coachning och samtal. Vuxenutbildningen anses som en stor del av lösningen att rusta individer att få anställning på sikt. Kommunen har en anställd *verksamhetsutvecklare* som delar sin tid mellan arbetsmarknadsenheten och näringslivsenheten. I dialogen med näringslivet blir nyttan att ha en god kunskap om utbildningssystemet och en sakkunskap om utbildningsmöjligheter och förutsättningarna för skolan om vad man kan göra och inte göra inom ramen för skollagen. Att utveckla goda relationer med företagen på kort och lång sikt ses som positivt och dessutom nödvändigt menar flera av kommunrepresentanterna.

I ett annat fall delar kommunen en tjänst som *psykiatrisjuksköterska* med den privata vårdcentralen. Detta är ganska nytt så det är för tidigt att göra någon bedömning om utfallet.

5.5.7 Rekrytering av medarbetare med olika kompetenser

Flera av kommunerna beskriver en utveckling av vilka kompetenser man rekryterar idag. Tidigare var det många praktiker som bemannade tjänsterna. Strukturer och mål fanns inte på samma sätt som idag.

Kommunerna har valt att anställa personer med varierande utbildningsbakgrund och erfarenhet för att arbeta med målgruppen som står långt ifrån arbetsmarknaden. Vilka funktioner och med vilken bakgrund varierar mellan kommunerna. De som har nämnts är:

- Socionomer
- Beteendevetare
- Lärare
- Arbetsterapeut
- Psykiatrisjuksköterska
- Personalvetare

- Kurator
- Undersköterska
- Socialpedagog
- Statsvetare
- Samhällsanalytiker
- Människor med lång erfarenhet

Från en av de större kommunerna konstateras att man tvingats bygga ut verksamheten rejält de senaste åren. Samtidigt pekar de mindre kommunerna på att det finns en kompetensbrist inom den egna verksamheten för att kunna möta målgruppen. Även om den viktigaste förmågan är empati och bemötande kan det behöva fyllas på med akademisk kunskap.

5.5.8 Växla försörjningsstöd till anställning med lön

Att få ett anställningsavtal istället för att gå på försörjningsstöd är en metod som använts för stegförflyttning av individer. Idén bakom strategin är att det blir en positiv upplevelse för individen och har personen ifråga även familj och barn får det synergieffekter. Det handlar om en ettårig tidsbegränsad anställning i en kommunal verksamhet. Kravet är också att söka jobb under tiden. Personen får stöttning under tiden av en kommunal handläggare/arbetskonsulent. Om individen inte fått någon annan anställning under tiden så är man berättigad till a-kassa och Arbetsförmedlingen blir inkopplad. Har individen inom ett år ännu inte fått någon anställning har man rätt till aktivitetsersättning år 3. Det kan bli ett kommunalt ansvar igen, men flera har fått arbete genom denna metod.

5.5.9 Skapat e-tjänster för näringslivet och kommuninvånare

Det finns ett behov av praktikplatser inom offentlig förvaltning, hos företag och organisationer. En praktikplats syfte är att kunna ge ett extra stöd till människor som på sikt behöver ta sig in på arbetsmarknaden. Att ta emot en praktikant ses som en samhällsinsats och ett socialt ansvar. När en kommunchef och en näringslivsutvecklare gör företagsbesök ställs frågan om intresse finns av praktikanter och/eller rekryteringsbehov. I samband med det informerar kommunrepresentanterna om den e-tjänst som kommunen tillhandahåller där företaget kan registrera sig. Baserat på de uppgifter som företaget lämnar undersöker kommunen om det finns någon bland dem inom arbetsmarknadsenheten eller motsvarande som kan bli aktuell. Om det inte finns så informeras kompletterande aktörer via Arbetsförmedlingens om företagets behov. En annan e-tjänst som skapats

är ett stöd för kommuninvånare att skicka in en ansökan till kommunen om att få hjälp med att närma sig arbetsmarknaden eller få vägledning för att börja studera.

6. Vilka förutsättningar upplever man att det finns för att arbeta med problematiken?

Vi har tidigare beskrivit de utmaningar (kap. 4) som finns när det gäller arbetet med att minska arbetslösheten. I det här kapitlet ska vi lyfta de förutsättningar – goda sådana – som intervjupersonerna upplever att de har för att arbeta med arbetslöshetsproblematiken.

6.1 Engagemanget

Vi börjar emellertid med en förutsättning som intervjupersonerna inte tagit upp själva utan som vi som intervjuare har iakttagit och det är engagemanget hos dem vi intervjuat. Det märks att de står på individens sida och gör vad de kan för att arbeta med individen i centrum. En av intervjupersonerna säger:

Vi försöker ha en öppen dialog om vad det är för behov man har och vilken hjälp man behöver så att det inte är så att vi tror vad individen behöver. Vi ska utgå från individen och tro på den. Det handlar mycket om att tro på människan.

Genom att utgå från de enskilda individerna försöker man hitta bästa sättet för att rusta dem både ur ett kunskaps- och hälsoperspektiv. Man ger inte upp utan ger människor verktyg att klara av livet och bygga upp sitt självförtroende och sin självkänsla. Utgångspunkten är att alla har rätt till ett gott liv.

De anställdas engagemang märks tydligt i början när man ska göra de arbetslösa redo för att kunna ta sig in på arbetsmarknaden eller till någon utbildning som så småningom ska leda till ett jobb. Vi har också sett deras engagemang när individerna lämnar arbetsmarknadsenheten för ett arbete eller för studier. Då skickar man inte bara över dem och hoppas att allt ska fungera, utan man följer upp dem på den nya arbetsplatsen eller på den skola de har börjat sin utbildning. Ofta varar kontakten i flera månader. Intervjupersonen som berättar det här menar att man säkert gör mycket mer än vad staten förväntar sig men anser att det är en viktig förutsättning för de goda resultat man har inom hans kommun.

6.2 AME-nätverket.

Det finns ett nätverk för Värmlands AME-/AMI-chefer. De träffas, utbyter erfarenheter och stöttar varandra. Enligt en av de intervjuade är nätverksträffarna en av de viktigaste tillställningarna han är med på som har med jobbet att göra. En annan intervjuperson säger:

Jag är med i ett arbetsmarknadschefsnätverk som vi har på eget initiativ. Där kan vi få utbyte med varandra och vi är också ute hos varandra och ser vad de gör och bjuder in andra kommuner till oss. Då kan man hitta guldkorn. Man kan hjälpa varandra och göra varandra ännu bättre. Är det något vi kan ta med oss hem så är det ju en vinst för många kommuner är ganska likvärdiga i storlek i Värmland.

Utöver nätverksträffarna innebär alltså AME-nätverket också att de olika kommunrepresentanterna även fått kontakt med varandra i mindre konstellationer. Någon har beskrivit hur man kan ha ett nära samarbete även med kommuner som ligger geografiskt långt bort. Han har gett som exempel hur hans kommun samarbetar och skriver på en projektansökan ihop med en annan kommun som ligger förhållandevis långt bort, men att avståndet inte känns konstigt numera.

Karlstad som har den största verksamheten intar en särställning i nätverket och många lyfter fram att de följer utvecklingen där.

6.3 Kompetens

En förutsättning för att lyckas få de arbetslösa i jobb eller studier som flera lyfter fram är de anställdas kompetens. En av intervjupersonerna konstaterar att de kompetenser som tidigare funnits hos Arbetsförmedlingen numera måste finnas inom kommunerna. Vi har tidigare konstaterat att de Värmländska kommunerna som arbetar med målgruppen i rask takt fått bygga upp nya verksamheter och kompetenser.

De flesta som arbetar inom verksamheten har någon form av universitets- eller högskoleutbildning med inriktning mot socialt arbete. Vi har SFI-lärare, socio-
nomer, beteendevetare och även statsvetare. Vi har en bredd i våra kompetenser och de flesta har en stor erfarenhet av och jobbar med målgruppen på något sätt.

Några kommuner lyfter även fram ett behov av utbildning som ger en gemensam plattform för de olika professioner som arbetar med målgruppen och det pågår även en uppdragsutbildning för att nå detta mål. Ett antal intervjupersoner berättade om att det finns ett pågående utbildningspaket för personal inom vuxenutbildning och arbetsmarknadsenheterna i Värmland. I samverkan med skolchefer och rektorer för vuxenutbildning, chefer för arbetsmarknadsenheter och Länsstyrelsen i Värmland, har

Karlstads universitet tagit fram en utbildning. Utbildningspaketet föregicks av en kartläggning av kompetensutvecklingsbehovet. Arbetet initierades i februari 2020 och samma år förtydligades vuxenutbildningens uppdrag om kompetensförsörjning. Behoven av kompetensutveckling berör områden som: samverkan kring vuxna nyanländas etablering och lärande, att möta hela människan (NPF, psykisk ohälsa, missbruk), grundläggande normkritisk arbetsmarknadskunskap och yrkesvägledning i undervisning och matchning. Utbildningen pågår och samtliga kommuner i Värmland har erbjudits möjlighet till deltagande i utbildningen.

6.4 BIP-metoden

En del av de intervjuade nämner BIP-metoden som en förutsättning för att lyckas med sitt arbete med att hjälpa människor som står långt från arbetsmarknaden. BIP (Beskæftigelses Indikator Projektet) är världens största vetenskapliga studie för att ta reda på vad som leder arbetssökande mot egen försörjning genom arbete eller studier. Danskans förkortning av BIP översätts ibland till SKAPA: Skattning av progression mot arbete. Studien visar hur viktigt det är att tro på människors förmåga, att bygga tillit, att ge kontinuerligt stöd och att samverka. Forskningen har gjorts av Danmark av Væksthusets Forskningscenter i Köpenhamn.

Resultaten visar att sannolikheten att få jobb är beroende av hur väl individerna klarar sig på de indikatorer som mäts. Det är i synnerhet sju indikatorer har stor betydelse för om de hittar jobb. De framgår nedanstående tabell.

Tabell 6.1 Indikatorer med stor betydelse för om arbetslösa som befinner sig långt från arbetsmarknaden hittar jobb.

<p>INDIKATORER GÄLLANDE INDIVIDER:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hantering av hälsan • Tror sig kunna klara av ett arbete • Samarbetsförmåga • Jobsökningsbeteende • Reservationslön
<p>INDIKATORER GÄLLANDE HANDLÄGGARE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Handläggaren tror på att individen får jobb • Målmedvetenhet

Källa: BIP Indikatorer och jobsannolikhet – Huvudpunkter 2020

Resultaten från uppföljningen av modellen visar att om individen förbättrar sin förmåga att hantera eventuella hälsoutmaningar så ökar sannolikheten för att vederbörande hittar jobb. Det visar sig också att individens tro på sin egen förmåga att klara av ett arbete är avgörande för att få jobb. Chansen att få anställning är också högre om individen har en bra samarbetsförmåga. De arbetslösas sannolikhet att få jobb hänger i hög grad samman med om deras handläggare tror på att de kan få det. Ju mer handläggaren tror på individens jobbsikter, desto större är vederbörandes chans att hitta ett jobb.

Även om inte alla intervjupersoner nämner BIP-metoden så visar det sig att på de flesta enheter arbetar man åtminstone till delar arbetar i likhet med de indikatorer som ingår i den danska modellen. Av avsnittet som beskriver personalens engagemang framgår exempelvis hur man utgår från de enskilda individerna i sitt arbete. En av intervjupersonerna säger:

Till viss del följer vi en dansk metod som det finns studier på där man verkligen ska tro på människan. Om du jobbar med det här måste du tro på människan som sitter framför dig. Om man har det förhållningssättet att vi måste tro på den vi försöker hjälpa så hjälper det den personen att klara av sitt eget liv och göra någonting mer av det.

Samverkan är också något som tagits upp i intervjuerna och som också ingår i BIP-metoden.

6.5 Varierande förutsättningar

Under intervjuerna hade vi ett fokus på de goda förutsättningarna för att arbeta med arbetslöshetsproblematiken. Av svaren kan vi också se att kommunerna har varierande förutsättningar och att det råder ett slags motsatsförhållande vad beträffar vissa förutsättningar som lyfts fram. Antingen har man förutsättningen eller så har man den inte – och i det senare fallet så blir den ett problem eller en brist. Bland dessa mer eller mindre dikotoma förutsättningar finner vi främst: gymnasieutbildning på orten; en gynnsam näringslivsstruktur, nära till arbete; tillgången till den norska arbetsmarknaden; goda pendlingsmöjligheter och infrastruktur; matchningen mellan sökande och lediga jobb.

7. Finns det några förebilder eller goda exempel som kommunerna vill lyfta fram?

Vi har ställt frågor till intervjupersonerna om man i kommunerna har särskilda förebilder som man vill lyfta fram, arbetssätt som man inspireras av respektive förslag på hur man borde jobba i framtiden, om man tillåter sig att tänka lite friare. Vi kan konstatera att man vid sidan av ett intresse för en rad progressiva storstadskommuner och konkreta arbetsmodeller som BIP och Finsam inte lyfter fram förebilder i så stor utsträckning. Där- emot finns det en rad konkreta förslag på hur man kan och bör arbeta vidare. Förslagen har vi sammanfattat i tabell 7.1 nedan och de omfattar så- väl relationen till andra aktörer och samarbeten mellan kommuner som arbetet inom kommunen.

Tabell 7.1 Aktörer och åtgärdsförslag

Aktörer	Förslag till åtgärd
Stat och kommun	Red ut uppdraget Bli en fristående aktör
Regionen och kommun	Folkhögskolor som en resurs Infrastruktur
Kommuner emellan	Temporära kompetensteam Gemensamma utbildningar
Den egna kommunen	Skapa fler instegsjobb Inventera arbetsuppgifter Involvera alla förvaltningar

7.1 Stat och kommun

Den första typen av förslag på åtgärder rör relationen mellan staten och kommunerna, där oklarheten i det kommunala uppdraget och möjlig- heten att få betalt för sitt arbete är centrala.

7.1.1 Red ut kommunernas uppdrag

Flera kommunrepresentanter lyfter vikten av att uppdraget och åtagan- dena i relation till framförallt Arbetsförmedlingen behöver redas ut. Man upplever att man gör de arbetsuppgifter som Arbetsförmedlingen tidigare gjorde, men att man vare sig har de rätta förutsättningarna eller får er- sättning för det arbete som man utför. De som arbetar inom kommunerna har inte ens tillgång till den mest grundläggande informationen om vilka som står utan arbete, om de inte själva har kontaktat kommunen.

I samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner och Delegationen för unga och nyanlända har man från Arbetsförmedlingen tagit fram en ny mall och handledning för överenskommelser mellan myndigheten och kommuner. Syftet är att tillsammans verka för att alla ska ha en långsiktig varaktig försörjning och sysselsättning och att arbetsgivare har tillgång till rätt kompetens. Överenskommelsen ska skapa goda förutsättningar för samverkan.

Intervjupersonerna hoppas på en förbättring av samarbetet och samverkan genom den överenskommelse som tecknats mellan Arbetsförmedlingen och med en eller flera kommuner under förra året. Överenskommelserna ska syfta till att påskynda individers etablering i arbetslivet med utgångspunkt i regionala och lokala rekryteringsbehov för att främja kompetensförsörjning och tillväxt. Detta ska ske i samverkan med utgångspunkt i parternas ansvarsområden och uppdrag. Dessa överenskommelser ska betraktas som ett första steg för att säkra upp en lägstanivå. SKR följer utvecklingen i de svenska kommunerna i årliga rapporter sedan Arbetsförmedlingen ändrade sin verksamhetsinriktning 2019. De pekar på att Värmland tillhör ett av de län där kommunerna i störst omfattning upplever Arbetsförmedlingens frånvaro (SKR, 2019; 2023).

7.1.2 Att bli en fristående aktör

Ett konkret sätt att få ett väldefinierat uppdrag som ger ersättning är att försöka bli sk fristående aktör, eller samarbeta med något av de ett studieförbund, personaluthyrnings- och konsultföretag som fått i uppdrag att matcha arbetssökande med arbetsgivare. I en kommun berättar man hur man vid två tillfällen anmält intresse för att få uppdrag som fristående aktör, men att man hittills fått avslag:

Vad jag förstår så vill man så vill man från centralt håll ha större coachingsföretag, men då tappar man ju det lokala som hjälper oss i vår kommun. För tyvärr är det ju så att många hamnar hos coachningsföretag sedan Arbetsförmedlingen stängde sin dörr. Och det är inte lätt att sitta i digitala möten och få coaching från någon som inte ens finns på orten, som inte har en aning om vad det finns för företag här och som än mindre kan gå i god för den sökande.

För att komma vidare i frågan har man varit i kontakt med Ånge kommun som tillsammans med IF Metall och Kommunal bildat en ekonomisk förening och strävar för att bli underleverantör till den fristående aktören ABF Jobb, som har ett nationellt avtal med Arbetsförmedlingen. Man inväntar nu på utfallet i Ånge och andra kommuner som driver frågan på ett liknande sätt. Att få bli fristående aktör eller underleverantör skulle innebära ett tillskott av ett antal tjänster i kommunen, men också att man kan

jobba mera proaktivt, genom att man får tillgång till information och system som man inte har idag.

7.2 Regionen och kommunerna

Även Regionens ansvar i samband med arbetslöshetsproblematiken och det stöd och samarbete som regionen kan bidra med kommer upp som konkreta åtgärdsförslag under intervjuerna. Vid sidan av önskemål om kortare kötider till vården, främst för dem med psykisk ohälsa, så framträder folkhögskolorna som en resurs tillsammans med behovet av en förbättrad infrastruktur.

7.2.1 Folkhögskolorna som en resurs

Att studera på folkhögskola är ett sätt att ta sig vidare för dem som inte har fullständiga gymnasiebetyg. Region Värmland erbjuder utbildningsformen med lite olika, ofta yrkesorienterade, inriktningar i Arvika, Filipstad, Hagfors, Karlstad, Kristinehamn, Molkom, Stöllet, Sunne, Säffle, Södra Viken och Årjäng. Flera kommuner tar upp ett nära samarbetet med folkhögskolorna och att det gärna får utvecklas. En av de intervjuade uttrycker det så här.

Vi har ju förebilder och goda exempel i Värmland. Torsby har varit en inspiration i sitt arbete med extratjänster. De har jobbat väldigt konkret och i nära samverkan med folkhögskolorna där uppe och startat jättemycket insatser.

Folkhögskolestudier ger förvisso inte betyg och de omdömen som den studerande erhåller kan inte föras samman med gymnasiebetygen. Men studieomdömena ger grundläggande behörighet för att komma vidare och kunna söka till yrkeshögskola och högskola, tillsammans med andra i samma urvalsgrupp dvs utan att man konkurrerar med dem som gått vuxenutbildning eller gymnasieskola. Folkhögskolorna är därför ett viktigt komplement till den kommunala vuxenutbildningen och det lyfts också fram i intervjuerna.

7.2.2 Infrastruktur

Ytterligare ett område som tas upp i intervjuerna är behovet av att förbättra möjligheten att ta sig till från hemmet till arbete och utbildning. Detta gäller oavsett om det är inom kommunen, i någon annan del av länet eller till Norge.

7.3 Mellankommunala samarbeten

AME-nätverket är ett exempel på ett väl utvecklat mellankommunalt samarbete som lyfts fram av flera kommuner och det finns god anledning att bygga vidare på samarbete mellan samtliga kommuner eller olika grupper. Ett exempel är bemanningen, där mindre kommunerna konstaterar att de kan ha svårt att både bemanna och upprätthålla alla de funktioner som krävs för att möta arbetslöshetsutmaningarna.

7.3.1 Temporära kompetensteam, behovsbaserade

En del intervjupersoner lyfter alltså fram behovet av delade tjänster eftersom det krävs så många olika typer av kompetenser för att möta de ofta komplexa behov som de arbetslösa har. Man pekar även på vad vi valt att kalla temporära kompetensteam. Ett sådant team tillsätts för att under en begränsad tid arbeta i en eller flera kommuner och hantera konkreta utmaningar. Det kan till exempel handla om en grupp som samlar in och analyserar goda exempel och erfarenheter från olika kommuners arbete med de arbetssökandes process genom verksamheten för att sedan ta fram en gemensam best practice-modell.

7.3.2 Utveckla fler gemensamma utbildningar på distans

Ytterligare ett exempel på kommunövergripande insatser som lyfts fram är fler kommunövergripande arbetsmarknadsutbildningar. Förslaget bygger på svårigheterna att fylla lokala arbetsmarknadsutbildningar och att arbetssökande ofta är tveksamma till att delta i utbildningar som kräver att de studerar på annan ort – även om det handlar om korta resor till grannkommunen. En av de ansvariga inom vuxenutbildningen pekar på möjligheten med distansundervisning, som öppnat sig och fått ett rejält uppsving under och efter pandemin. Han säger så här om problem och lösningar:

Vi har ju samverkan med [kommun] där vi har måltidsutbildningar. De anordnar utbildningar och då måste de studerande ta sig två eller tre dagar i veckan till [kommun]. Och det är väldigt många, som anmäler att de inte kan ta sig dit. Då tror jag att det jättebra om vi kan tänka lite mer. Med distansundervisning har vi kommit nåanstans.

Genom att fler kommuner samarbetar och erbjuder så mycket av utbildningen som möjligt via distans, tillsammans med praktik och andra verksamhetsförlagda moment i den egna kommunen, menar han att det kraftigt ökar möjligheten att bo kvar på orten och samtidigt få en utbildning.

7.4 Den egna kommunen

Slutligen återfinner vi också en rad förslag och idéer kring vad som kan göras i den egna kommunen. Det handlar om att skapa fler instegsjobb, botanisera bland uppgifter som behöver utföras men som inte görs idag samt att det går att ytterligare understryka hela kommunens ansvar för att hjälpa behövande till egen försörjning.

7.4.1 Skapa fler instegsjobb

Under intervjuerna har man lyft fram att det saknas enkla jobb, eller instegsjobb, och att de som saknar gymnasieutbildning har mycket svårt att komma vidare. I en del kommuner lyfter man fram idéer om att skapa enklare jobb för att på så sätt skapa arbeten till fler grupper. Det kan till exempel handla om att skilja ut omvårdnadsdelarna från omsorg och service i ett vårdyrke. Detta skapar förvisso bättre och sämre jobb, och finner visst stöd i traditionella teorier (se t ex Jahoda, 1982) att ett sämre jobb är bättre än inget alls och att det hjälper individen att komma närmare ett reguljärt arbete. Andra är mera avvaktande:

Det är ju många kommuner som gör det. De hittar på nya titlar eller nya utbildningar som inte... Och att bädda sängar, laga mat och städa, det kan vi alla göra. Det måste man inte vara utbildad för och det ser olika ut i olika kommuner.

Man vill inte gå denna väg, dels för att man inte har någon brist på till exempel på undersköterskor i vården, dels för att det riskerar att utarma innehållet i arbetet. Detta är också en hållning som finner stöd i arbetslivsforskningen, men sammantaget menar vi att frågan om instegsjobb är ett område som kommuner kan arbeta tillsammans med och dela erfarenheter.

7.4.2 Inventera arbetsuppgifter som finns, men inte görs

Nära instegsjobben finns också förslaget om att genomföra inventering av arbetsuppgifter som finns inom kommunen, men som av olika anledningar inte görs. Dessa arbetsuppgifter kan sedan användas i en strategi att växla försörjningsstöd mot anställningar. Även en sådan inventering lämpar sig för ett samarbete mellan flera kommuner. Det finns erfarenheter från liknande projekt.

7.4.3 Involvera alla förvaltningar/sektorer

Det finns också utvecklingsförslag som i huvudsak fokuserar på det som händer inom den egna kommunen och att sysselsättning handlar om att man ska erbjuda ett gott liv till alla kommuninvånare. Därför är det ett ansvar som sträcker sig över större delar av kommunen än socialförvaltningen eller arbetsmarknadsenheten. En av de intervjuade uttrycker det så här:

Det blir ju lätt så att det är vi som driva de frågorna. Så vi får påminna om att det för flera år sedan togs ett beslut att man skulle leverera x antal platser och bidra till de här personernas förflyttning mot eget arbete och egen försörjning - eller studier. Man får jobba ganska mycket med att placera frågorna kommunövergripande. Påminna om att det inte bara är socialförvaltningens problem egentligen utan det är ju en hel kommuns problem. Ja, och egentligen så är det ju också Arbetsförmedlingen som ska jobba med de här frågorna, men de tar ju inte emot eller tar sig an de här individerna.

Resonemangen kring de inomkommunala åtgärdsförslagen för oss in på det kommunövergripande ansvaret som ibland glöms bort men även över till frågor om hur man bör organisera verksamheten och vad som bör erbjudas. Som vi nämnde i metodavsnittet har några få avböjt att delta i studien och deras motiv har varit att de inte känner sig helt insatta i helheten och att andra nog har en bättre översikt. Gemensamt för flera intervjupersoner är dock att de lyfter svårigheten att ha en helhetsbild och känna en gemensam färdriktning. Att fatta, och systematiskt arbeta igenom, ett kommunövergripande uppdrag med ett givet antal jobb inom respektive förvaltning skulle ge en sådan tydlighet från politiker och kommunledning. En av de intervjuade menar att detta med fördel kan göras i samverkan mellan flera kommuner:

Jag tror att alla brottas med samma bekymmer. Jag tror på att ta fram handlingsplaner, tillsammans med tips och råd kring hur kommuner skulle kunna göra.

I flera av intervjuerna har vi behandlat Åmåls ansats med en handlingsplan som omfattar en sektorsövergripande satsning på hundra jobb och flera pekar på det som en intressant väg framåt – även om det skulle visa sig svårt. Flera önskar också ta del av Åmåls erfarenheter, genom att de bjuds in till presentationer eller studiebesök.

8. Avslutande reflektioner

Med utgångspunkt i erfarenheterna bland de värmländska kommunerna har denna undersökning pekat ut utbildning, (psykisk)ohälsa och språksvårigheter som de gemensamt största anledningarna till arbetslöshet. Det visar sig också att mycket av arbetet i kommunerna omfattar grupper som inte med nödvändighet framträder i den offentliga statistiken. Detta har sin förklaring i att den enskilde kanske inte anmält sig som arbetslös eller inte kan komma ifråga för stöd från Arbetsförmedlingen då man bedöms befinna sig för långt ifrån ett arbete. I det första fallet finns ett behov av att kartlägga omfattningen av denna grupp (i termer av en kommunal arbetslöshetsstatistik) och i det andra fallet så blir det kommunens uppdrag att rusta och matcha den enskilde på sin resa mot arbete eller utbildning. Studien visar hur de värmländska kommunerna byggt upp verksamheter och kompetens för att hjälpa grupper som man framhåller tidigare fick hjälp av Arbetsförmedlingen.

I samtalen med intervjupersonerna framträder ett stort engagemang och i rapporten har vi samlat redogörelser för hur man arbetar med och löser frågorna i kommunerna, vilka utmaningar och förutsättningar som finns samt hur man kan och vill jobba med arbetslöshet framgent. Dessa beskrivningar kan utgöra exempel för andra kommuner och förslagen på utveckling lämpar sig för såväl gemensamma kommunöverskridande ansträngningar och handlingsplaner som arbetet i den egna kommunen.

Under arbetet med rapporten, inte minst i samband med att den delrapporterats och presenterats för SKR, så har det getts kontrasterande bilder och väckts intressanta frågeställningar. En sådan kontrast bygger på att denna grupp arbetslösa har en tendens att hamna i skymundan av andra arbetsmarknadsrelaterade utmaningar och då främst bristen på arbetskraft och kompetens, både inom offentlig och privat sektor. Det har också väckts frågor om vad ett gott arbete innebär och vad som krävs för en god arbetsinsats. Här finns det en risk för att vi mäter alla samhällsmedborgare med samma måttstock, där den som inte har en viss utbildning och står till arbetsmarknadens förfogande åtta timmar per dag hamnar vid sidan av. Detta leder oss in i konkreta frågor som exempelvis hur vi ser på tvåtimmars arbetsdagar och andra

atypiska former av arbete, minimilöner, om det är möjligt att skapa enklare jobb, som fortsatt ger individen värdighet samt hur man organiserar för en sådan utveckling. Andra viktiga frågor som adresseras är hur vi tar hand om och motiverar de ungdomar som inte vill eller orkar gå till skolan och därmed saknar fullgoda betyg från gymnasiet. Det är viktigt att det finns flera vägar till att få ett yrke, ett arbete, egenförsörjning och ett självständigt liv.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2023): *Arbetsmarknadsdata*, månadsstatistik mars 2023
- Bengtsson, Mattias & Tomas Berglund (2012) ”Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier”, i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Vol 18, Nr 3.
- Björklund, Anders m fl (2014) *Arbetsmarknaden*, Lund: Studentlitteratur
- Eklund, Klas (1987) *Vår ekonomi - en introduktion till samhällsekonomin*, Stockholm: Tidens förlag
- Ekonomifakta.se
- Erikson, Robert m fl (2007): *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985-2003*. Rapport 2007:18. Uppsala: IFAU.
- Forslund, Anders & Linus Liljeberg (2020): *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*, Forte: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
- Fryer, David (1986): Employment Deprivation and Personal Agency during Unemployment – A critical discussion of Jahoda’s explanation of the psychological effects of unemployment, *Social Behaviour*, 1: 3-23.
- Furåker, Bengt (2017): *Arbetsmarknaden*, i Berglund, Mattias & Tomas Berglund: *Arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Gök, Samuel (2022): *Sårbarhetsanalys av det värmländska näringslivet*, Region Värmland
- Huzell, Henrietta (2020): *Arbetslösheten i Åmål – Åtta hypoteser som beskriver och förklarar mönstret*, Karlstads universitet
- Jahoda, Marie (1982): *Employment and Unemployment – A Social-Psychological Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jahoda, Marie m fl (1933/1980): *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kolada, en databas och tjänst från RKA – Rådet för främjande av kommunala analyser. Kommunernas hemsidor
- Marx, Karl (2018/1867): *Kapitalet. Kritik av den politiska ekonomin*. Första boken. Lund: Arkiv.
- Mellander, Charlotta (2020): *Professorn: Farligt med orters beroende*, SvD Näringsliv
- Mellander, Charlotta (2020): *Urbaniseringen består*, Fokus
- Mellander, Charlotta, (2020): *Planer för dröm om tillväxt*, Fokus
ortshistoria.se
- Parnes, Herbert S (1968): Labor Force: Markets and Mobility, i Sills David L (red.) *International Encyclopedia of the Social Sciences* 8, New York: Macmillan and Free Press. 481-487.
- Puranen, Bi (2021): *Med migranternas röst II – Hur blir man en värmlänning?* Stockholm: Institutet för framtidsstudier
- SCB (2022): *Arbetskraftsundersökningarna*

SKR (2019): *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitikens omläggning – Redovisning av en enkätundersökning*, Stockholm: Sveriges kommuner och regioner

SKR (2022): *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitikens 2022 – Redovisning av en enkätundersökning*, Stockholm: Sveriges kommuner och regioner

SOU 2020:8 – *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, Stockholm: Nordstedts förlag

Region Värmland (2021) *Värmlandsstrategin 2040*

Litteraturtips

- Brady Henry E, Verba Sidney, Schlozman Kay Lehman (1995): Beyond SES: A Resource Model of Political Participation, *American Political Science Review*, 89(2): 271–294.
- Breakwell Glynis M (1986): Political and Attributional Responses of the Young Short-term Unemployed, *Political Psychology*, 7(3): 575–586.
- Carle Jan (2003): Welfare Regimes and Political Activity among Young Unemployed People, i Hammer Torild (red) *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe. A comparative Study*. Bristol: Policy Press.
- Furnham Adrian (1994): The psychosocial consequences of youth unemployment, i Petersen Anne C, Mortimer Jeylan T (red) *Youth unemployment and society*. Cambridge: University Press.
- Giugni Marco & Lorenzini Jasmine (2013): Employment status and political participation: Does exclusion influence the protest behavior of the young unemployed? i Andreosso-O'Callaghan Berndette & Royall Frédéric (red): *Economic and Political Change in Asia and Europe: Social Movement Analyses*, New York: Springer.
- Hammarström Anne (1996): *Arbetslöshet och ohälsa – om ungdomars livsvillkor*. Lund: Studentlitteratur.
- Nordenmark Mikael (1999): Employment Commitment and Psychological Well-being among Unemployed Men and Women, *Acta Sociologica*, 42(2): 135-146.
- Rantakeisu Ulla (2009): *Klass, kön och platsanvisning. Om ungdomars och arbetsförmedlars möte på arbetsförmedlingen*, Rapport för Institutet för arbetsmarknadsutvärdering (IFAU) 2009:3. Uppsala: IFAU.
- Saenger Gerhart H (1945): Social Status and Political Behavior, *American Journal of Sociology*, 51(2): 103-113.
- Schlozman Kay Lehman & Verba Sidney (1979): *Injury to Insult: Unemployment, Class, and Political Response*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Starrin Bengt, Forsberg Erik & Rantakeisu Ulla (1999): I arbetslöshetens spår – ekonomisk stress, skam och ohälsa, i Härenstam A, Lundberg U, Lindbladh E, Starrin B (red) *I vanmaktens spår*. Umeå: Boréa, 21-93.
- Syssner, Josefina (2022): *"Klyftan mellan stad och land – vad menar vi egentligen?"*, Dagens Arena
- Ulmestig Richard (2020) *Gränser och variationer – en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Rapport 2020:5:

Bilaga 1: Intervjuguide

- Hur skulle du beskriva att arbetslösheten ser ut i din kommun? Är den statistik som finns tillfredsställande eller saknar ni någon arbetslöshetskategori?
- Vad ser du/kommunen som de 3 viktigaste orsakerna till arbetslöshet?
- Vad ser du/kommunen som de 3 viktigaste lösningarna till att minska arbetslösheten?
- Vilka utmaningar ser kommunen inom ramen för detta område?
- Har ni de resurser som ni behöver (t ex pengar, kompetens, samarbeten)?
- Om ni saknar något – vad är det ni saknar i detta sammanhang?
- Hur ser organisationen ut och på vilken nivå ligger ansvaret? Vilka enheter/avdelningar?
- Hur många anställda inom kommunen bedömer du att det är som på olika sätt arbetar med målgruppen/individerna som detta handlar om?
- Vilka strategier finns för att hantera frågan om arbetslöshet?
- Hur skulle du beskriva att din kommun konkret arbetar med arbetslöshetsfrågor?
- Hur bedömer du din kommuns förmåga att arbeta med dessa frågor på en skala från 1-10? Motivera gärna varför du gör den skattningen.
- Kan du beskriva hur din enhet arbetar med uppdraget och vilken bild har du av andra enheters roll och uppdrag inom området?
- Vilken utbildningsbakgrund och/eller kompetensprofil är vanlig bland de som arbetar med målgruppen?
- Hur samverkar ni internt i kommunen? Hur tycker du att det funkar?
- Hur ser samverkan ut med externa aktörer, t ex Arbetsförmedlingen, Region Värmland, utbildningsanordnare, ideella organisationer/civilsamhället, andra kommuner med flera. Hur funkar det?
- Finns det några förebilder eller goda exempel som kommunen inspirerats av?
- Har du/kommunen några tips och/eller rekommendationer inför framtiden?
- Har kommunen några önskningar kring vad som skulle behövas för att kunna minska arbetslösheten?
- Finns det något som du vill komplettera med utöver det vi har samtalat om?

Bilaga 2: Könsuppdelad statistik per kommun och år

Totalt antal invånare samt könsuppdelad statistik för åren 1980, 2020 och 2022. Differensen visar om det bor fler kvinnor eller män i kommunen för motsvarande år.

Kommun	1980		2020		2022		Differens		Differens	
	Antal invånare	Antal kvinnor (K)	Antal invånare	Antal kvinnor (K)	Antal invånare	Antal kvinnor (K)	Differens	Antal män (M)	Antal kvinnor (K)	Antal män (M)
Arvika	26 891	13 549	25 932	12 895	25 832	12 854	+ 207 K	13 037	12 832	12 978
Eda	9 518	4 781	8 550	4 164	8 535	4 143	+ 44 K	4 386	4 143	4 392
Filipstad	14 606	7 278	10 503	5 141	10 315	5 076	+ 50 M	5 362	5 076	5 239
Forshaga	12 019	6 045	11 524	5 689	11 578	5 704	+ 71 K	5 835	5 704	5 874
Grums	10 805	5 326	9 043	4 457	9 105	4 482	+ 153 M	4 586	4 482	4 623
Hagfors	17 511	8 676	11 517	5 558	11 589	5 582	+ 159 M	5 959	5 582	6 007
Hammarö	12 129	5 982	16 668	8 340	16 820	8 424	+ 165 M	8 328	8 424	8 396
Karlstad	74 068	38 154	94 828	47 753	96 466	48 484	+ 2 240 K	47 075	48 484	47 982
Kil	11 171	5 537	12 115	5 976	12 115	5 980	+ 97 M	6 139	5 980	6 135
Kristinehamn	26 977	13 549	24 190	11 969	24 053	11 886	+ 121 K	12 221	11 886	12 167
Munkfors	5 132	2 546	3 725	1 845	3 701	1 824	+ 40 M	1 880	1 824	1 877
Storfors	5 508	2 709	3 990	1 892	3 882	1 826	+ 90 M	2 098	1 826	2 056
Sunne	13 344	6 568	13 335	6 563	13 418	6 640	+ 208 M	6 772	6 640	6 778
Säffle	18 985	9 413	15 420	7 625	15 242	7 510	+ 159 M	7 795	7 510	7 732
Torsby	15 601	7 588	11 549	5 652	11 411	5 588	+ 425 M	5 897	5 588	5 823
Årjäng	9 805	4 894	9 996	4 837	9 914	4 812	+ 17 M	5 159	4 812	5 102
Värmland	284 070	142 595	282 885	140 356	283 976	140 815	+ 1120 K	142 529	140 815	143 161

Källa: Kolada, 2023

När det gäller befolkningsförändringar med fokus på kön visar statistiken att Arvika, Eda, Forshaga, Karlstad och Kristinehamn kommuner hade fler kvinnor än män som invånare år 1980. För åren 2020 och 2022 har bilden förändrats och visar på att det är Karlstad och Hammarö kommuner som har fler kvinnor än män som invånare. Befolkningsförändringen för hela Värmland visar också på ett skifte skett där männen har blivit fler än kvinnorna under tidsperioden 1980-2022.

Karlstads universitet har fått i uppdrag av Region Värmland genomföra en fördjupad utredning för att analysera orsakerna till att arbetslöshetssituationen skiljer sig mellan de värmländska kommunerna. Undersökningen och dess resultat redovisas i denna rapport.

Resultaten av studien visar bland annat att de viktigaste orsakerna till arbetslösheten är låg utbildningsnivå, otillräckliga språkfärdigheter och ohälsa – i synnerhet psykisk ohälsa. Det handlar också om att man är mellan två jobb, att man inte matchar de jobb som finns, bristande motivation, ”ärvd” arbetslöshet samt funktionsvariation. Det framgår också att de arbetslösa man arbetar med inom kommunerna inte alltid framträder i den offentliga statistiken.

Vi hoppas att vår rapport kan komma att utgöra en grund att bygga vidare på i samverkan mellan regionen och kommunerna. Att arbeta tillsammans och dela på kunskap och resurser ger goda möjligheter att minska arbetslösheten i framtiden.