

Arbetsmarknadspolitik i kommunerna

Del 1

Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna* den 24 maj 2012

Del 2

Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare
av fil. dr Katarina Thorén, Uppsala universitet

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-86673-98-7
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2012

Förord

Staten har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men insatser för arbetslösa görs även i kommunal regi. Kommunerna spelar en väsentlig roll, inte minst när det gäller att arbetslösa med försörjningsstöd ska komma tillbaka till arbete. Kunskapen om svenska kommuners arbete med insatser för arbetslösa är emellertid begränsad och har inte funnits sammanställd på ett sätt som kan bidra till erfarenhetsutbyte kommuner emellan.

Mot denna bakgrund beslutade arbetsmarknadsutskottet den 13 oktober 2011 att ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt om arbetsmarknadspolitik i kommunerna skulle genomföras. Projektet skulle utföras av Uppsala universitet genom Katarina Thorén, fil. dr i socialt arbete vid universitetets sociologiska institution. Projektet avrapporterades i form av kunskapsöversikten *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, författad av Thorén. Som brukligt är svarar författaren ensam för kunskapsöversikten och dess slutsatser.

För att sprida kunskap och stimulera till debatt bjöd riksdagens arbetsmarknadsutskott den 24 maj 2012 in till ett offentligt seminarium om arbetsmarknadspolitik i kommunerna. De stenografiska uppteckningarna från seminariet utgör del 1 av denna rapport. Seminariet inleddes med att Katarina Thorén presenterade den kunskapsöversikt som utskottet beställt. Kunskapsöversikten i sin helhet utgör del 2 av denna rapport. Företrädare för Arbetsförmedlingen, Sveriges kommuner och landsting och fackförbundet Kommunal gav därefter sin syn på arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Även företrädare för två kommuner – Södertälje och Solna – hade bjudits in för att berätta om sina erfarenheter av kommunala insatser för arbetslösa. Utskottets ledamöter ställde sedan frågor till de medverkande.

Det är vår förhoppning att vi genom denna rapport ska stimulera såväl den politiska debatten om arbetsmarknadspolitik i kommunerna som vidare forskning inom fältet.

Tomas Tobé (M)

Ylva Johansson (S)

ordförande,
arbetsmarknadsutskottet

vice ordförande,
arbetsmarknadsutskottet

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	4
Del 1.....	7
Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium <i>Arbetsmarknadspolitik i kommunerna</i> den 24 maj 2012.....	7
Program.....	8
Sammanfattning.....	9
Stenografiska uppteckningar.....	11
Del 2.....	43
Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.....	43
Sammanfattning.....	44
1 Inledning.....	45
1.1 Syfte.....	46
1.2 Avgränsningar.....	46
1.3 Metod.....	47
1.4 Disposition.....	48
2 Kommunal arbetsmarknadspolitik: En bakgrundsbeskrivning.....	49
2.1 Historisk utveckling.....	49
2.1.1 1990-talskrisen och förändrade förutsättningar.....	50
2.2 Omfattningen av åtgärder inom kommunal regi.....	51
2.2.1 Andra verksamhetsområden inom den kommunala arbetsmarknadspolitik.....	52
2.3 Begreppsdefinitioner.....	53
2.3.1 Aktiveringspolitik.....	53
2.3.2 Humankapital och arbete-först-strategier.....	54
2.3.3 Arbetslinjen.....	55
2.4 Sverige i jämförelse med internationella trender.....	55
3 De rättsliga förutsättningarna för kommunal arbetsmarknadspolitik.....	57
3.1 Övergripande rättslig situation och historisk tillbakablick.....	57
3.1.1 Kommunernas rättsliga möjligheter att anordna arbetsmarknadsrelaterade åtgärder.....	57
3.1.2 Socialtjänstlagen.....	59
4 Den kommunala arbetsmarknadspolitikens organisering.....	64
4.1 Socialbidragets och arbetslöshetsförsäkringens aktuella utveckling.....	64
4.1.1 En jämförelse mellan socialbidrag och arbetslöshetsförsäkring.....	66
4.2 Ytterligare systemskillnader.....	67

4.2.1 Kommunernas och Arbetsförmedlingens skilda roller	67
4.2.2 Utvecklingstendenserna och aktuella policyförslag.....	67
4.2.3 Åtgärdsinnehåll i kommunala åtgärder.....	68
4.2.4 Forsknings- och kunskapsskillnader.....	69
5 Det empiriska forskningsläget.....	72
5.1 Aktuellt forskningsläge	72
5.2 Socialbidragstagande och kopplingen till arbetsmarknadsåtgärder.....	73
5.2.1 Försörjningsformer och arbetsmarknadsåtgärder	73
5.2.2 Socialbidragstagande och koppling till arbetsmarknaden.....	74
5.3 Organisering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.....	75
5.3.1 Kommunernas ökade ansvar.....	75
5.3.2 Tendenser till individualisering av arbetslöshet och försörjningsproblem	76
5.3.3 Stor lokal variation i de kommunala åtgärderna.....	77
5.3.4 Vad innehåller de kommunala åtgärderna?	78
5.4 Studier av det praktiska arbetet	79
5.4.1 Vilka anvisas till åtgärderna, och hur anvisas de?	79
5.4.2 Vad består åtgärderna av i praktiken?	80
5.4.3 Motprestationer och sanktioner	80
5.4.4 Effekter av motprestationer och att ställa krav	82
5.4.5 Sorteringsmekanismer	82
5.5 Samverkan med andra aktörer.....	84
5.5.1 Samverkansproblematik	84
5.6 De kommunala åtgärdernas effekter.....	84
5.6.1 Metodologiska förutsättningar.....	85
5.6.2 Effektstudier i Sverige.....	85
5.6.3 Lokala uppföljningar av de kommunala åtgärderna	88
5.6.4 Internationell effektforskning	89
5.6.5 Sammanfattning av effektforskningen.....	90
5.7 Deltagarnas perspektiv på de kommunala åtgärderna	91
5.8 Ungdomar.....	92
5.8.1 Åtgärder för unga arbetslösa och gällande lagstiftning	93
5.8.2 Organisering av kommunala ungdomsåtgärder	94
5.8.3 Uppföljning av kommunala ungdomsåtgärder	95
5.8.4 Vilka effekter har ungdomsinriktade åtgärder?	97
5.9 Personer med utländsk bakgrund.....	98
5.9.1 Kommunernas förändrade ansvar för nyanlända invandrare.....	99
5.9.2 Studier av arbetsmarknadsåtgärder för invandrare	100
5.9.3 Satsningar på personer med utländsk bakgrund.....	100

6 Slutdiskussion.....	103
6.1 Det aktuella kunskaps- och forskningsläget.....	103
6.2 Ökade möjligheter för systematisk forskning och kunskapsinhämtning	105
Referenser.....	107

Del 1

Stenografiska uppteckningar från
arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium
Arbetsmarknadspolitik i kommunerna
den 24 maj 2012

Program

Torsdagen den 24 maj 2012, kl. 9.30–11.45

Riksdagens andrakammarsal

- 9.15 Kaffe och smörgås serveras
- 9.30 Utskottets ordförande *Tomas Tobé* (M) hälsar välkommen
- 9.35 Fil. dr Katarina Thorén presenterar rapporten *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*
Katarina Thorén, fil. dr, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet (s. 12)
- 9.50 Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och fackförbundet Kommunal ger sin syn på kommunal arbetsmarknadspolitik
Jan-Olof Dahlgren, bitr. generaldirektör Arbetsförmedlingen (s. 18)
Maria Stockhaus (M), ordf. i utbildningsberedningen, SKL (s. 21)
Annelie Nordström, ordf. Kommunal (s. 23)
- 10.20 Solna stad och Södertälje kommun presenterar sina erfarenheter av lokalt arbetsmarknadsarbete
Åsa Bergström, näringslivschef, Solna stad (s. 26)
Besim Aho (S), ordf. arbetslivsnämnden, Södertälje kommun (s. 29)
Anna Flink, chef för ”F50”, Södertälje kommun (s. 31)
- 10.40 Kaffepaus
- 10.55 Frågor från utskottets ledamöter till de medverkande (s. 32)
- 11.40 Utskottets vice ordförande *Ylva Johansson* (S) avslutar seminariet (s. 41)

Arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium om arbetsmarknadspolitik i kommunerna den 24 maj

Sammanfattning

Arbetsmarknadsutskottets ordförande *Tomas Tobé* (M) hälsade alla välkomna till utskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Därefter presenterade *Katarina Thorén*, fil. dr i socialt arbete vid Uppsala universitet, den kunskapsöversikt som hon skrivit på utskottets beställning (kunskapsöversikten utgör del 2 av denna rapport). Thorén beskrev i sitt anförande kommunal arbetsmarknadspolitik som ett komplext och relativt spretigt politikområde, med många olika målgrupper. Hennes kunskapsöversikt har avgränsats till att primärt behandla insatser för försörjningsstödstagare. Den huvudsakliga slutsatsen i översikten är att kommunal arbetsmarknadspolitik är ett i hög grad obeforskat område. En viktig orsak till detta är att det saknas systematisk datainsamling av insatser som bedrivs i olika kommuner och dessas resultat. De uppföljningar av enskilda projekt som görs av kommunerna själva är ofta inte möjliga att använda som underlag för jämförande analys. Thorén lyfte fram två slutsatser som hon ansåg kunde dras ur arbetet med översikten. Den ena var att det behövs mer forskning inom området. Den andra var att frågan om de arbetslösas försörjning ska vara statlig eller kommunal bör analyseras av både forskare och politiker.

Arbetsförmedlingens biträdande generaldirektör *Jan-Olof Dahlgren* beskrev hur kommunernas förväntningar på vad Arbetsförmedlingen ska bidra med varierar över landet. Han berörde de potentiella motsättningar som försörjningsfrågan kan skapa och betonade att utgångspunkten är att Arbetsförmedlingen ska ge likvärdig service utan hänsyn till den arbetslöses försörjning. Dahlgren tog också upp balansgången mellan aktivering och kontroll i insatser för arbetslösa. *Maria Stockhaus* (M), ordförande i SKL:s (Sveriges Kommuner och Landsting) utbildningsberedning, invände mot beskrivningen att kommunernas insatser för arbetslösa i första hand skulle handla om att minska kommunens kostnader. Hon betonade att det också handlar om att kommunerna vill hjälpa sina innevånare att bli självförsörjande och ha ett bra liv. Hon såg ett behov av att förtydliga regelverket på vissa punkter, exempelvis gällande vilka krav kommuner ska ha rätt att ställa på arbetslösa försörjningstagare. Slutligen berättade hon om SKL:s arbete med att försöka bygga upp förutsättningar för jämförbar statistik. Ordföranden för fackförbundet Kommunal, *Annelie Nordström*, framhöll betydelsen av mer kunskap på området, som omfattar nästan 3 miljarder kronor i skattemedel, ersättningar oräknade. Hon menade att möjligheterna till uppföljning skulle underlättas av att de kommunala insatserna ingick i ett nationellt ramverk. Nordström varnade för en utveckling mot fler personer med svår problematik i kommunala

insatser och efterlyste ökade insatser på nationell nivå, inte minst förebyggande.

Erfarenheter av arbetet med insatser för arbetslösa i två svenska kommuner presenterades av *Åsa Bergström*, näringslivschef i Solna stad, respektive *Besim Aho* (S), ordförande i arbetslivsnämnden i Södertälje kommun, och *Anna Flink*, ledare för projektet F50 i Södertälje.

Vid den avslutande frågestunden ställde arbetsmarknadsutskottets ledamöter frågor till de medverkande som gällde bl.a. hinder för att Arbetsförmedlingen ska kunna ge likvärdig service, krav på motprestationer för försörjningsstöd och användandet av den s.k. Lean-metoden. Frågor ställdes också om för- och nackdelar med kommunala respektive statliga insatser, den totala volymen på kommunernas insatser och effekterna på försörjningsstödet av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen. Även insatser för ungdomar som inte går i gymnasiet och möjligheter för män att inom de kommunala verksamheterna pröva traditionellt kvinnodominerade arbeten och tvärtom berördes.

Utskottets vice ordförande *Ylva Johansson* (S) tackade slutligen de medverkande för att de bidragit till att öka kunskapen inom området.

Stenografiska uppteckningar

Torsdagen den 24 maj 2012 kl. 9.30–11.45

Riksdagens andrakammarsal

Ordförande under seminariet var Tomas Tobé (M).

Ordföranden: Jag hälsar er varmt välkomna till arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna.

Mitt namn är Tomas Tobé, och jag är ordförande i arbetsmarknadsutskottet och är moderat. Ylva Johansson är vice ordförande i arbetsmarknadsutskottet och är socialdemokrat. Gunilla Upmark är kanslichef. Vår ambition är att försöka hålla ordning på detta offentliga seminarium.

Arbetsmarknadspolitik är något som berör väldigt många och som är mycket viktigt. Det finns ett tydligt statligt ansvar. De reformer som genomförs på nationell nivå utvärderas och beforskas, och de både hyllas och kritiseras. Man kan väl säga att en ganska stark politisk konflikt är väldigt närvarande i arbetsmarknadsfrågorna.

Vi kan samtidigt konstatera att sedan länge har i Sverige vuxit fram en kommunal arbetsmarknadspolitik. Många kommuner upplever att de har personer som har försörjningsstöd men som fortfarande har en arbetsförmåga och som skulle kunna kliva in på arbetsmarknaden. Och många kommuner har tagit ett allt större ansvar för att se till att den här gruppen ska komma närmare arbetsmarknaden.

Jag tror att framför allt vi som är politiker men också andra som arbetar med de här frågorna många gånger rest runt och träffat kommuner och lyssnat till många intressanta exempel på upplägg kring hur kommuner arbetar med de här frågorna. Däremot kunde vi i arbetsmarknadsutskottet konstatera att vi hade en ganska dålig samlad bild av vad forskningen egentligen säger om den kommunala arbetsmarknadspolitik. Finns det några slutsatser att dra?

Utifrån detta beslutade arbetsmarknadsutskottet den 13 oktober 2011 att gå vidare med detta och se om vi kan försöka göra en översikt över vad som sker ute i Sveriges kommuner, framför allt kopplat till vad forskningen säger. Detta är ingen lätt uppgift. Det visste vi redan när vi fattade beslutet, men vi känner att det för oss alla är oerhört centralt att skaffa oss mer kunskap och att börja diskutera kring vad den kommunala arbetsmarknadspolitik fungerar.

Utifrån detta har vi bland annat gett ett uppdrag till Katarina Thorén på Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet som haft tydligt ansvar och uppdrag att sammanställa en rapport som jag tror finns tillgänglig för er utanför denna sal och som ni förhoppningsvis tagit med er – en rapport om den kommunala arbetsmarknadspolitik, en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.

Programmet här i dag inleds av Katarina. Sedan fortsätter vi med Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting samt fackförbundet Kommunal som ger sin syn på den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Vi har också valt att bjuda in två kommuner som vi bedömer vidtar intressanta åtgärder inom området, nämligen Södertälje kommun och Solna kommun.

Omkring kl. 10.40 bryter vi för en kort kaffepaus. Därefter fortsätter vi med frågor från arbetsmarknadsutskottets ledamöter. Det är första gången som ledamöterna i utskottet får möjlighet att ställa frågor utifrån rapporten och att ställa generella frågor till många av de intressanta personer som finns med här i dag. Vi räknar med att vara klara omkring kvart i tolv. Det är planen för detta offentliga seminarium.

Med dessa ord hälsar jag er återigen varmt välkomna.

Stenografer antecknar allt vi säger. Det nämner jag inte för att ni ska bli rädda för att säga någonting. Tvärtom vill jag uppmuntra er till kloka inlägg. Tanken är att av detta seminarium göra en rapport som vi kommer att ge ut och där allt klokt som sagts här i dag finns med liksom naturligtvis rapporten.

Ordet lämnas till Katarina Thorén.

Katarina Thorén: Jag tackar arbetsmarknadsutskottet för förfrågan om att göra en kunskapsöversikt om den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Det var lite grann av en "suicide mission", kan man kanske säga, eftersom det handlar om ett väldigt komplext och ganska spretigt område. Kommunal arbetsmarknadspolitik låter väldigt paketerat, som ett konkret litet politikområde eller så. Men så är det absolut inte. Det finns ingen enhetlig definition av vad som menas med kommunal arbetsmarknadspolitik eller vilka målgrupper som avses, vilken lagstiftning man tänker sig eller vilka organisationer och aktörer som är aktiva inom det här breda fältet.

Att gå igenom den här forskningen kräver alltså ett ganska gediget arbete. Jag har varit aktiv forskare inom det här fältet i mer än tio år, och jag har forskat i Sverige kring kommunala arbetsmarknadsåtgärder och även utomlands. Ändå har det varit ett både intressant och ganska hårt arbete att försöka få en sorts enhetlig kunskapsbild av fältet. Jag ska gå igenom några av huvuddragen i det som jag kommer fram till i rapporten.

Det var, som sagt, ett uppdrag från arbetsmarknadsutskottet att göra en sorts kunskapsöversikt, med fokus på en forskningsöversikt: Vad säger den vetenskapliga forskningen om åtgärder som kommuner riktar gentemot arbetslösa?

För att avgränsa detta breda fält gick jag tillbaka åtminstone till 1990-talet för den här översikten. Men även längre tillbaka, skulle jag säga, har kommunerna på något sätt varit aktiva på den arbetsmarknadspolitiska arenan. Innan vi hade en statlig arbetsmarknadspolitik var det här på många olika sätt ett kommunalt arbetsområde. Fenomenet är alltså inget nytt, men kanske har det nyupptäckts, framför allt i och med 1990-talskrisen. Det finns en ganska utförlig beskrivning av det som hänt alltifrån 1990-talskrisen när det gäller

vad som kallas för övervältringar från de statliga socialförsäkringssystemen till kommunerna.

En annan avgränsning i översikten var att fokusera på försörjningen för dem som deltar i kommunal arbetsmarknadspolitik.

Som jag nämnt är det inget enhetligt politikområde. Det går inte att säga att det är exakt den och den målgruppen som kommunerna håller på med. Ändå finns det en sorts central skiljelinje för dem som har försörjningsstöd. Där finns en lagstiftning kopplad till att kommunerna kan kräva någon form av deltagande i åtgärd. Och när det talas om kommunal arbetsmarknadspolitik i dag är det ganska många som förknippar den med socialbidragstagande eller försörjningsstödstagande. Där finns en sorts kärna. Jag vill dock säga att kommunerna definitivt är aktiva med många andra målgrupper och andra typer av verksamheter. Men i den här rapporten har utgångspunkten bland annat varit grundfrågan kring försörjningen och arbetslösa med försörjningsstöd.

Jag skriver lite mer om ungdomar och om personer med utländsk bakgrund också. Dessa går in i försörjningstagargruppen, men det är inga enhetliga grupper som man väldigt enkelt kan etikettera och så. Det är den avgränsningen som görs i rapporten – detta för att kunna få någon sorts fokus på vad jag menar med kommunal arbetsmarknadspolitik och vad forskningen säger om denna.

Jag har flera gånger här nämnt att det inte finns någon specifik definition av detta politikområde. Jag kan tillägga att det inte heller finns någon formell definition av vad en statlig arbetsmarknadspolitik är – som att det skulle vara ett jättetydligt politikområde – utan här är det fråga om politikområden som dessutom angränsar till socialpolitik, kanske framför allt när det gäller försörjningsstödstagare, och till ungdomspolitik, utbildningspolitik och arbetsrehabilitering. Det är alltså många bitar som ska fogas samman till någonting begripligt på området.

Begreppen ”kommunal aktivering” och ”kommunal arbetsmarknadspolitik” började också användas i svensk terminologi på 1990-talet. Utifrån dessa olika begrepp, kan man tala om någon sorts vid definition av allt vad kommuner gör som har med arbetsmarknaden att göra. Det finns också några snävare definitioner som är mer kopplade till aktiveringsbegreppen – att man mer kan begära en motprestation för att personen i fråga ska få försörjningsstöd. Framför allt i forskningslitteraturen i Sverige och även i den internationella litteraturen förekommer begreppet ”activation”, ”aktivering”, alltmer. Då är det mer fråga om det som rör försörjningsstödstagare, socialbidragstagare på olika sätt. Många olika målgrupper kan, som sagt, beröras, men i denna rapport är fokus på arbetslösa försörjningsstödstagare. Med denna genomgång ville jag poängtera grundförutsättningarna för kunskapsöversikten.

Vilken kunskap har jag då kommit fram till när det gäller det här området?

Ja, den stora slutsatsen är att det här är ett väldigt obeforskat område. Det finns inte så många forskningsresultat som är tydliga eller entydiga, som

pekar åt något speciellt håll eller så, utan "data" saknas väldigt ofta – för att använda en vetenskaplig terminologi.

Det finns inga systematiska register över vad alla kommuner gör inom området – över vilka målgrupper som åtgärderna riktar sig till. Detta kan jämföras till exempel med Arbetsförmedlingens databaser där det kontinuerligt finns data och där både insatser och vilka som deltar registreras på ett helt annat och mer systematiskt sätt.

Det här är ett problem som tidigare uppmärksammats, så det blev inte nytt i och med denna rapport. Både Socialstyrelsen och SKL har i olika sammanhang poängterat detta. Under våren 2012 har för första gången en månatlig enkät gått ut till kommunerna. I denna ska man börja med att försöka fylla i någon form av grunddata kring kommunala åtgärder – detta för att på sikt kunna göra större utvärderingar och större kunskapsöversikter, ja, helt enkelt för att kunna beforska området på ett bättre sätt och få lite kunskap.

Inte heller finns det något lagstiftningskrav på att kommunerna ska göra uppföljningar, utan kommunerna har ett ganska stort självbestämmande. Dessutom är det ganska få forskare som är intresserade av de här åtgärderna. Det hänger väl också ihop med forskningen om socialbidraget, försörjningsstödet – som inte heller är det mest beforskade området inom socialtjänstens arbete. De här sakerna hänger alltså ihop.

Kommunerna gör absolut mindre och lokala uppföljningar av sina verksamheter, både i egna FoU-verksamheter och ibland genom olika konsultföretag som gjort utvärderingar. Jag kan tänka mig att man i vissa kommuner känner: "Vi har ju undersökt det här".

I ett mer vetenskapligt perspektiv håller tyvärr inte den vetenskapliga kvaliteten på många av de här utvärderingarna. Till exempel innehåller de ofta olika former av selektionsproblem eller att urvalsprocessen inte gått till på ett vetenskapligt riktigt sätt. Eller oklart vilka data som använts och om kontrollgrupper använts för att kunna mäta effekten av en specifik åtgärd. Det finns alltså en hel del metodologiska problem både för oss forskare och för er som är verksamma när det gäller att beforska det här området. Det finns inte heller något forskningsinstitut. Jag tänker då lite grann till exempel på IFAU som av regeringen fått ett tydligt uppdrag att studera den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Det finns, som sagt, inte heller något tydligt politikområde: Vad är det som ska utvärderas? Vilka frågeställningar ska vi använda när vi tittar på det här? Det finns många frågor att besvara och många olika orsaker till att det inte finns så mycket forskning på området.

Nu har jag talat om att det inte finns någon forskning, men jag måste poängtera att det finns en del studier i ämnet, även om de kanske inte kan peka på i vilken riktning resultaten av de här åtgärderna går.

Vi har en massa kartläggningar och policystudier där man försökt beskriva skiftet från 1990-talskrisen och framåt – det som ofta kallas för övervältringar från statliga socialförsäkringssystem, statliga skyddsnät, jämfört med mer kommunala program. Det har skett både decentralisering och centralisering

och ett antal studier har tittat på hur dessa svängningar skett. I dessa studier kan man se en tendens. Kommunerna har på eget bevåg tagit på sig ett större ansvar och inom vissa områden även fått ett större mandat att vara aktiva inom det arbetsmarknadspolitiska området.

När det gäller kartläggningar av åtgärders omfattning, innehåll och sådant lyser forskningen med sin frånvaro. Det finns en studie av Salonen och Ulmestig från 2004 som bygger på enkätstudier och intervjuer med ett ganska stort antal kommuner i landet. Trots ett visst bortfall visas i den studien att detta är ett växande politikområde.

När det gäller aktuella siffror nämner jag i rapporten bland annat jobbtorgsverksamheten i Stockholms stad som per år har ungefär 8 000 deltagare. SKL har också gjort olika beräkningar. Det finns till exempel arbetsmarknadsenheter i 85 procent av landets kommuner, och man beräknar att ungefär 4 000 personal arbetar med detta. Enligt en SKL-rapport med 2009 års siffror var det ungefär 29 000 deltagare i ett visst antal kommuner som deltog.

Rent generellt kan sägas att det är ganska många människor som både deltar och som arbetar med det här men också en hel del pengar som läggs på dessa verksamheter. Vissa SKL-beräkningar säger att det handlar om strax under 3 miljarder kronor per år. Men det är, som sagt, inga fasta siffror, utan man får leta sig fram till hur stor omfattningen är.

I en del implementeringsstudier tittar man på det praktiska arbetet när det gäller de här åtgärderna. Bland annat har jag själv gjort en observationsstudie i två lokala verksamheter där man kopplar dessa verksamheter till det sociala arbetet inom socialtjänsten. Försörjningsstödet inom socialtjänstens regi bedrivs mångt och mycket genom det sociala arbetet. Det finns även andra implementeringsstudier om förhållandet mellan försörjningsstöd, arbetsmarknadsåtgärder och socialt arbete. Dessa studier tar också upp frågan om kopplingen till socialtjänstlagen och till hur den är skriven i förhållande till arbetsmarknadsåtgärder. Det vill säga: vad får kommunerna göra utifrån lagstiftningen?

Enligt forskningen är det ganska tydligt att det finns vissa gråzoner där åtminstone lagens intentioner pekar på att det ska vara en individuell behovsprövning när man ska få försörjningsstöd och av de åtgärder som kommer efter det. Det tyder på att många kommuner ganska automatiskt hänvisar arbetslösa försörjningsstödstagare rätt så direkt till en arbetsökarverksamhet – detta innan en individuell utredning gjorts enligt socialtjänstlagen.

Man kan tycka vad man vill om socialtjänstlagen, om huruvida det som står i den är rätt och riktigt. Men det som just nu gäller är att alla åtgärder som sätts in ska föregås av en individuell bedömning gjord av socialtjänsten. Det är mycket av detta som implementeringsstudierna pekar på. Det kan också vara ganska passiva verksamheter – man ska vara ett visst antal timmar på ett ställe utan att det alltid är så mycket av aktiva åtgärder.

Forskningen visar också på en väldigt stor lokal variation när det gäller vad kommuner gör och inte gör. Det är verkligen stora skillnader. Några av er sitter säkert i kommuner där man känner att det här inte alls stämmer in på

den egna verksamheten. Andra kanske tycker att det stämmer in på pricken. Ett av forskningsresultaten är just att det är en stor lokal variation. En väldigt stor lokal variation påverkar också rättssäkerheten när det gäller de enskilda medborgarna.

Utvärderingen av effekter är ett svårbeforskat område utifrån de faktorer som jag nämnt tidigare – att det saknas systematiska data och så vidare. Talar vi om svenska effektutvärderingsstudier som håller vetenskaplig kvalitet talar vi om en handfull studier. Flera av dem börjar ha ganska många år på nacken. Det finns en del metodologiska problem med alla dessa studier. Merparten av dem har väl visat att när man krävt någon form av större eller någon form av aktivitet, har åtgärderna sett till inkomst, sysselsättningsnivåer och sådant inte haft särskilt stora effekter.

Också i några studier på senare år har man försökt titta på effekten av ökade krav på motprestationer. Där har man sett lite mer positiva effekter, men det är inga jätteeffekter av att man haft någon form av aktiveringsåtgärd eller inte. Det har alltså bara varit små positiva effekter. Problemet är dock att dessa studier inte kunnat säga någonting om de deltagare som ingått i olika program, utan det har varit studier på mer aggregerad nivå, på stadsdelnivå exempelvis, där man kan se inkomstskillnader och sysselsättning på befolkningen som helhet. Egentligen sägs inget om själva åtgärden, om att den och den individen genomgick det och det programmet och om effekterna av det.

För att försöka dra större växlar på det här och säga mer om detta kan man ta finansieringen av dessa åtgärder och titta på några av de större frågeställningar som många forskare vill undersöka. Då det till exempel gäller finansieringen av arbetslösa som står utanför de statliga socialförsäkringarna. Här finns ett växande problem eftersom det är tydligt att allt färre som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen som har rätt till a-kassa och till arbetslöshetsförsäkringen. Flera forskare har belyst det på olika sätt och kommer även med vissa policyförslag för att lösa detta.

Kommunernas ökade kostnader poängteras liksom känslan av att ha ett ökat ansvar för personer som inte får sin försörjning via de statliga socialförsäkringssystemen. På olika sätt diskuteras det till exempel om en sorts statlig arbetslöshetsersättning för arbetslösa.

Också andra större frågor tas upp i litteraturen inom detta område – exempelvis om den kommunala arbetsmarknadspolitiken leder till två parallella arbetsmarknadspolitiska system. Det kan vara problematiskt om individer med likartade problem ställs inför olika typer av politikområden eller har olika rätt till eller olika krav på att delta i olika program beroende på vilken grundförsörjning man har. Är det effektivt eller ineffektivt att ha verksamheter i både kommunal och statlig regi som är snarlika? Det är frågor som diskuteras i litteraturen.

Vi har även, som jag nämnt, den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagen. Att det finns ett problem här har flera inom forskningen belyst – att arbetslösa per automatik blir remitterade till en arbetslöshetsåtgärd redan innan försörjningsstöd beviljats. Lusläser man propositionen om socialtjänst-

lagen och lagstiftarens intentioner ser man att det finns vissa öppningar för olika tolkningar. Till exempel att det är främst vissa grupper som kan ställas inför ökade krav på deltagande i arbetsmarkandsåtgärder. Även Socialstyrelsen har poängterat det och sagt att det är problematiskt. I vissa översyner av kommuner ute i landet har man fått kritik av Socialstyrelsen när den här typen av aktiveringskrav och krav på motprestation har skett per automatik.

När det gäller effekterna av kommunala åtgärder är det, som jag tidigare nämnt, motstridiga och det finns inte särskilt många positiva resultat i den forskning som finns. Det gäller både i Sverige och internationellt. Internationella forskningsgenomgångar är också väldigt spretiga; de pekar åt lite olika håll, och sällan mot entydiga positiva resultat.

Ska man dra någon viss slutsats om vad forskningen både i Sverige och internationellt säger brukar jag till exempel hänvisa till forskaren Ira Malmberg-Heimonen från Finland som väldigt pedagogiskt skrivit om så kallade "tough policies": lite mer krav, specificerade åtgärder, för dem står nära arbetsmarknaden, och mer "soft policies" för dem som står långt från arbetsmarknaden. Lite av sådana grundläggande slutsatser finns det i forskningslitteraturen och sådana resultat styrks av både internationell och svensk forskning.

Helt kort vill jag nämna brukarnas inställning. Här finns en del studier. Detta med att besöka socialtjänstlagen brukar över lag inte komma ut så väl i brukarstudier. Det finns endast ett fåtal studier där man tittat på brukarnas inställning till arbetsmarknadsåtgärder. Oftast är man ganska nöjd med insatserna i sig och med sina kontakter, framför allt med de personliga kontakter som man i många kommuner försöker ha – att det ska bygga på en coachrelation eller motsvarande. Ofta är man då ganska nöjd och tycker att den kontakten är bra, men man är, som deltagare, mer tveksam till om den leder till ett jobb. Man är nöjd med vad man gör men vet inte om just detta kommer att vara det som leder till jobb. Man tror att det beror på andra faktorer.

Vad leder då det här till? Vilka slutsatser ska vi dra av denna kunskapsöversikt?

Den stora punkten är att det verkligen behövs mer forskning på området. Det gäller då omfattning, innehåll, funktion, effekter och deltagarnas perspektiv.

Försörjningsfrågan är också den kanske mest grundläggande frågan och som det behöver funderas ännu mer på både från forskarhåll och från politiskt håll. Ska kommuner och socialbidrag vara den primära försörjningskällan för dem som är arbetslösa? Vidare gäller det spänningsfältet mellan kommun och arbetsförmedling. Vad ska kommunen göra, och vad ska Arbetsförmedlingen syssla med?

Jag stannar vid detta öppna avslut.

Ordföranden: Tack så mycket, Katarina Thorén! Vi går raskt vidare och hälsar Arbetsförmedlingens biträdande generaldirektör Jan-Olof Dahlgren välkommen.

Jan-Olof Dahlgren: Tack så mycket för inbjudan och tack för den fina rapport som skrivits!

Jag tänker börja med att lite grann försöka artbestämma mig själv så att ni har ett hum om vem jag är. Just nu jobbar jag på Arbetsförmedlingens huvudkontor här i Stockholm. Tidigare var jag förmedlingschef. Jag har även jobbat som länsarbetsdirektör i två län, i Västerbottens län och i Gävleborgs län.

Under den period då jag var förmedlingschef – någon gång under senare halvan av 1990-talet – var arbetsmarknadspolitiken upplagd så att kommunen var en ganska stor leverantör. Björn Hägg och jag var samarbetspartner under den tiden. Om jag kommer ihåg rätt hade ni på Gävleförmedlingens uppdrag löpande 1 200–1 400 deltagare som fick sin försörjning från oss. Ni var med och utförde utvecklingsinsatser för dem.

Över tid förändrades det här, så från 2007–2008 har väldigt mycket av den verksamheten gått över till att dels egenproducera, dels köpa ute på marknaden. Det förändrade förutsättningarna väldigt kraftigt för kommunernas arbetsmarknadsenheter och var föremål för ganska mycket diskussioner mellan Arbetsförmedlingen och er som kommunrepresentanter, för ni satt med en organisation som egentligen byggde på att ni kunde leverera en mycket större platsandel än vi hade möjlighet att begära av er.

Låt mig börja någonstans i samma veva, i början av 2000-talet. Då kom det några tydliga styrsignaler i statlig verksamhet som man kan se finns rakt över hela staten och som också finns tydligt utsatta hos oss, egentligen under tre samlande begrepp: enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. Väldigt mycket av utvecklingsarbetet under den senaste 10–12-årsperioden har präglats av det.

Man kan säga att det år 2008 ledde till att vi samordnades till en enda myndighet, från den gamla länsmyndighetsstrukturen med en chefsmyndighet i AMS. Under perioden sedan 2008 har de regionala och lokala skillnaderna blivit tydliga för oss i ledningen för den samlade förmedlingen. Det syntes inte riktigt på samma sätt i en regional organisation.

En av bakgrunderna till själva reformen att föra ihop oss till en enda organisation var att säkra att vi kan jobba mer med enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet.

En av de delarna är enhetlighet. Där kan man se att det över tid har agerats väldigt olika från förmedlingar i relation till kommuner.

Grunden i det statliga arbetsmarknadspolitiska uppdraget är att vi ska erbjuda tjänster och stöd till personer oberoende av försörjningskälla. Men när vi gick ihop till en enda myndighet och det blev uppstyrt kunde vi konstatera att det inte hade sett ut så i hela landet.

Jobbtorgen är kanske det tydligast exemplet på det. Det är en stor kommuns svar på att man har större förväntningar på den statliga arbetsmarknadspolitiken än vad myndigheten, alltså Arbetsförmedlingen, infriar.

Det är viktigt att veta att dimensionen med enhetlighet finns väldigt tydligt i styrningen hos oss. Vi ska inte jobba utifrån någon form av urval eller selektion kopplat till försörjningskälla, utan vi ska erbjuda tjänster utifrån behov

– inte det ekonomiska behovet utan stödbehovet för att komma ut på arbetsmarknaden igen.

Det gäller ibland väldigt praktiskt stöd i att söka och hitta och försöka komma längre fram i kön i form av hur man skriver ansökan och annat men ibland också ett stöd som handlar om utvecklingsinsatser i form av utbildning, praktik eller vad det kan tänkas vara – ända fram till någon form av lönesubvention för att komma in på ett jobb.

Precis som det är skrivet i rapporten finns det en del systembrister inbyggda i ansvarsdelningen som jag tror gör detta väldigt tydligt och som Katarina lyfte upp.

Det finns ett kommunalt försörjningssystem som i någon mening tar över när inget annat system på nationell nivå går in med pengar. Det är väl ganska logiskt reagerat, från den som får över den kostnaden i sin budget, att fundera över hur man kan minimera den kostnaden eller förkorta tiden.

Där någonstans byggs kanske inte konflikten men dimensionen in. Drivet att bli av med eller reducera kostnaden kan vara mycket större i kommunen än den faktiskt är i Arbetsförmedlingen, med grund i de prioriteringar som vi har. Våra prioriteringar bygger ju inte på vilken försörjningskällan är utan på individens behov av stöd och service.

Det leder till någon form av motsatsförhållande som är inbyggt i systemet och som Katarina var inne på att man kan lösa på lite olika sätt. Det kan handla om att harmonisera system eller annat för att åstadkomma det.

Jag tror att man måste vara medveten om att detta med kostnader är starka drivkrafter och incitament för att jobba i olika organisationer för att reducera kostnader eller åstadkomma förändring.

Långtidsutredningen beskrev en del av detta i sin rapport när den kom förra sommaren, om jag kommer ihåg rätt. Man föreslog att den statliga arbetsmarknadspolitiken borde användas lite mer aktivt för hela gruppen och säkerställa att personer som även har andra försörjningskällor bereds tillträde till kraftfulla insatser på Arbetsförmedlingen tillräckligt tidigt.

En del av det fångades genom att man flyttade gränsen 18 månader för att komma in i jobb och utvecklingsgarantin till 14 månader. Vi ser i dag hos oss att den grupp som har lite kortare arbetslöshetstid, från 18 till 14 månader, är på väg in i systemet och erbjuds plats hos oss.

Det finns en ytterligare aspekt på det Katarina var inne på som jag tror är viktig att fundera över. Var går skiljelinjen mellan kontroll och utveckling? Var går skiljelinjen mellan att vilja konsumera personers tillgängliga tid respektive att ladda det konsumerandet av tid med tillräckligt mycket av utvecklande insatser för att öka de positiva drivkrafterna?

Det finns i den här rapporten – och det fanns också i Långtidsutredningen – skrivet en del om det. Ibland blir konsumerandet av tid överordnat. Det tror jag att få uppskattar. En del verksamheter får till och med sätta stängsel runt verksamheten för att få personerna att vara kvar under de förutsättningarna. Jag tror att det finns en del att fundera på kring det som gör att man kan underlätta samspelet när man vill ha ett högt driv mot kostnader.

Katarina undrade om det är klokt att ha ett nationellt system eller ett mer enhetligt ekonomiskt system för att det ska fungera bättre.

När vi tittade på den här sammanställningen och när vi tittade på Långtidsutredningen konstaterade vi i myndighetsledningen att vi tror att en central fråga är harmonisering av villkoren. Då pratar jag om de ekonomiska villkoren för deltagarna, för att försöka skapa en situation som är så jämlik, rättvis, enhetlig eller rättssäker – vad man nu vill säga – som möjligt, eftersom det ökar förutsättningarna att få fokus på den period som det egentligen borde handla om, alltså insatser som ger en utveckling för att komma ut på en arbetsmarknad, det vill säga att jobba mer med utvecklingsdimensionen.

Den harmoniseringen av regler och villkor kan å ena sidan ha en politisk dimension som handlar om vad ni som politiker vill ta hand om och hur ni ser på utvecklingen. Det kan leda till reformer. Men även om man säger att den vägen inte bereds och ni går fram efter den, tror jag att man kan göra ganska mycket mellan myndigheterna, alltså mellan kommunen som en part och den statliga förmedlingen, Arbetsförmedlingen, som en annan part.

Det som alltid kommer upp när man pratar om detta ryms i grunden under samma rubrik: samarbete och samverkan. Jag tycker att det finns en del riktigt lovande initiativ på det området de senaste åren som börjar sprida sig ut över landet.

Vi har varit delaktiga i det tillsammans med kommunen – det handlar i första läget om Stockholms kommun, Fryshuset, polisen och några organisationer till, som har samlats kring ungdomar.

Ungdomar är i princip prioriterade i alla kommuner, tyckte jag mig kunna läsa ut, när jag tittade i tillväxtprogram från olika regioner. Det är alltså lätt att samlas kring den gruppen. Man vill göra saker för en grupp personer, gruppen är lätt identifierbar, och man kan ganska snabbt samlas kring problembilden.

Det jag pratar om nu går under rubriken Unga in. Några av er har hört talas om det tidigare. Det är ett ungdomsprojekt som bedrivs på Fryshuset av ett antal organisationer som samordnar sig – inte byter uppdrag med varandra utan samordnar sina uppdrag tillsammans kring ungdomarna.

Det är ett uppdrag som är på väg ut i fem eller sex kommuner till, Gävle och andra kommuner, storstadskommunerna. Jag undrar om inte Skellefteå var med på listan också.

Från vår organisations sida har vi sagt att vi tror att det arbetssättet är något som man kan göra något av och skala upp. Det är ESF-finansierat i dag. Det skalas upp så att det blir på sex orter under våren. Sedan är vår ambition att försöka driva det vidare, för vi ser att det fångar en grupp som i annat fall i någon mening ramlar mellan stolarna och där ingen enskild part kan ta hand om hela utvecklingsansvaret utan man måste samverka för att lösa det.

Jag tror att man kan hitta en del ytterligare sådana områden som är för andra grupper än ungdomar.

Jag tror också att det kan vara värt att fundera över vilka initiativ av politisk art man ska ta för att underlätta förutsättningarna. Som det är just nu finns

den inbyggda spänningen, och jag tror inte att man kommer att kunna lösa ut den – i varje fall inte fullt ut – så länge som de ekonomiska drivkrafterna ser ut som de gör, med skilda budgetar. Då tror jag att det kommer att vara en del av problematiken eller utvecklingsarbetet.

Men det är inte nattsvart, utan man kan göra nyanser i det här och förbättra situationen ganska påtagligt.

Ordföranden: Tack, för det, Jan-Olof Dahlgren! Då fortsätter vi med Sveriges Kommuner och Landsting och hälsar Maria Stockhaus, ordförande i utbildningsberedningen och moderat, varmt välkommen.

Maria Stockhaus, SKL: Tack för inbjudan! Det är ett bra initiativ. Rapporten pekar på många viktiga frågor som förtjänar en diskussion.

Från SKL:s sida har vi varit mycket positiva till detta med arbetslinjen och fokus på att de som står utanför arbetsmarknaden ska komma in, oavsett om de finns hos Arbetsförmedlingen eller har socialbidrag eller försörjningsstöd.

Kommunen har ett visst ansvar för dem som har försörjningsstöd, för att se till att de kan bli självförsörjande.

Jag blir lite ledsen när man hela tiden pratar om kommuner som om det enda vi är intresserade av är att minska kostnaderna. Det handlar också om individer som behöver hjälp för att bli självförsörjande och kunna leva ett bra liv. Det finns ett intresse ute hos kommunerna för att skapa bra levnadsförutsättningar för våra invånare.

Det handlar naturligtvis också om att ifall man kan få ned försörjningsstödet innebär det att vi har möjligheter att satsa på andra viktiga delar av våra verksamheter, till exempel äldreomsorg och skola, som också är vårt ansvar.

Vår erfarenhet – och det pekar rapporten också på – är att när flera aktörer är inblandade, som i det här fallet, finns det risk för att individer kommer i kläm. Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och Försäkringskassan gör olika bedömningar av den enskildes situation. Det kan leda till att personen hamnar i kläm, eftersom det är många kockar i soppan, om man får använda det uttrycket.

Det är egentligen inget unikt för just det här området. Det finns flera områden där statlig, kommunal och landstingskommunal nivå är inblandad där det också finns gråzoner och skilda bedömningar som gör att den enskilde personen kan hamna i kläm.

Ur vårt perspektiv från SKL:s sida och också, tror jag, ur den enskilda individens perspektiv, vore det bra med en översyn av gråzonerna, så att det blir ett förtydligande kring vilket ansvar de olika aktörerna har.

Om det skulle vara möjligt skulle det också vara bra om man tittade över möjligheten till gemensamma bedömningskriterier för en persons möjligheter på arbetsmarknaden och ett förtydligande av vem som ansvarar för vilken typ av insatser.

I dag ställer många kommuner krav på dem som har försörjningsstöd. Det pekar rapporten också på. Här vore det önskvärt med en översyn av hur lagen

ser ut, så att det är tydligt vilka möjligheter kommunerna har att ställa sådana krav.

Jag är till vardags kommunalpolitiker i Sollentuna utanför Stockholm. Vi blev alldeles nyligen fällda i Förvaltningsdomstolen för att ha ställt krav på en person med försörjningsstöd som var över 25 år att delta i jobbsökaraktiviteter.

Vad jag har förstått finns det inga prejudicerande domar från högre instans kring var gränsen går. Det vore önskvärt att det blev tydligt för kommunerna och för de enskilda vilka typer av krav som kommunen har rätt att ställa på att man ska delta i aktiviteter.

År 2009 föreslog SKL något vi kallade "en ingång", det vill säga en instans som de personer som står utanför arbetsmarknaden – oavsett om de är arbetslösa, sjukskrivna eller av annan anledning har försörjningsstöd – skulle kunna vända sig till och där man sedan gjorde en helhetsbedömning. Det finns exempel på det från Danmark och England, där det fungerar väl.

I Danmark är det kommunen som är utförare, och i England är allt statligt. Något liknande skulle eventuellt kunna åstadkommas här i Sverige, om man etablerade någon form av samarbete. Det har man gjort i Norge, när man slog samman myndigheter samtidigt. Då blev det väl lite soppa av det hela, när det gällde att få ordning på både nya rutiner och sammanslagning av två myndigheter.

Det kan eventuellt gå att åstadkomma något liknande med bättre och tydligare samarbetsavtal mellan de olika aktörer som är aktiva, framför allt kommun, försäkringskassa och arbetsförmedling. Det kan också finnas vissa fall där man kan behöva ha med landstingen, i och med att personerna också kan ha medicinska eller psykiska problem.

Något annat som jag också tycker är viktigt att lyfta upp och som jag tror är viktigt att ta tag i är att det saknas enhetlig statistik och uppföljning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kommunerna faktiskt gör. Det görs väldigt mycket ute i kommunerna av mycket varierat slag och antagligen också med varierande framgång.

Det är en frivillig verksamhet för kommunerna, och det finns inga gemensamma statistikvariabler för det här området. Det vore värdefullt att ta fram något som skulle kunna vara jämförbart.

SKL jobbar med att försöka hitta gemensamma variabler för att kunna göra jämförelser. Vi har redan sedan tidigare öppna jämförelser för flera områden, till exempel skolan, där man tydligt kan jämföra resultat och kostnader mellan olika kommuner. På skolans område har vi också gjort analyser kring vilka kommuner som är mer framgångsrika, för att andra ska kunna lära sig av de exemplen. Vi tror att det vore mycket värdefullt att få till det även på det här området.

Kommunerna gör som sagt uppföljning av insatserna på lokal nivå. Men även det uppföljningsarbetet är av varierande kvalitet, och det kan vara svårt att dra några slutsatser av det. Ibland samlar man in statistik och tittar på siffrorna men har inte möjlighet att göra de djupare analyser som skulle vara

önskvärda just för att se vad som fungerar och vad man kan sprida till andra kommuner.

Vi arbetar vidare med frågorna för att kunna göra jämförelser med gemensamma kriterier. Det är viktigt att vi får stöd och hjälp med det, och jag tror också att det är viktigt att man kopplar på forskning på de här frågorna. Det satsas mycket pengar på det här området från kommunernas sida, och det är viktigt att veta att de insatser som vi gör faktiskt får effekt.

Vi har ett litet önskemål. Kommunerna har en viktig roll i detta. Det är våra invånare som i slutändan ibland hamnar på socialtjänsten och behöver stöd och hjälp från kommunerna.

Det är viktigt att vi får vara med och bidra när det gäller utredningar och annat på nationell nivå, att man ser SKL som en viktig aktör. Det är ett önskemål från vår sida. Vi har i dag bra relationer med Arbetsmarknadsdepartementet och med utskottet, och det är något som vi värnar och tycker är viktigt för framtiden.

Om man från kommunal sida ska vara lite självkritisk, vilket jag tycker att man kan vara också, kan man säga: Vi skulle kunna föregå med gott exempel som arbetsgivare. Vi skulle kunna ta ett större ansvar för de personer som står långt från arbetsmarknaden, bli bättre på att anställa människor med funktionsnedsättningar på olika sätt och sådana som av andra skäl står långt från arbetsmarknaden. Där finns det en hel del att göra, och det finns säkert också en del goda exempel som vi behöver lyfta fram.

Till sist vill jag nämna något som SKL gör för att höja kompetensen ute i kommunerna. Vi har beställt en uppdragsutbildning på universitet för kommuner, dit de har möjlighet att skicka dem som jobbar med de här frågorna ute i kommunerna. Det är just för att höja kompetensen, vilket är en viktig faktor. Det handlar om att de som jobbar med de här frågorna ska ha den kompetens som krävs för att lotsa och hjälpa personerna rätt, så att de kan komma in i egen försörjning.

Ordföranden: Tack för det, Maria Stockhaus! Då går vi vidare med Kommunal och hälsar ordföranden Annelie Nordström varmt välkommen.

Annelie Nordström, Kommunal: Tack för möjligheten att ge våra synpunkter på det här området!

Av den rapport som vi har fått ta del av framgår det mycket tydligt att det inte finns så mycket fakta på området. Vi instämmer givetvis till fullo med synpunkterna om att det behövs mer fakta, bättre statistik och mer ordning och reda över huvud taget på det här området, för att kunna göra det mer transparent och för att också kunna utvärdera de insatser som kommunerna gör på området.

Vi menar egentligen att det är ganska anmärkningsvärt att en så stor summa som jag menar att det är – nästan 3 miljarder plus det försörjningsstöd som individerna får under tiden de deltar i aktiviteterna – används till det här

området av våra gemensamma skattepengar utan att vi faktiskt vet särskilt mycket om vilket resultat det blir.

Om man tittar på det i jämförelse med hur vi hanterar skattepengar på andra områden är det ganska anmärkningsvärt. Det finns också ett uttalat ansvar för våra kommuners politiskt förtroendevalda att göra viktiga prioriteringar av hur medborgarnas skattemedel används. Då förutsätter vi givetvis att man vet vilket resultat de åstadkommer.

På det sättet är detta en mycket viktig rapport som tydliggör något som är viktigt för kommunernas förtroendevalda, för skattebetalarna och givetvis för riksdagen.

Man kan titta på vad som har hänt lite tillbaka i tiden. Jag har haft förmånen att på olika sätt vara aktiv i flera kommuner, i landsting och i fackföreningsrörelsen i vårt land ända sedan 70-talet och har kunnat se lite grann av hur det arbetsmarknadspolitiska engagemanget har förändrats i kommunerna.

Min bild är att det engagemang som man har haft tidigare, om vi tittar tillbaka i tiden, har varit ganska specifikt riktat till tre olika grupper.

För det första har det givetvis varit den grupp som vi pratar om här i dag: socialbidragstagare eller personer som har behövt försörjningsstöd. Men det har varit väldigt begränsat. Min bild är faktiskt att det tillbaka i tiden ofta begränsade sig till en handfull individer som hade till exempel alkoholproblem och som fick vad vi kallar en OSA-anställning i någon av de kommunala verksamheterna och som förhållandevis ofta levde ett ganska bra liv med stöd från socialtjänsten med hjälp av det arbetet.

Sedan hade vi en grupp där kommunerna tillsammans med arbetsförmedlingarna var väldigt aktiva. Det rörde sig om funktionshinderade, som på olika sätt kunde få en lönebidragsanställning, ibland på ett privat företag, ofta i kommunal verksamhet eller i föreningar. Där bidrog ofta kommunerna med lite extra medel för att föreningarna skulle kunna göra fler anställningar än man annars hade haft möjlighet till med hjälp av lönebidrag.

Den tredje gruppen har varit ungdomar, som väl på något sätt – åtminstone sedan 60-talet och framåt – har varit föremål för någon form av insatser från kommunens sida. Det har hetat lite olika saker över tiden. De olika aktiviteter som kommunerna har varit huvudman eller aktiv för har kallats beredskapsarbete, hetat ungdomsplatser eller haft andra benämningar.

Det har alltid funnits ett engagemang. Vad som hänt nu tycker jag är väldigt specifikt. Den lilla grupp som vi tidigare såg i OSA-anställningarna har vuxit och blivit en betydande grupp, kanske den största gruppen där kommunerna är aktiva. Där ingår givetvis både ungdomar och funktionshinderade, men det är också väldigt många fler som ingår i den gruppen och som står allt längre från den reguljära arbetsmarknaden.

De insatser som vi tidigare använde oss av i större omfattning – OSA, lönebidragsanställningar, ungdomsplatser, Samhall och vad det har rört sig om – har alla ett gemensamt: De har varit nationella strukturer eller nationella aktiviteter som det har funnits en form för.

Vi tror faktiskt att det finns något att lära av historien. För det kommunala engagemanget i arbetsmarknadspolitiken borde det finnas ett nationellt arbetsmarknadspolitiskt ramverk för de insatser där kommunerna ska kunna vara aktiva. Det skulle underlätta transparensen och möjligheterna till uppföljning.

När det gäller den här typen av aktivitet finns det – och har över tiden funnits – möjligheter att göra många olika lokala anpassningar. Det har inte förhindrats av de aktiviteterna. Det är den bestämda uppfattning som jag har, som har sett dem vara aktiva i både Halmstad, Stockholm och Vilhelmina.

Vår bild av det kommunala åtagandet är att de arbetsmarknadspolitiska insatserna i kommunerna totalt sett har ökat. Att det har ökat gör att vi tror att det är angeläget att fundera över hur vi får tillströmningen att minska. Det gäller inte bara att vi intresserar oss för vad som händer när man väl är där utan också att vi intresserar oss för hur vägen dit ser ut och vad som kan göras i form av förebyggande insatser för att förhindra eller minska tillströmningen till denna stora grupp i kommunerna med försörjningsstöd och behov av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Då menar vi att det handlar om ökade aktiviteter när det gäller den nationella arbetsmarknadspolitiken. Men det handlar inte bara om det, utan det gäller också förebyggande insatser i fråga om utbildningspolitik, individuella insatser kanske också på fritidsområdet och inom familjepolitiken. De förebyggande insatserna är det vi menar kan ge det största utfallet.

Sedan vill jag bara nämna något ytterligare att tänka på när man lägger upp arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunerna. Jag menar att de kommunala arbetsplatserna är de som i störst utsträckning har använts när vi har pratat om arbetsmarknadspolitiska insatser, oavsett om de har varit av nationell eller kommunal karaktär.

Det finns anledning att fundera över hur man gör det och vilka effekter det får både för individen, på arbetsplatsen och för branschens status. Jag tänker bland annat på äldreomsorgen, där vi vet att vi har mycket stora behov av arbetskraft under de kommande åren.

Det är väldigt bra om man kan använda en situation med hög arbetslöshet, till exempel i en glesbygdskommun men också på andra håll, för att visa att det är väldigt bra jobb.

Det är bra jobb också för män. Vi har en segregerad arbetsmarknad i vårt land. Men vi ser väldigt sällan arbetsmarknadspolitiska insatser som försöker göra någonting åt det. Det är klart att kommunerna har ett stort ansvar för att visa att de jobben är jobb som man kan leva av. Det duger nog inte att be en före detta grävmaskinist att ta ett jobb på visstid i äldreomsorgen på 45 procents sysselsättningsgrad och med den lön som vi erbjuder i dag.

Vad jag vill visa genom att ta upp det exemplet är att man kan se det från lite olika håll. Hur man väljer att agera får konsekvenser på både det ena och det andra och påverkar givetvis också status för de branscher som man bestämmer sig att använda för arbetsmarknadspolitiska insatser.

Ordföranden: Tack för det, Annelie Nordström! Nu går vi vidare till de två kommuner som vi har bjudit in. Vi börjar med Solna stad och hälsar Åsa Bergström, näringslivschef, välkommen.

Åsa Bergström, Solna stad: Tack för att jag får vara här i dag och berätta om hur vi arbetar i Solna och våra erfarenheter av arbetsmarknadsinsatser i Solna!

Jag är förvaltningschef för kompetensförvaltningen i Solna. Det är den förvaltning där vi har samlat näringslivsarbete, arbetsmarknadsfrågor, vuxenutbildning och integrationsfrågor. Det är något som vi har gjort i nästan tio år. För oss är arbetsmarknadsfrågor tillväxtfrågor. Det är också av den anledningen som jag även är näringslivschef i Solna.

Jag ska berätta lite kort om Solna. Solna är en förortskommun till Stockholm och verkar i en storstadsregion. Vi är 70 000 invånare i dag. Vi har vuxit med 20 procent de senaste åren, och vi räknar med att vara 90 000 till 2020.

97 procent av vår befolkning bor i flerfamiljshus. Vi har en stor andel utrikes födda medborgare i Solna. Inte mindre än 22 procent kommer från ett annat land från början. Om man räknar med andra generationen har 33 procent av befolkningen utländsk bakgrund.

Vi har ett växande näringsliv med 9 000 företag, och Solna har för femte året i rad blivit utsedd till årets bästa kommun vad gäller företagsklimatet. Det är en viktig fråga för Solna, för det hänger ihop med arbetsmarknadsfrågorna.

Det här är en av anledningarna till att vi har en låg arbetslöshet i Solna. Tittar vi på siffrorna över den öppna arbetslösheten i Solna ser vi att vi jämfört med Stockholms län och med riket i stort har lägre arbetslöshet både vad gäller gruppen totalt sett och när man tittar på den öppna arbetslösheten bland ungdomar och utrikes födda.

Men vi tycker inte att det är frid och fröjd ändå, för vi ser att det finns skillnader till exempel mellan inrikes och utrikes föddas arbetslöshet. Det här är slöseri med resurser. Det går inte alls i linje med den tillväxtsatsning som vi har i Solna.

Därför jobbar vi på förvaltningen med arbetsmarknadsfrågor. Vårt uppdrag går ut på att rusta Solnabor för jobb genom att erbjuda vuxenutbildning, personlig coaching och jobbmatchning till arbetsföra Solnabor som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Vi lägger särskilt fokus på personer som har försörjningsstöd, som har en låg utbildning, som är unga eller som är utrikes födda.

Hur gör vi då detta? Det är egentligen inget hokus pokus för Solna, utan vi är ute och trampar, helt enkelt. Vi jobbar inom ramen för en arbetsmetodik som vi kallar Solnamodellen. Det är egentligen ett enda stort samarbete för att få ut våra arbetslösa Solnabor i arbete. Vi samarbetar med socialförvaltningen i Solna stad, vi samarbetar med barn- och utbildningsförvaltningen, vi samarbetar med Arbetsförmedlingen och vi samarbetar med andra kommuner.

Genom det här samarbetet får vi på kompetensförvaltningen ett antal individer till oss från socialförvaltningen som har gjort en bedömning om individerna står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Gör de det kommer de inte längre till socialförvaltningen, utan då kommer de till kompetensförvaltningen.

Där ger vi information om själva processen, vi ger vägledning till hur den framtida arbetsmarkanden ut – Var finns möjligheterna, och vad finns det för utbildningsvägar? – och framför allt gör vi en individuell handläggningsplan för varje person som kommer till oss. Allt det här handlar om djup kunskap om individen, om individens motiv för att arbeta, om individens bakgrund, kompetens och erfarenheter och om vart man vill i livet. Det här är en viktig, grundläggande start för alla som börjar i Solnamodellen.

När detta väl är gjort börjar man resan. Vi erbjuder som sagt var coaching kontinuerligt i nära och tät kontakt med individen. Vi träffas på daglig basis med våra deltagare. Vi fortsätter hela tiden att titta på: Var finns möjligheterna? Vad har jag i bagaget som jag kan dra nytta av för att sälja in mina kunskaper och erfarenheter till arbetsmarknaden?

Vi erbjuder en mängd olika stödaktiviteter i form av till exempel seminarier om att söka jobb rätt och arbetsplatsbesök beroende på var individen befinner sig. En person som inte har varit i Sverige så länge kanske saknar nätverk, vilka är viktiga för att man ska få ett arbete. Då lägger vi fokus på att skapa de här nätverken och på praktikplatser som är relevanta för att kunna träna språket och för att kunna bygga nätverk. Om det är ungdomar som kanske inte har en avslutad gymnasieutbildning handlar det mycket om att visa på de utbildningsmöjligheter som individerna har och att också beskriva varför det är viktigt – för att man i ett senare skede ska komma ut i arbete.

Allting är alltså anpassat utifrån individen, och vi har nära och tät kontakt, för det handlar om förtroende. Det handlar om att individen faktiskt ska ha förtroende för att vi kan bidra till att stärka hans eller hennes ställning på arbetsmarknaden.

En annan framgångsfaktor för Solnamodellen är att ha en väldigt nära kontakt med näringslivet. Vi har det här kopplat till vårt näringslivsarbete i Solna. Det handlar om att förstå vad som driver näringslivet, förstå vad de har för rekryteringsbehov och att bygga upp en förtroendefull relation med företagen. Om vi matchar ihop fel individ med fel jobb blir det inte bra för individen, och vi får definitivt inte förtroendet att fortsätta relationen med företaget framöver.

Nära och daglig kontakt med individerna och en god förståelse för vad som driver näringslivsutvecklingen i Solna är A och O för att kunna göra en bra matchning.

Vi använder också vår vuxenutbildning som är ett bra verktyg för att rusta individer, och vi samarbetar med näringslivet för att forma vuxen- och yrkesutbildningar för att tillgodose både brister på kompetens i näringslivet och möjligheter för arbetssökande individer.

Samarbete, samarbete, samarbete. Närhet, småskalighet, flexibilitet och individuella lösningar. Det är så vi gör i Solna. Då kan man fråga sig: Funkar det här?

Vi jobbar småskaligt, som sagt var. Det är ungefär 150 personer inne i vår Solnamodell om året. 70 procent av dem kommer ut i arbete efter tre till fyra månader. Det är personer som oftast kommit till staden för att de har varit arbetssökande under en längre period.

Nu har vi inte längre ansvaret för nyanlända flyktingar, men när vi hade det arbetade vi på samma sätt med dem. Då fick vi ut ca 90 procent i arbete efter två år. Det uppdraget har vi som sagt inte längre.

Allt det här handlar om tillväxtsatsningar. Det handlar om win-win-win-situationer – för individen vars kompetens blir tillvaratagen, för Solna som får en bättre integration och höjd utbildningsnivå som är relevant för konkurrenskraften, för företagen som får rätt rekryteringar och för Solna stad som gör kostnadsbesparingar.

Om vi tittar på hur vårt försörjningsstöd har utvecklats de senaste åren ser vi att vi har minskat våra utbetalningar med 33 procent de senaste fem åren. Försörjningsstödet har faktiskt ökat i de flesta kommuner den senaste perioden, men vi har minskat försörjningsstödet. Vi tror att Solnamodellen är en del av orsaken till detta.

Tittar man på vilka det är som söker försörjningsstöd i Solna i dag ser vi att majoriteten av dem har en arbetsförmåga. Vi ser också att en ganska stor grupp är de som i dag kanske har fastnat på sfi, svenska för invandrare.

Det här är en grupp som vi har börjat jobba mer med efter etableringsreformen. För att ta vara på den kompetens som finns i Solna stad kring nyanlända flyktingars inträde på arbetsmarknaden lägger vi nu den kompetensen på gruppen utrikes födda försörjningsstödstagare med språkhinder, alltså de som studerar på svenska för invandrare.

Det här har vi gjort nu i ett år, och vi ser att målgruppen till stor del består av kvinnor – 90 procent är kvinnor, och det är en grupp som vi ser har en väldigt svag ställning på arbetsmarknaden. Efter ett år i verksamheten har 53 procent kommit ut i arbete. Det är en grupp som har varit inne i systemet ganska länge och alltså stått utanför arbetsmarknaden ganska länge. Det tar något längre tid än för den övriga gruppen i Solnamodellen, men vi ser att det funkar.

Solnamodellen är för oss ett sätt att se till att vi får ett växande och sammanhållet Solna, att vi kan ha en god ekonomi och att vi kan lägga resurserna på förebyggande arbete som till exempel att göra en bra utbildning och skolverksamhet och att vi kan fortsätta att vara företagsvänliga. Att vara företagsvänlig och skapa förutsättningar för växande företag är också ett sätt att minska arbetslösheten och minska problem kopplade till arbetslöshet.

Vill ni komma och besöka oss och veta mer om detta är ni hjärtligt välkomna! Lars Rådén är vårt kommunalråd i Solna för arbetsmarknad, integration och socialtjänst. Ni kan också kontakta mig.

Ordföranden: Tack, Åsa Bergström! Då välkomnar vi Södertälje kommun. Vi har Besim Aho, ordförande i arbetslivsnämnden, Socialdemokraterna, och Anna Flink, chef för F50, här.

Besim Aho, Södertälje kommun: Tack för inbjudan att presentera Södertälje kommun och lite av de arbetsmarknadsinsatser som vi har för att få människor i arbete och egen försörjning.

Jag heter Besim Aho och är ordförande för arbetslivsnämnden i Södertälje. Vi har ansvar för arbetsmarknadsfrågorna, flyktingfrågorna och vuxenutbildningen i kommunen.

Med mig har jag också Anna Flink som är projektledare för ett projekt som vi nu håller på att starta, och det kommer hon att prata om senare.

Södertälje kommun är känd för att vara innovativ på det här området. Vi har genom åren startat ganska många olika projekt både i egen regi, bland annat i form av bolag, och i samverkan med externa aktörer. Vi gör mycket för att få människor i arbete och egen försörjning. Jag ska beskriva anledningen till att vi måste vara innovativa.

Södertälje kommun har i dag ca 87 000 invånare. Vi har en hög andel utrikesfödda. Den uppgår till närmare 49 procent. Under ungefär tio års tid har vi tagit emot ganska många flyktingar. Fram till 2010 tog vi emot över 1 000 personer årligen, men under 2011 gick siffran ned till 500–600. Samma trend råder för 2012.

Vi har en hög arbetslöshet i kommunen. Den uppgår i dag till ca 14 procent och bland ungdomarna 17 procent. Bland de utrikesfödda är arbetslösheten ännu högre. I våra så kallade miljonprogramsområden har vi en arbetslöshet bland de utrikesfödda som i vissa områden uppgår till över 26 procent. Det var lite bakgrund och information om mängden människor som vi jobbar med.

Varför jobbar vi med våra arbetsmarknadsinsatser? Vi är så illa tvungna att göra det! Vi måste minska vårt försörjningsstöd, absolut, men vi måste också skapa välfärd och få människor i egen försörjning och minska utanförskapet.

Fram till 2005 motsvarade försörjningsstödet snittet i riket, men sedan 2005 har våra kostnader för försörjningsstöd nästan fördubblats. Det har ökat med över 100 miljoner, och i dag har vi ett försörjningsstöd som uppgår till nästan 270 miljoner. Vi har satt som mål att försöka minska det med 100 miljoner under de kommande två åren. Om vi inte gör det har vi helt enkelt kanske inte ens råd att hålla på med det som är lagstadgat och det som är kommunens kärnverksamheter. Det är viktigt att säga det.

Varför har det blivit så här i Södertälje? Vi har tagit emot ganska många flyktingar. Som bekant tar det ganska lång tid för många flyktingar att komma i arbete och egen försörjning. När människor kommer till oss måste vi rusta dem. De kommer från krigshärjade områden. Vi har tagit emot en hel del traumatiserade flyktingar. Det gör att hela processen – svenskinläringen, samhällskunskapsmöjligheterna och att få in en fot på arbetsmarknaden – inte går så fort som man skulle önska.

Vi har haft särskilda problem med de nyanländas etablering. Anledningen till att vi har fått så höga försörjningsbidragskostnader är att vi i dag vet att vi har ett antal människor – till exempel var det 242 personer 2007 – som aldrig kommit i kontakt med arbetsmarknaden. Man kan tänka sig att det ser ut på samma sätt både för 2008 och 2009. Nu har vi inte ansvaret för etableringen, men jag skulle tro att förhållandena är ungefär desamma i dag.

Vilka områden satsar vi på? Södertälje kommun har anammat Lean-modellen. Alla våra verksamheter jobbar med Lean och växthusmodellen där vi försöker åstadkomma effektivisering av alla våra verksamheter och få medarbetare att känna inflytande och växa i våra verksamheter.

Vi har ett antal verksamheter, och jag kommer summariskt att nämna dem här. Etableringen av FIA som Anna kommer att prata om är ett samverkansprojekt med framför allt Arbetsförmedlingen där människor kartläggs under en period för att man ska veta vilka resurser de har och hur man ska gå vidare.

Vi har upprättat en egen arbetsmarknadsenhet som tidigare jobbade med introduktion. Nu har antalet människor som befinner sig i introduktionsprogrammet minskat, men vi har en arbetsmarknadsenhet som också har egna praktiska verksamheter och liknar tidigare Samhall eller det vi kallar för Komhall.

Vi har optimering av matchnings- och rustningsstrategin som vi jobbar med, och vi har någonting som vi kallar för Manpower Telge Jobbstart som vi har startat tillsammans med Manpower. Det är ett särskilt bolag som jobbar med ungefär 360 personer på årsbasis och där målet är att människor ska komma i arbete.

Det vi har sett och det som har varit syftet med det här är att vi kompletterar varandra väl. I våra arbetsmarknadsinsatser är vi bra på att hjälpa människor att komma i egen försörjning i jobb som finns i Södertälje eller kringliggande kommuner. Manpower Telge bidrar med sin kompetens så att många av våra försörjningsbidragstagare får jobb i länet eller utanför länet, så att människor pendlar.

Vi har också en ny inriktning på sfi. Vi tycker att det är viktigt att människor redan när de anländer till kommunen får lära sig svenska men också att det ska vara svenska med arbetslinjeinriktning. Vi håller nu på med en upphandling där vi upphandlar ungefär 40 procent av all sfi-undervisning som vi har i kommunen, och vi gör det med fokus på arbetslinjeinriktningen.

Jag ska nämna något om omfånget då vi fick höra här hur många de har i Solna. Vi jobbar med mängder av människor. Bara i vår sfi-undervisning har vi 1 200 deltagare. Det är viktigt att nämna det.

Vi har också verksamheter som vänder sig särskilt till ungdomar. Telge Tillväxt jobbar med alla ungdomar som befinner sig i försörjningsstöd, och inflödet regleras genom samverkan med Arbetsförmedlingen. Målet är att ingen ungdom ska behöva vara arbetslös.

Vi jobbar med Telge Peab. De anställer arbetslösa, framför allt flyktingar, och utbildar dem till byggnadsarbetare. På så sätt får de in en fot och kan kvalificera sig för olika ersättningsformer.

Vi har projektet Nationell matchning, och vi har också Matchning Södertörn. Det är två olika matchningsprojekt där vi försöker matcha den befintliga arbetskraften mot arbetsmarknadens och företagens behov.

Jag ska också säga att många av våra verksamheter har en ganska hög måluppfyllelse – mellan 50 och 60 procent av alla kommer i egen försörjning och/eller studier. Men jag instämmer också i forskningsrapporten om de oklarheter som finns på det här området när det gäller metodutveckling. Ute i kommunerna tycker jag att vi famlar när vi tittar på vilka mål vi ska sätta, hur vi ska följa upp målen, vad som är realistiskt och vad som är evidens i detta.

En annan fråga som jag tycker är viktig, i alla fall för oss i Södertälje, är den samverkan som måste till med näringslivet och framför allt med Arbetsförmedlingen. Vi jobbar med människor som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ska jobba med människor som befinner sig närmare arbetsmarknaden. Här finns det en gråzon. Utifrån att vi har människor som har stora språksvårigheter måste man ibland kanske definiera vad som är långt från och vad som är närmare arbetsmarknaden.

Anna Flink, Södertälje kommun: Jag heter Anna Flink, och jag ska försöka göra skäl för mitt namn, för jag förstår att tiden börjar bli knapp.

Jag startade i den här branschen för ett par år sedan med att bygga upp en verksamhet som vi kallar FIA, vilket står för Fler i arbete.

Maria Stockhaus nämnde det här med en väg in, och det var precis det vi försökte skapa. Vi anställde människor som jobbar på socialtjänsten, arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen som tillsammans, utifrån en gemensam bedömning per individ, kartlade: Vad är behovet för att du ska komma ut i arbete?

Det man gjorde var att man tittade på individen och vad vi trodde att den personen behövde. Vi var oerhört svagt förankrade näringslivet. Det man gjorde var en effektivisering av det som tidigare hade pågått där man hade en process. Vi tittade på hur lång tid det tar för en människa från inskrivningen på försörjningsstöd på grund av arbetslöshet till att man faktiskt når någon form av slutlina där man får en sysselsättning. Det tog i snitt ca 360 dagar. Vi har mätt upp värdet för individen, och det var 1–3 procent.

Det här berodde inte på att folk inte gjorde det de skulle, utan det berodde på att vi jobbade i stuprör. 360 dagar hade vi i uppdrag att minska till så få dagar som möjligt. Vi drog ned processen till 15 dagar med hjälp av fantastiska handläggare som fokuserade på möjligheter och inte på problem.

Vi hade dock kvar systemet att beställa insatser, det vill säga man beställde de insatser som fanns, inte de som vi faktiskt såg att det fanns ett behov av. Vi hade ett dåligt samarbete med näringslivet i de här frågorna.

Jag ska leda projektet F50, och F50 står för att försörjningsstödet ska minskas med 50 procent hos de personer som kommer in i projektet. F50 förväntas ta emot 1 200 individer på ett år. Med hjälp av personer indelade i sex team med fyra personer i varje team och titeln kompetensmäklare ska vi

ta emot 100 personer som vi ska jobba aktivt med under en period på sex månader för att ta emot nästa grupp i ytterligare sex månader.

Det vi gör är att vi nu är ute och kollar med näringslivet: Vad har ni för behov av att rekrytera, och vilka kravprofiler behöver ni? Sedan tittar vi på personerna som deltar i de här programmen hos oss. Vi börjar inte med att fundera på om de har ett bra cv, är motiverade eller kan någonting om data. Vi börjar inte där, utan vi börjar med att titta på vad arbetsgivaren har för behov.

Jag tror att Södertälje har en sådan extremt stor utmaning i det här att vi måste göra allt. Vi har jobbat, och vi har fått fram goda resultat – någonstans mellan 50 och 60 procent, säger Besim. Resterande är fortfarande utanför arbetsmarknaden. Vi måste få in dem i ett sammanhang, och vi måste skapa möjligheter och börja fokusera på just möjligheten att bidra till ett pulserande näringsliv i Sverige. Jag är helt övertygad om att den metod vi väljer nu kommer att bidra till det.

Vi börjar den 1 juni och planerar att slussa in de personer som ska utgöra de här teamen, vilket gör att vi inte kommer att vara fulltaliga förrän i augusti.

Ordföranden: Tack, Besim Aho och Anna Flink! Man kan konstatera både när det gäller seminarier och politik att det är fullt av utmaningar och möjligheter. Utmaningarna består i tiden – några kanske undrar vad som hände med kaffepausen, och ledamöterna kanske undrar vad som hände med deras frågor.

Sedan finns också möjligheter. Ledamöternas votering kl. 12 i dag är inställd, och det skapar möjligheter både till en kaffepaus och till att dra ut lite grann på tiden så att vi får tid med frågor från utskottets ledamöter. Om vi konstaterar att klockan är 10.56 och vill ha en kvart till fikapaus betyder det att vi kör i gång här kl. 11.15 igen.

Jag vill också säga till ledamöterna att för att göra det här smidigt och bra ska ni anmäla till Elise-Marie Donovan att ni vill ställa frågor.

[PAUS]

Ordföranden: Varmt välkomna tillbaka från fikapausen. Nu inleder vi med frågor från ledamöterna. Det är många som vill ställa frågor. Vi tar tre ledamöter åt gången, och sedan tar vi svaren. Tanken är korta frågor och korta svar.

Ylva Johansson (S): Min fråga riktar sig till Arbetsförmedlingen. Jan-Olof Dahlgren sade att Arbetsförmedlingen vill arbeta med alla arbetssökande oavsett hur de försörjer sig. Samtidigt visar inte minst rapporten från IFAU av Eva Mörk att personer med försörjningsstöd i mycket mindre utsträckning får del av Arbetsförmedlingens insatser. För många kommuner är det problemet,

det vill säga att det blir ett slags tomrum där man ser att personer inte får tillgång till de statliga insatserna.

Jag skulle vilja att du kommenterar vad som är hindret. Är det hinder i regleringsbrev, i styrningen, i uppdraget till Arbetsförmedlingen? Vad behövs för att också personer med försörjningsstöd ska få del av Arbetsförmedlingens insatser?

Maria Plass (M): Jag har två frågor till Katarina Thorén angående rapporten som vi har fått ta del av.

Den första frågan handlar om motprestationer. Det ordet används i rapporten. De aktiva åtgärderna förefaller vara mer kontrollåtgärder än aktiva prestationer för att få personen i jobb. Det är inte riktigt min erfarenhet från min egen hemkommun. Jag vill gärna ha en kommentar.

Den andra frågan är mer en detaljfråga. Varför ingår inte Finsam eller Socsam i rapporten?

Mehmet Kaplan (MP): Ordförande! Tack för bra föredragningar! Jag har två frågor, en till Åsa Bergström och en till Besim Aho.

Undervisningen på svenska i Solna, Åsa Bergström, har av och till fått kritik från bland annat Skolinspektionen. Man har kritiserat problemet med hur eleverna får möjligheter att lära sig svenska. Det är en blandning av vad arbetsmarknaden innebär och hur svenskundervisningen ska utföras rent praktiskt. Jag undrar vilka åtgärder som har vidtagits det senaste året med tanke på kritiken.

Besim Aho nämnde Lean som en metod. Hur översätter ni metoden från industrin, sjukvården, där det är ett väl använt begrepp, till kommunal verksamhet? Vad i Lean fokuserar ni främst på?

Jan-Olof Dahlgren: I grunden tror jag inte att man kan säga att det finns någon form av hinder för oss att jobba med personer oberoende av försörjningskälla. Det har vuxit fram under tid.

Vi uppmärksammade för två år sedan att vi hade en annorlunda prioritering. Det handlade framför allt om situationen i Stockholmsområdet. Vi konstaterade att från Arbetsförmedlingens sida hade vi i någon mening låtit kommunen överta uppdraget genom att skapa jobbtorgen. Enligt Ulf Kristersson var skälen till att inrätta jobbtorgen att man uppfattade att Arbetsförmedlingen inte jobbade med gruppen. Man hamnade i någon form av symbios som gjorde att de växte fram.

Hinder finns egentligen inte, men socialbidrag, försörjningsstöd, är inte i sig en prioriteringsgrund hos oss. Prioriteringsgrunden hos oss är personernas behov av särskilt stöd. Det finns definierat för några persongrupper. Nyanlända är en sådan grupp, som vi talade om alldeles nyss. Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är en annan persongrupp som är identifierad och utpekad. Den tredje skulle kunna vara personer som

får försörjningsstöd. De kan förmodligen tolkas in i att de har en svår situation på arbetsmarknaden i övrigt.

Det handlar möjligen om hur vi har burit oss åt från myndighetens sida respektive hur kommunen har agerat utifrån sin horisont. Så har man hamnat i den här situationen. Resursknapphet kan säkert ha funnits med som en delförklaring över tid. Det har varit så gott om arbetssökande att om det har funnits en möjlighet på lokal nivå att göra urval har man gjort urvalen. Man har sett att någon annan har tagit hand om en del av uppdraget. Då har man själv minimerat sitt eget uppdrag.

Det har alldeles tydligt varit en enkel rak styrsignal från er som uppdragsgivare. Vi ska inte göra urval på försörjningsmodell. Vi ska göra urval på närhet till arbetsmarknaden – enkelt uttryckt. Ju längre avstånd till arbetsmarknaden desto större stödinsats från oss och desto mer resurser från oss för att bryta arbetslösheten.

Katarina Thorén: Det gällde begreppet motprestation. Jag kan hålla en lång utläggning om hur det beskrivs i forskningslitteraturen och hur det används i det dagliga språkbruket när man talar om åtgärderna.

En anledning till att man ofta använder begreppet motprestation såsom det beskrivs i forskningen är för att poängtera om åtgärderna är frivilliga eller om de är något som man måste göra för att vara berättigad till försörjningsstöd. Avgränsningen i rapporten är försörjningsstödet, och i många av de åtgärder som man har tittat på i forskningen är förhållandet det att för att få försörjningsstöd måste man delta i någon form av verksamhet. Om man vill kalla det motprestation eller krav på deltagande är för att beskriva åtgärdens karaktär, inte vad den innehåller praktiskt utan förhållandet om vad som måste göras för att vara berättigad till försörjningsstöd. Därför använder jag begreppet motprestation – för att få in den beskrivningen.

Sedan var det en fråga om Finsam och Socsam. Försörjningsstödstagare kan absolut ingå i de verksamheterna. Här måste en avgränsning av vad som ska ingå eller inte i rapporten göras. Dessutom har ISF, Inspektionen för socialförsäkringen, lagt fram en ny rapport om Finsam-projekten och kommit fram till likartade resultat som i denna rapport. Det finns få utvärderingar. Det är den stora kontentan av kartläggningen av åtgärder inom Finsam. Det finns inte heller där speciellt många utvärderingar. Det blir kaka på kaka att inkludera studier som inte säger så mycket om effekterna. Det är orsaken till varför de inte tas med.

Åsa Bergström: Det gällde sfi. I Solna bedriver vi ingen vuxenutbildning i egen regi. Vi upphandlar vuxenutbildningen.

En del av lösningarna på en förbättrad sfi i Stockholmsregionen är bland annat att vi i år tillsammans med andra kommuner har tagit första steget på väg till en regional vuxenutbildning. Det ska säkra att innehåll, utbud och flexibilitet vad gäller sfi förbättras. Vi hoppas verkligen att insatsen ska leda

till bättre resultat och en kontinuerlig dialog med leverantörerna och de övriga samarbetskommunerna.

Den andra delen är den extra satsningen på försörjningsstödstagare med språkhinder. De som studerar på sfi. Det är de som kanske fastnat i sfi. Vi anser att framgångsfaktorn i vårt tidigare arbete, före etableringsreformen, att få ut nyanlända flyktingar, var heltidsintroduktionen, det vill säga att kombinera språkinläring med relevanta praktikplatser. Det är vad vi nu erbjuder våra försörjningsstödstagare som har fastnat i sfi. Vi tror att om man ska lära sig ett språk och bygga nätverk måste språkstudier kombineras med relevanta arbets- och praktikplatser.

Till exempel byggs en ny nationalarena i Solna. Alla de möjligheter som det ger med nya arbetstillfällena är utmärkta arbetsmöjligheter att kombinera med svenskinläring. Det gäller att se på alla möjligheter till att jobba med ständigt förbättringsarbete.

Besim Aho: Frågan gällde Lean-modellen. Lean-modellen är visserligen tagen från industrin, men vi har sett att det går alldeles utmärkt att tillämpa den inom offentliga verksamheter. Det handlar om att försöka fokusera på kundens och medborgarens behov.

Vi har till exempel processat många av våra verksamheter utifrån medborgarens behov. I detta finns också att medarbetarna ska ha inflytande och känna ett växande i arbetet.

Vi har processat en hel del av våra verksamheter. Där har vi till exempel verksamheten Fia. Vi upptäckte att en arbetslös eller en försörjningsbidragstagare fram till det att en åtgärd blev aktuell kunde träffa tio olika handläggare från flera olika myndigheter. Det hände att de fick motstridiga uppgifter eller beslut som gick åt olika håll. Det handlar om att försöka optimera det hela med hjälp av Lean och se till att beslutsvägarna kortas, att det sker en samverkan och se på hur den enskilda individen kan få bäst hjälp. Det handlar också om effektivisering. Det handlar egentligen om att våra gemensamma skattepengar ska komma till användning på bästa möjliga sätt. Därvidlag är Lean-modellen alldeles utmärkt.

Hans Backman (FP): Tack för bra föredragningar! Mina frågor riktar sig först till Katarina Thorén och sedan till Åsa Bergström.

Jag undrar om Katarina Thorén har funnit en möjlighet att definiera den kommunala arbetsmarknadspolitiken så att den kan struktureras i ett enhetligt politikområde så att man på det sättet kan finna vägar att underlätta utvärdering och uppföljning och förbättra rättssäkerheten och effektiviteten för den enskilda individen som berörs av åtgärderna.

Sedan har jag en fråga till Åsa Bergström. I Solna finns en hög andel utrikes födda. Samtidigt är kommunen framstående och kommer högt i rankingen i mängden företagare. Har ni sett ett samband i att många utrikes födda är benägna att starta företag?

Göran Lindell (C): Herr ordförande! Jag har först en följdfråga till Ylva Johanssons allra första fråga till Arbetsförmedlingen. Är det rätt uppfattat att eftersom behovet av stöd till de arbetslösa ska styra sorteringen, och det var ett argument för att de som får försörjningsstöd får mindre fokus från Arbetsförmedlingen, innebär det att de som har försörjningsstöd har mindre behov av stöd för att komma till arbete? Det känns lite ologiskt, och jag vill gärna höra en kommentar.

Min huvudfråga är i första hand riktad till de båda kommunerna. Ert uppdrag handlar enligt övriga föredrag i dag om att uppgiften inte sköts av statens myndighet utan om att utveckla verksamheten i kommunerna. Hur ser ni på er roll mot bakgrund av det resonemanget? Hur ser ni på för- och nackdelar att som kommun i stället för statlig organisation ta på er den typen av roll?

Sven-Olof Sällström (SD): Jag ställer en fråga till Katarina Thorén.

Grunden för all offentlig verksamhet är möjligheten för skattebetalarna, väljarna, medborgarna, att ta del av den verksamhet som genomförs, studera effekter och kostnader och ställa eventuella politiker till ansvar i kommande val. Om jag har uppfattat rapporten rätt har man i det här politikområdet inte möjlighet att göra så. Det går inte att utvärdera effekterna, och det syns inte vad de kostar och det går inte att utkräva ansvar från politikerna.

Har du någon uppfattning om hur mycket pengar som har lagts på den typen av verksamheter som det inte går att utkräva ansvar för? Är det hundratals miljoner, miljarder eller tiotals miljarder? Om det inte går att svara på den frågan, vilka demokratiska slutsatser kan man dra av det?

Katarina Thorén: Jag tar frågan om det enhetliga politikområdet. Indirekt kan jag säga att avgränsningarna framgår i rapporten. Det är min avgränsning. Jag kan inte stå till svars för hur andra vill dela in detta politikområde. Det är ett sätt att få någon sorts klarhet i en viss målgrupp eller utgå från någon sorts försörjningsbehov.

Naturligtvis finns vissa problem med denna avgränsning. Då utestängs också andra områden och andra avgränsande målgrupper och politikområden. Det är ju både lätt och svårt att göra någon sorts enhetlighet, att säga att det är det här det handlar om. Men att fokusera på försörjningsformen och socialbidraget är ett sätt att avgränsa politikområdet. Det är också där det finns en mer enhetlig forskning, som jag har beskrivit. Det är mitt svar på den frågan.

Sedan gällde Sven-Olof Sällströms fråga pengar. Precis som jag anger i rapporten är det nog ganska omöjligt att säga hur mycket pengar som läggs på det här. Jag nämnde några siffror som SKL har tagit fram utifrån ganska grova beräkningar, på strax under 3 miljarder. Det är de siffror jag har kunnat hämta. Jag har inga andra källor för att göra beräkningar. Det är den lokala variationen, att varje kommun har olika redovisningssystem, som gör det svårt att titta på det. Kommunerna gör lite olika i fråga om vad man inkluderar i sättet att redovisa.

Din sista fråga var: Om man nu inte kan kolla vad det här leder till, vad säger det? Ja, det är ett demokratiskt problem, absolut, när det läggs skattepengar på ganska omfattande verksamheter och vi har svårt att utvärdera deras effekter både för dem som deltar och för kommuninvånare som betalar skatt till det. Det är ett större problem att ta tag i.

Jan-Olof Dahlgren: Som komplement till det svar jag gav på Ylvas fråga kan jag säga att det i grunden inte är uppdraget som sådant som ger svårigheter eller avgränsningar i det här. Det är helt enkelt en komplicerad problembild, och det är mångahanda behov. En del är av arbetsmarknadspolitisk karaktär, men andra är inom andra politikområden. Det leder nog till att våra förutsättningar att hjälpa personerna på hela resan inte ryms inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska regelverket eller de verktyg eller program som vi har utrymme för att använda.

Vi har i vårt budgetunderlag lämnat en hel del förslag på hur vi tycker att arbetsmarknadspolitiken skulle kunna utvecklas för att hjälpa den här gruppen närmare arbetsmarknaden eller hela vägen ut. En del av de personer vi pratar om har en bristfällig utbildningsbakgrund från sina hemländer som gör att de får ta ett ganska stort steg innan de kommer in på svensk arbetsmarknad. En del är unga, men det är också ganska många med internationell bakgrund som kommer till Sverige och har en väldigt svag skolunderbyggnad, så resan ut till jobb kan vara ganska lång. Då räcker inte riktigt de programverksamheter vi har i dag.

Vi har alltså skrivit en hel del i vårt budgetunderlag om hur vi tycker att det där kunde utvecklas.

Åsa Bergström: Den första frågan gällde sambanden mellan ett aktivt näringslivsarbete och gott företagsklimat och kopplingen arbetsmarknadsfrågor. I Solna jobbar vi aktivt med näringslivsarbete, och vi jobbar aktivt med att skapa goda förutsättningar för företag att växa, för vi ser att det korrelerar positivt med en minskning av sådana kostnader som uppstår på grund av att någon står utanför arbetsmarknaden. För oss hänger det där ihop, definitivt.

Vi kan inte se att en stor del av deltagarna i vår Solnamodell startar egna företag. Majoriteten av dem går till anställning. Just där ser vi inte att utrikes födda startar fler företag, kopplat till den här målgruppen. Svenskt Näringsliv har gjort en utredning under våren och kommit ut med en bok som visar på korrelationen mellan gott företagsklimat och en rad kostnader, utanförskapskostnader med hög arbetslöshet, integration och annat. Enligt den studien hänger det samman.

Om man funderar på nästa fråga kring vår roll: Jobbar vi med det här på grund av att någon annan misslyckas? Så skulle jag inte vilja uttrycka det – det är definitivt inte heller min önskan. Snarare ser jag att vi är ett komplement till Arbetsförmedlingen. Vi jobbar väldigt nära Arbetsförmedlingen i Solna, och vi behöver göra det. Men vi drar också nytta av våra olikheter i organisationen. Vi är en liten, småskalig, snabbfotad enhet, och det drar vi

nytta av. Arbetsförmedlingen har något större strukturer, men vi samarbetar nära och kompletterar Arbetsförmedlingen. Men framför allt jobbar vi med det här för att det är en tillväxtfrämjande fråga, inte bara för att sänka försörjningskostnader.

Besim Aho: Jag ska bara komplettera. Det är riktigt att våra kommunala insatser ska vara ett komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken och det Arbetsförmedlingen gör. Men samtidigt ute i kommunerna, kan jag säga som politiker, har inte nöden någon lag. Människor runt omkring mig är arbetslösa. Vi har höga försörjningsbidragskostnader, och många får inte hjälp av den statliga arbetsmarknadspolitiken och därmed Arbetsförmedlingen.

Samtidigt som vi har höga försörjningsbidragskostnader, stort utanförskap och många arbetslösa känns det inte bra att Arbetsförmedlingen skickar tillbaka pengar till uppdragsgivaren. Om jag inte har fel var det uppemot 24 miljarder i fjol till exempel.

Människor behöver arbete, och människor behöver komplettera och erbjudas utbildning. Där känner jag att vi inte ska ta över ansvaret, inte på något sätt, men om vi ska kunna vara ett komplement måste kommunerna säkras mer av inflytande och mer av möjligheter till samverkan med den förda statliga arbetsmarknadspolitiken och framför allt samverkan med Arbetsförmedlingen.

Ordföranden: Vi går vidare med tre nya frågor.

Josefin Brink (V): Jag vill ställa en fråga till Maria Stockhaus från Sveriges Kommuner och Landsting.

Du sade att SKL efterlyser en tydligare avgränsning av vem som egentligen ansvarar för vad i arbetsmarknadspolitiken mellan stat och kommuner. Det är väl uppenbart att det verkligen behövs. Men samtidigt undrar jag lite varför inte landets alla kommunpolitiker och SKL är ute och driver det som är själva kärnfrågan, nämligen vem som ska ansvara för försörjningen av de arbetslösa. Det är ju väldigt tydligt att många kommuner bygger ut sin arbetsmarknadspolitik därför att man ser att man har höga utgifter för socialbidrag, att Arbetsförmedlingen inte gör det man tycker att de behöver göra. Då ser man som den enda möjligheten att kliva in själv och bygga upp olika egna arbetsmarknadsprogram.

Det som har hänt tydligt på senare år är att staten har sparat in väldigt stora belopp i statsbudgeten på försämringar av arbetslöshetsförsäkringen, och parallellt med det har utgifterna för försörjningsstödet i kommunerna ökat dramatiskt. Ungefär 40 procent av dem som har försörjningsstöd i dag har det enbart därför att de är arbetslösa.

Den här grundläggande övervältringen av kostnaderna för arbetslösheten från staten till kommunerna: Är det någonting som man diskuterar i SKL i detta sammanhang, och i så fall på vilket sätt?

Andreas Carlson (KD): Tack för intressanta inlägg! Jag vill ställa min fråga till kommunsektorn och möjligen också Arbetsförmedlingen.

Rapporten synliggör det spänningsfält som finns mellan kommunernas ansvar och Arbetsförmedlingens ansvar, och i det spänningsfältet tycker jag att en grupp som behöver synliggöras är de ungdomar som inte fullföljer gymnasieutbildning eller av någon anledning väljer att inte gå gymnasiet. Där har ju kommunen ett uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år. I kontakter med kommuner pekar man på att det finns trubbiga verktyg och en oklar ansvarsfördelning i synnerhet för ungdomar mellan 16 och 18 år.

Finns det, som ni ser det, några förändringar som behöver göras i riktning mot en tydligare ansvarsfördelning för de ungdomar mellan 16 och 18 år som inte går gymnasieskolan men som riskerar att hamna i lång arbetslöshet?

Ann-Christin Ahlberg (S): Jag har en liten fråga, som Josefin Brink också hade, om försörjningsersättningarna, oavsett om det är socialbidrag eller a-kassan. Jag skulle gärna vilja ställa den frågan till Katarina Thorén, vad hon har sett: Behöver vi ändra på någon typ av ersättningar? Hade det underlättat om det hade varit lite högre ersättningar i typ a-kassan eller den lägsta nivån?

Sedan har jag en fråga till kommunernas företrädare. Arbetslivet och försörjningsbördan ser lite olika ut för kvinnor och män. Hur gör ni? Får männen en chans att pröva på de kvinnliga jobben? Får kvinnorna möjlighet att pröva på de typiskt manliga jobben när man nu har en sådan situation? Eller gör ni lika för alla?

Ordföranden: Jag sade tidigare att voteringen var inställd, men vårt utskott ska debattera i kammaren kl. 12. Det gör att vi vädjar om korta svar.

Maria Stockhaus: Detta med att kommunerna får ökade kostnader för försörjningsstöd när det är lågkonjunktur är inget nytt. Så har det varit över tid, oavsett hur politiken har sett ut på riksnivå. Är det lågkonjunktur och arbetslöshet ökar mängden personer som behöver försörjningsstöd.

Långtidsutredningen föreslår att man ska ha en statlig ersättning för alla som är arbetssökande, och det är någonting som SKL har ställt sig positiv till. Oavsett var man befinner sig, om man har a-kassa eller behöver försörjningsstöd, ska den ersättningen utgå från staten, så att det inte blir den här överväldningen.

Jan-Olof Dahlgren: När det handlar om ansvaret för ungdomar är det delat, precis som du säger, och där omfattar kommunernas ansvar någon form av uppföljningsinsatser. Vad det sedan konkret innehåller är inte så jättetydligt, utan det är just definierat som ett uppföljningsansvar.

Om vi tittar på de här personerna handlar insatserna också om att de ska få chans att praktisera eller komma i närheten av arbetslivet och med det som

grund upptäcka att man nog ska genomföra den ungdomsskola som man kanske inte avslutade på det sätt som det var tänkt.

Det projekt jag nämnde, Unga in, är ett exempel på en sådan verksamhet, och det finns fler - Södertälje redovisade ett annat exempel. Vår ambition är att försöka sprida det här ut över landet i takt med att vi ser att det fungerar allt bättre, för vi tror att man kan göra en del inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning. Men det grundläggande problemet är fortfarande att det kommer in väldigt många ungdomar som inte är klara med sin grundutbildning. Det är ungefär var femte ungdom sett över hela landet som kommer till oss och har en del kvar från sin gymnasieskola.

Katarina Thorén: Ersättningsformer: Som jag inledde med handlar frågan väldigt mycket om varifrån man får sin försörjning och hur den löses. Vilka förslag har jag? Det är också en politisk fråga, som forskningen kanske inte ger något svar på, om det ska vara det ena eller det andra. Men det är klart och tydligt i forskningen, och även vad jag själv har sett, att det finns en viss problematik med tudelningen i försörjning när man har arbetslöshet som grundproblem. Jag tror inte heller att socialtjänstlagen, när den kom till och som den är skriven, var den riktigt tänkt för de större grupperna som nu är arbetslösa och som har arbetslöshet som det primära problemet. Det fanns till och med en gång i tiden en diskussion om ett socialförsäkringstillägg, Soft, till socialtjänstlagen. De här diskussionerna har förekommit även tidigare.

Jag tror att det ligger någonting i det som även Långtidsutredningen har föreslagit, att man kanske behöver se över någon sorts enhetlig och statlig ersättning för dem som är arbetslösa. Jag tror att det behöver undersökas lite mer och att man behöver tänka till om det och gå vidare.

Vad gäller nivån i a-kassan och hur den ligger är lite utanför rapportens uppdrag, och jag har inte den specifika kunskapen om nivåerna. Däremot kan man beakta att försörjningsstödet som det ser ut i dag är samhällets sista skyddsnät, och jag kan tycka att det ska vara ganska finmaskigt skyddsnät. Med ökade motprestationer eller krav på deltagande finns det en risk att människor faller utanför därför att de inte klarar av motprestationerna av olika anledningar, och de har ingen annan ersättningsform därför att det är samhällets sista skyddsnät. Där finns det en hel del grundläggande frågeställningar som man kanske behöver tänka till om och titta lite närmare på, hur man utformar våra försörjningssystem och sociala skyddssystem i den svenska välfärdsstaten.

Ordföranden: Då lämnar jag ordet till vice ordförande Ylva Johansson för en avslutning av seminariet.

Ylva Johansson (S): Jag vill tacka er alla för att ni har kommit hit och bidragit till detta seminarium.

Riksdagens utskott har två uppgifter. Dels ska vi bereda ärendena inför beslutet i kammaren, och det är den uppgift som är mest känd. Dels ligger vårt

uppdrag i att utvärdera hur politiken fungerar. Det här är ett led i detta, att vi ser att den kommunala arbetsmarknadspolitiken, som vi har fått belyst här i dag, har en väldigt stor omfattning och ser väldigt olika ut. Vad vi också kan konstatera är att vi vet väldigt lite säkert om hur det fungerar.

Den här frågan har hamnat alltmer i centrum i och med att antalet personer med försörjningsstöd har ökat ganska dramatiskt och att vi har kunnat se uppgifter från SKL inte minst om att en stor och växande del har arbetslöshet som huvudsakligt skäl för att uppbära försörjningsstöd. Då kommer frågan om arbetsmarknadspolitiken ännu mer i centrum.

Jag vill tacka er alla för att ni har kommit hit och bidragit till att öka vår kunskap. Jag tror att vi alla kan vara överens om detta. Det är en oerhört stor omfattning, nästan 3 miljarder kronor. 85 procent av kommunerna har en arbetsmarknadsenhet. Samtidigt är den systematiska kunskapen väldigt låg. En förhoppning är väl att ett resultat av detta kan bli att fler väljer att satsa resurser på att beforska detta område.

Tack ska ni ha!

Del 2

Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare

Katarina H. Thorén¹²

¹ Tack till Tamilla Johansson som har bidragit med värdefullt arbete till denna rapport. Tack också till Håkan Johansson, Martin Lundin och Rickard Ulmestig som bidragit med värdefulla kommentarer och synpunkter på rapporten.

² Uppsala universitet, Sociologiska institutionen, Box 624, 751 26 Uppsala, E-post katarina.thoren@soc.uu.se

Sammanfattning

Sveriges kommuner har sedan lång tid tillbaka haft en betydande roll som utförare av olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa. De kommunala arbetsmarknadsåtgärderna är i många fall särskilt inriktade på arbetslösa socialbidragstagare med syfte att minska deras beroende av socialbidrag samt öka deras möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden. I den föreliggande rapporten presenteras en kunskapsöversikt över kommunala arbetsmarknadsåtgärder för socialbidragstagare. Den samlade bilden av området visar att kunskapen om dessa åtgärder är mycket begränsad och att detta är ett politik- och praktikområde som behöver studeras närmare för att öka förståelsen av dess funktion i den svenska välfärdsstaten och vilka effekter åtgärderna har för deltagarna. Orsaker till kunskapsbristen är främst avsaknad av systematisk dokumentation av de kommunala åtgärderna och mycket få uppföljningar och utvärderingar av dessa. De studier som finns på området pekar på stora lokala variationerna vad gäller omfattning, innehåll och utformning av åtgärderna, vilket leder till rättsosäkerhet och olika behandling av individer med likartade problem. Studierna tyder också på att det är oklart hur kommunerna tillämpar de aktuella bestämmelserna i socialtjänstlagen. Det är dessutom oklart om det praktiska arbetet utgår från lagstiftningens intentioner i fråga om individuella bedömningar av deltagarnas behov av deltagande i kommunalt arrangerade arbetsmarknadsåtgärder. Studierna belyser att de kommunala åtgärderna ofta innebär olika former av normativa sorteringsprocesser där kontrollfunktioner förekommer i stället för att vara bedömningar av den arbetslöses individuella situation och behov.

En annan viktig aspekt som framkommer i litteraturen är att det kommunala engagemanget i arbetsmarknadsåtgärder verkar leda till en alltmer tudelad välfärdsstat, med vissa principiella skillnader mellan arbetslösa som kvalificerat sig till a-kassa och de som har socialbidrag. Ett flertal studier har till exempel visat att socialbidragstagare får mindre hjälp än andra arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Det har också visat sig att utvecklingen av kommunala åtgärder innebär att arbetslösa med socialbidrag ofta måste vända sig till många olika myndigheter för att få hjälp och att de lätt ”hamnar mellan stolarna”. Detta leder i sin tur till att deras arbetslöshetssituation ofta bedöms olika av de instanser som de måste ha kontakt med. I dagsläget finns det dessutom få vetenskapliga studier som visar att de kommunala åtgärderna förbättrat deltagarnas ställning på arbetsmarknaden efter deltagande i dessa åtgärder. Det finns heller inga starka resultat som tyder på motsatsen, utan detta är ett område där det i stort sett saknas vetenskapligt underlag för att uttala sig om hur åtgärderna faktiskt fungerar och vilken effekt de har. Till sist kan det sägas att forskningsresultaten ofta är både omgärdade av osäkerhet och motsägelsefulla, vilket betyder att det behövs mer forskning inom detta växande politik- och praktikområde.

1 Inledning

Arbetslösheten är en ständigt aktuell fråga och det diskuteras ofta vilka åtgärder som är bäst lämpade för att hjälpa arbetslösa att komma ut på arbetsmarknaden. Kommunerna har alltid varit aktiva och anordnat olika former av arbetsmarknadsrelaterade åtgärder för att hantera arbetslösheten på lokal nivå. När man talar om kommunernas verksamheter inom detta område har begreppet "kommunal arbetsmarknadspolitik" blivit allt vanligare. Målet med de åtgärder som kommunala aktörer vidtar är att försöka minska arbetslösheten i den lokala regionen och att skapa möjligheter för arbetslösa att komma närmare den reguljära arbetsmarknaden (Lundin, 2008; SKL, 2011a).

Men kommunal arbetsmarknadspolitik är inget enhetligt eller formellt definierat begrepp och det är inte heller något tydligt och avgränsat politikområde. I stället är det ett stort och växlande politik- och praktikområde beroende på vilket perspektiv man har. Kommunal arbetsmarknadspolitik angränsar också till ett stort antal närliggande politikområden som till exempel socialpolitik, utbildningspolitik, ungdomspolitik och integrationspolitik samt olika former av arbetsrehabilitering. Många åtgärder vidtas i samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra aktörer, men på senare år har det blivit alltmer angeläget för kommunerna att anordna åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare eftersom arbetslöshet är ett växande problem för många som får socialbidrag.³ Enligt Socialstyrelsen hade 38 procent av socialbidragstagarna arbetslöshet som sitt största försörjningshinder under 2010 (Socialstyrelsen, 2011). Även andelen långvariga socialbidragstagare ökar stort. Detta innebär att det numera finns ett stort antal kommunala åtgärder som inriktar sig på arbetslösa socialbidragstagare (Salonen & Ulmestig, 2004; SKL, 2011a). Kostnaderna för de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna är omfattande, och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beräknar att kommunerna lägger ut strax under 3 miljarder kronor per år för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och att det finns arbetsmarknadsenheter i 85 procent av landets kommuner (SKL, 2011a).

Trots att denna typ av kommunalt arrangerade åtgärder är etablerade verksamheter i många av landets kommuner, är både systematisk och dokumenterad kunskap om verksamheterna mycket begränsad. Det innebär att vi vet väldigt lite om deras organisation, omfattning och effekter. Det är till exempel fortfarande oklart vilken typ av åtgärder det gäller, vilka som deltar i åtgärderna, hur åtgärderna är organiserade och vilken omfattning åtgärderna har. Det finns heller ingen riktig klarhet i hur olika regler och lagstiftning tillämpas för de här åtgärderna. I en utredning från Socialstyrelsen konstaterades

³ I formell mening används inte längre begreppet socialbidrag utan både i Socialtjänstlagen och av Socialstyrelsen använder sig av begreppen ekonomiskt bistånd eller försörjningsstöd. Dock används begreppet socialbidrag fortfarande i dagligt tal samt i förekommande litteratur. I denna rapport kommer därför begreppen socialbidrag och socialbidragstagare att användas istället för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd.

det att kommunerna inte har något system för att dokumentera dessa verksamheter och att bristen på uppföljningar är stor (Socialstyrelsen, 2006). Som ett led i att öka förståelsen för och kunskapen om dessa kommunala verksamheter har riksdagens arbetsmarknadsutskott givit mig i uppdrag att sammanställa en kunskapsöversikt över den kommunala arbetsmarknadspolitiken. I den föreliggande rapporten har det politikområde som beskrivs som kommunal arbetsmarknadspolitik avgränsats till att främst avse kommunala arbetsmarknadsåtgärder som är inriktade på arbetslösa socialbidragstagare.

1.1 Syfte

Rapporten initierades genom ett uppdrag av riksdagens arbetsmarknadsutskott i ett försök att öka förståelsen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Syftet med rapporten är att ge en övergripande kunskapsöversikt över kommunal arbetsmarknadspolitik med inriktning på åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.

Med utgångspunkt i det öppet formulerade uppdraget har jag som rapportförfattare valt att avgränsa rapporten till kommunala verksamheter som är riktade till arbetslösa socialbidragstagare. Motivet till att fokusera kunskapsöversikten till denna målgrupp är att det som numera kallas kommunal arbetsmarknadspolitik ofta sätts i samband med åtgärder för den målgruppen (se t.ex. Johansson, 2006; Johansson & Hornemann Möller, 2009; Salonen, 2006; SOU 2007:2; Ulmestig, 2007). Det finns en omfattande kunskapsbrist inom detta område (Bergmark m.fl., 2011; Salonen, 2004, Socialstyrelsen, 2006) samtidigt som det inte heller finns någon övergripande kunskapsöversikt sedan tidigare över detta växande politik- och verksamhetsområde. Därför är det motiverat att göra en systematisk sammanställning av kunskap om åtgärder som riktas till arbetslösa socialbidragstagare. En sådan sammanställning genererar inte några nya empiriska resultat, men den skapar en sammanhållen överblick över den aktuella kunskapen på detta område. Eftersom detta är ett komplext och sammanflätat verksamhetsområde som tangerar många andra politikområden skulle en sådan sammanhållen kunskapsöverblick få stor betydelse för verksamma inom fältet, forskare, politiker, deltagare i dessa verksamheter samt övriga personer som är intresserade av dessa frågor.

Rapporten avser att främst redogöra för det aktuella kunskapsläget och den aktuella forskningen i Sverige. Till att börja med redogör rapporten för bakgrunden till utvecklingen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder inom socialbidraget, därefter presenteras de rättsliga förutsättningarna som sätter ramar för de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna. Efter detta kommer en analys och genomgång av den empiriska forskning som finns på området.

1.2 Avgränsningar

I den här rapporten kommer huvudfokus att vara på arbetslösa socialbidragstagare i generell bemärkelse, men rapporten kommer även att rikta ett visst fokus mot både ungdomar och personer med utländsk bakgrund. Ung-

domar och invandrare har det särskilt problematiskt att komma ut på arbetsmarknaden i dag, och de utgör dessutom stora grupper som har sin försörjning genom socialbidraget.

Det är viktigt att poängtera att många andra målgrupper kan vara aktuella för kommunala arbetsmarknadsåtgärder, till exempel personer med sociala och medicinska arbetshinder, personer med rehabiliteringsbehov eller personer med olika former av funktionsnedsättningar. Eftersom flera individer i dessa målgrupper ofta har sin försörjning via Försäkringskassan eller a-kassan kommer de inte att ingå i den här kunskapsöversikten. Därmed görs ingen heltäckande kunskapsöversikt över den uppsjö av arbetsmarknadsåtgärder som finns för dessa målgrupper utan rapporten avgränsas till kommunala arbetsmarknadsåtgärder som riktar sig till arbetslösa socialbidragstagare och där kommunen har ett huvudansvar för att remittera den arbetslöse till åtgärden.

Genomgången inkluderar studier från 1990-talets början fram till 2012. Valet av denna tidsperiod är att den dels specificerades i riksdagens uppdrag, dels att det har skett en utbyggnad av kommunala åtgärder som riktar sig till arbetslösa socialbidragstagare sedan 1990-talets början.

1.3 Metod

Rapporten bygger främst på en litteraturstudie där underlaget utgörs av material som publicerats i form av doktorsavhandlingar, vetenskapliga artiklar, forskningsrapporter och böcker samt olika lokala studier och utvärderingar. Underlaget består även av policydokument, lagstiftning samt ett antal utredningar och rapporter som har haft frågeställningar som är kopplade till kommunala arbetsmarknadsåtgärder eller till socialbidrag. Sökningen av litteraturen har genomförts via bibliotekens olika databaser över vetenskaplig litteratur. De sökord som använts är till exempel "kommunal arbetsmarknadspolitik", "kommunala arbetsmarknadsåtgärder", "aktivering", "arbetslöshet" och "socialbidrag" samt olika kombinationer av dessa sökord. För att hitta engelskspråkig litteratur har sökord som "activation", "workfare", "welfare-to-work", "active labour market policy" och "social assistance" använts. För att ytterligare öka möjligheten att finna relevant material har litteratur även sökts i referenslistorna i andra publicerade källor. Litteratursökningen har också kompletterats med sökningar på de lokala FoU-enheternas webbplatser, samt på webbplatserna för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Ungdomsstyrelsen och Europeiska socialfonden, Finsam samt andra organisationer som är involverade i arbetsmarknadspolitiska frågor. Kriterierna för att studierna ska inkluderas i rapporten är att de bedömts uppnå en viss vetenskaplig nivå i förhållande till rapportens syfte och metod samt att studiernas frågeställningar har berört kommunala arbetsmarknadsåtgärder eller socialbidrag och att de ansetts vara relevanta för denna kunskapsöversikt. Målet med litteratursökningen har varit att få med de flesta undersökningarna och studierna av kommunala arbetsmarknadsåtgärder som inriktar sig på socialbidragstagare. Trots att ett hundratal källor är inkluderade i den här kunskapsöversikten kan det

troligen finnas ytterligare studier som berör kommunala arbetsmarknadsåtgärder, men det finns inte någon större anledning att tro att enstaka studier som exkluderats skulle förändra rapportens slutsatser avsevärt.

Kvaliteten på det material som analyserats i rapporten skiljer sig markant åt. I rapporten används både mer analytiska studier med god vetenskaplig nivå och andra mindre vetenskapligt förankrade studier som snarast beskriver hur kommunala arbetsmarknadsprojekt har organiserats på lokal nivå. I vissa fall har även studier och rapporter helt utelämnats då de inte uppnått en godtagbar vetenskaplignivå. Många av studierna undviker att med visshet uttrycka sig om åtgärdernas faktiska effekter, vilket innebär att det bara är ett fåtal studier som direkt undersöker om åtgärderna resulterat i minskat socialbidragstagande, ökad sysselsättning och ökade inkomster för dem som deltar. Antalet studier som undersöker faktiska åtgärdseffekter är mindre än ett tiotal, vilket försvårar en mer generell bedömning av de kommunala åtgärdernas effekter. Sammanfattningsvis kan det sägas att kunskapen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder är begränsad. Det förekommer sällan någon form av systematisk eller enhetlig dokumentering av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna, vilket i sig är en grundförutsättning för att kunna utföra systematiska forskningsstudier av området.

1.4 Disposition

Rapporten kommer att disponeras på följande vis. I kapitel 2 beskrivs bakgrunden till utvecklingen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder och vilka vanliga begrepp som används för att beskriva olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kapitel 3 handlar om de rättsliga förutsättningar som omgärdar kommunala arbetsmarknadsåtgärder för socialbidragstagare. Kapitel 4 beskriver åtgärdernas organisering och olika skillnader mellan kommunala och statliga arbetsmarknadsåtgärder. Kapitel 5 inriktar sig på att analysera och sammanställa den empiriska forskning som finns inom området. I kapitel 6 sammanfattas resultaten av kunskaps- och forskningsgenomgången, och vilka områden som behöver studeras närmare diskuteras.

2 Kommunal arbetsmarknadspolitik: En bakgrundsbeskrivning

En fungerande och aktiv arbetsmarknadspolitik har sedan lång tid tillbaka varit en viktig del av den svenska välfärdspolitiken. Syftet med den aktiva arbetsmarknadspolitiken är att slussa arbetslösa individer vidare till någon form av sysselsättning och reguljärt arbete. Enligt nuvarande politik och gällande lagstiftning är stora delar av den svenska arbetsmarknadspolitiken ett statligt ansvarsområde, men kommunerna har alltid varit viktiga aktörer inom den.

2.1 Historisk utveckling

De tidiga åtgärderna som riktades mot arbetslöshetsproblematik i Sverige var ofta kommunala angelägenheter där både arbetsförmedlingarna och insatserna i form av beredskapsarbeten och nödhjälpsarbeten kunde vara organiserade på kommunal nivå (Olofsson, 1996). I många fall fick kommunerna ett visst ekonomiskt stöd från staten, men de hade vanligen ett lokalt ansvar för arbetslöshetsfrågan. Efter andra världskriget blev arbetsmarknadspolitiken alltmer centraliserad och 1948 bildades till exempel Arbetsmarknadsstyrelsen (Olofsson & Wadensjö, 2009). Sedan 2007 finns en sammanhållen myndighet, Arbetsförmedlingen, med ett stort antal lokala arbetsförmedlingar. På senare år har arbetsmarknadspolitiken i huvudsak fortsatt att vara ett statligt ansvar, men har under perioder pendlat mellan olika centraliserings- och decentraliserings-trender (Lundin & Thelander, 2012).

Under 1990-talet decentraliseras arbetsmarknadspolitiken mot ett ökat kommunalt inflytande (Bergmark & Minas, 2007; Lundin, 2008; Minas, 2011). Detta gällde till exempel insatser riktade till ungdomar under 20 år, arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion där kommunerna fick en allt större roll (Johansson, 2006). Kommunerna hade till exempel ett stort inflytande över det program som hette ”kommunalt ungdomsprogram” (KUP). Detta var en statlig åtgärd, men kommunerna kunde teckna avtal med Arbetsförmedlingen om att utföra vissa insatser inom detta program. I slutet av 2007 avskaffades det kommunala ungdomsprogrammet och ersattes av jobbgaranti för ungdomar som är ett mer tydligt statligt ansvarsområde. Även för invandrare hade kommunerna ett större ansvar tidigare då de tog hand om mottagandet av nyanlända flyktingar. Men genom lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har dessa insatser återgått till att vara en uppgift för Arbetsförmedlingen, som nu ska arbeta med att öka invandrarnas möjligheter att snabbt komma ut på arbetsmarknaden.⁴ Men många invandrare är fortfarande föremål för kommunala åtgärder då det är många som har socialbidrag och som inte räknas till gruppen nyanlända flyktingar (Socialstyrelsen,

⁴ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2012). Dessa förändringar innebär att vissa områden inom arbetsmarknadspolitiken blivit mer centraliserade under 2000-talet (Lundin & Thelander, 2012).

Men trots svängningar i arbetsmarknadspolitiken är det framför allt inom fältet arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare som kommunerna blivit större och viktigare aktörer (Johansson, 2006; Johansson & Hornemann Möller, 2009; Salonen & Ulmestig, 2004; Ulmestig, 2007). Men inte heller detta är något helt nytt fenomen då kommunerna redan under 1970- och 1980-talen hade olika former av arbetsmarknadsåtgärder och subventionerade anställningar för personer som mottog socialbidrag. Det gäller till exempel Albymodellen, Hallstahammarmodellen och Uppsalamodellen som redan före 1990-talet arbetade med ökade arbetssökarkrav samt viss ekonomisk ersättning genom en så kallad flitpeng om man fick ett arbete under tiden man hade socialbidrag (Bergmark & Lundström, 2001; Karlsson, 1994; Rönnlund, 1992). Även på den tiden var syftet var att få in de arbetslösa på arbetsmarknaden, kvalificera dem för arbetslöshetsförsäkringen och därmed sänka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd (Johansson, 2006). Således kan det sägas att trots ett omfattande statligt ansvar har kommunerna både varit och är fortfarande aktiva aktörer som själva organiserar olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa (SKL, 2011a). Ibland har detta varit en del av kommunernas egna strategier och helt självpåtagna uppgifter, ibland har det handlat om större politiska förändringar där staten gett kommunerna i uppdrag att bedriva vissa typer av insatser för arbetslösa.

2.1.1 1990-talskrisen och förändrade förutsättningar

För att förstå utvecklingen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken behöver man belysa vissa delar av det som skedde under de ekonomiska krisåren på 1990-talet. Lågkonjunkturen på 1990-talet innebar en snabbt ökande arbetslöshet samtidigt som många ekonomiska besparingar genomfördes i det svenska välfärdssystemet (SOU 2001:79; SOU 2007:2; Sunesson m.fl., 1998). Detta resulterade i att många individer som inte kom ut på arbetsmarknaden inte heller kvalificerade sig för ersättning från de statliga ersättningsystemen eftersom kraven i dessa system höjdes.

Vidare resulterade detta i att många individer blev hänvisade till den kommunala socialtjänsten och ekonomiskt bistånd när de blev arbetslösa, kommunernas kostnader för socialbidrag ökade, samtidigt som skatteintäkterna sjönk eftersom allt färre kommuninvånare kunde beskattas på sina arbetsinkomster på grund av stigande arbetslöshet (Salonen, 1997; SKL, 2011a). Enligt vissa forskare kan denna samhällsutveckling beskrivas som övervältningar från ett statligt ansvar till ett kommunalt ansvar (Salonen, 1997). En annan faktor som också spelade in då arbetslösheten ökade markant var att även Arbetsförmedlingen fick allt svårare att ge stöd och service åt allt fler arbetslösa och att åtgärderna ändrade karaktär (Regnér, 2000). Detta faktum har inneburit att många kommuner anser att socialbidragstagare inte får adekvat hjälp av Arbetsförmedlingen (SKL, 2004). En respons på detta från kommunerna har varit ett ökat engagemang i kommunalt organiserade ar-

betsmarknadsåtgärder för att bemöta det växande antalet arbetslösa med behov av socialbidrag (SOU 2011:11; Salonen & Ulmestig, 2004; Ulmestig, 2007). Detta problem har inte minskat på senare år utan kommunerna ser fortfarande att socialbidragskostnaderna är höga och att många socialbidragstagare fortfarande har arbetslöshet som sin primära problematik.

2.2 Omfattningen av åtgärder inom kommunal regi

Att det kommunala engagemanget är stort inom det arbetsmarknadspolitiska området är det således ingen tvekan om men i dagsläget finns ingen övergripande kunskap om *hur* omfattande den kommunala arbetsmarknadspolitiken är, varken i sin helhet eller för åtgärder specifikt inriktade på socialbidragstagare. Detta innebär att det är omöjligt att ge en korrekt kostnadsberäkning av hur mycket pengar som läggs ut på den här typen av åtgärder. Som tidigare skrivits anger SKL att kommunernas kostnader för alla sina arbetsmarknadspolitiska åtgärder mellan 2000 och 2005 var cirka 2,7 miljarder kronor per år (SKL, 2007).⁵ Enligt en annan rapport från SKL finns det arbetsmarknadsenheter i 85 procent av Sveriges kommuner och antalet medarbetare i dessa verksamheter uppgår till ungefär 4 000 personer (SKL, 2011a).⁶ När SKL redovisar 2009 års kommunala arbetsmarknadssiffror var det 47 kommuner som rapporterat in uppgifter, vilket var 8 fler än föregående år. Enligt dessa uppgifter var 29 000 personer inskrivna i någon av de kommunala arbetsmarknadsenheterna under 2009, och av dessa avslutades 19 000 under året. Av dem som blev avslutade kom 50 procent från socialtjänsten och 35 procent från Arbetsförmedlingen (SKL, 2011b).

I den första och hittills enda systematiska kartläggningen av kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare uppskattade Salonen och Ulmestig (2004) att det fanns bortåt 800 olika aktiveringsprogram med mer än 13 000 deltagare i över 200 kommuner i början av 2000-talet. Aktuella siffror från de så kallade Jobbtorgen i Stockholms stad visar att omkring 8 000 personer per år blir hänvisade till den kommunala jobbtorgsverksamheten (USK, 2011).

Vid sidan om beräkningar av åtgärdernas omfattning måste man också beakta hur socialbidragssituationen ser ut eftersom åtgärderna ofta är nära sammankopplade med socialbidraget. Enligt Socialstyrelsen (2011) hade cirka

⁵ De kommunala arbetsmarknadsåtgärderna är ofta organiserade av olika former av kommunala arbetsmarknadsenheter. Ibland anordnas de direkt genom socialförvaltningen, ibland via utbildningsförvaltningen eller olika lokala kombinationer av ovanstående förvaltningar. Organiseringen kan också ske enligt egna och lokala organiseringsformer eftersom den lokala variationen är stor och kommunal autonomi råder inom detta område. Socialbidragstagare kan förekomma som deltagare i alla typer av åtgärder och i vissa fall förekommer de inte alls.

⁶ Enligt SKL är kostnaderna beräknade på bruttopersonalkostnaden plus köp av externa tjänster, minus försäljning av tjänster till externa aktörer och ger en nettokostnad av åtgärderna. Redovisningen av kostnaderna för arbetsmarknadsverksamheterna är mycket olika i kommunerna, vilket gör att SKL använder sig av den minsta gemensamma nämnare som går att särredovisa. Det innebär att kostnadsberäkningarna troligen ligger lägre än de verkliga kostnaderna, men det ger en kostnadspost som går att jämföra mellan kommunerna. Dessa beräkningar är inte särredovisade för åtgärder för socialbidragstagare utan inkluderar alla kommunala åtgärder.

437 100 personer socialbidrag under 2010 och det utgjorde 6,5 procent av befolkningen mellan 18 och 64 år. Under 2000-talet var socialbidragstagandet som lägst 2007 och har sedan dess stadigt ökat; mellan 2009 och 2010 ökade antalet socialbidragstagare med 3 procent, dock inte till samma nivåer som under lågkonjunkturen på 1990-talet. Av socialbidragstagarna räknades 37 procent som långvariga biståndsmottagare, eftersom de fick socialbidrag under minst tio månader under 2010. Sedan 2006 har det långvariga biståndstagandet stigit med 29 procent, vilket tyder på att detta är en extra utsatt grupp i samhället i dag. Sammantaget innebär dessa siffror att kommunala arbetsmarknadsåtgärder är ett omfattande verksamhetsområde i Sverige i dag, och vi ser inga tecken på någon minskning av kommunernas verksamhet på området.

2.2.1 Andra verksamhetsområden inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken

Trots att kommunerna kanske är som mest verksamma när det gäller att anordna åtgärder för socialbidragstagare är kommunal arbetsmarknadspolitik inte bara inriktad på denna målgrupp eller på åtgärder som utförs enbart i kommunal regi. Som tidigare nämnts sker många arbetsmarknadsrelaterade projekt i samverkan med andra aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, det lokala näringslivet och ideella föreningar, regionala utvecklings- och samverkansprogram, projekt via Europeiska socialfonden samt rehabiliteringsinsatser tillsammans med sjuk- och hälsovården. I många fall är arbetslösa socialbidragstagare deltagare i åtgärder som bedrivs av andra aktörer och det är viktigt att förstå att det ofta inte är helt skilda verksamhetsområden. Ett annat fenomen är att kommunerna också köper upp vissa tjänster från privata företag för att bedriva olika former av arbetsmarknadsrelaterade insatser. Även i dessa åtgärder förekommer arbetslösa socialbidragstagare som deltagare tillsammans med andra arbetslösa som har sin försörjning tillgodosedd genom aktivitetsstöd eller aktivitetsersättning från Försäkringskassan eller en a-kassa.

Ett viktigt samverkansområde med fokus på arbetslöshet och rehabilitering är den finansiella samordningen (Finsam).⁷ Lagen om finansiell samordning innebär att ett så kallat samordningsområde eller förbund får bedrivas mellan kommunen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och landstinget för att uppnå en effektivare resursanvändning inom arbetsrehabiliteringsområdet. Insatserna inom den finansiella samordningen ska avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och ska syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden.⁸ Ett annat område där kommunerna är verksamma med arbetsmarknadsrelate-

⁷ Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210).

⁸ Finsamförbunden är en viktig del av vad kommunerna gör tillsammans med andra aktörer för att stödja arbetslösa individer. I en aktuell rapport av Finsamområdet framhålls att det saknas forskningsstudier och kunskap om Finsaminsatsernas effekter. I rapporten hålls regeringen ansvarig för den uteblivna kunskapen eftersom något krav på utvärdering aldrig har specificerats eller följts upp i lagstiftningen (ISF, 2011).

rade insatser gäller personer med olika former av funktionsnedsättningar. Varken åtgärder inom ramen för Finsam eller åtgärder särskilt inriktade på personer med funktionsnedsättningar kommer att analyseras i denna rapport.

2.3 Begreppsdefinitioner

Som tidigare nämnts används begreppet ”kommunal arbetsmarknadspolitik” för att benämna många av de arbetsmarknadsrelaterade åtgärder som kommunerna utför. I rapporten har det också skrivits tidigare att detta inte är något vedertaget eller tydligt definierat begrepp utan att det används på ett ganska brett och växlande sätt beroende på vem som använder begreppet och vad man vill beskriva med begreppet.⁹

2.3.1 Aktiveringspolitik

Några andra begrepp som är vanliga inom forskningen inom detta område är ”aktiveringspolitik” och ”aktivering”. Dessa begrepp har heller inga officiella definitioner, utan termerna används ofta när man talar om karaktären av olika åtgärder som riktar sig till arbetslösa och kan ha många olika innebörder (Bergmark m.fl., 2011; Johansson & Hornemann Möller, 2009; Moreira, 2008).¹⁰ I forskningslitteraturen förekommer även andra begrepp för att teoretiskt beskriva och analysera både politiska förändringar och åtgärdernas karaktär.¹¹ Aktiveringstermen indikerar att åtgärderna på något sätt innebär att den enskilde ska göra något aktivt, till exempel söka arbete eller delta i en aktivitet för att vara berättigad ekonomisk ersättning. Dessa aktiviteter ska sedan helst leda till självförsörjning via arbete (Olofsson, 1996; Moreira, 2008). I Sverige har krav på aktivering sedan länge varit en central del av arbetsmarknadspolitiken; aktivering kan också ses som en motsats till att passivt ta emot ekonomisk ersättning. En annan skiljelinje mellan olika typer av aktiveringsåtgärder är att definiera om de är obligatoriska eller om det är frivilligt att delta i dem.

I korthet kan man säga att ovanstående begrepp beskriver hur det politiska landskapet förändrats på senare år. Inriktningen är nu att medborgare ska vara aktiva eller aktiveras för att undkomma arbetslöshet, marginalisering och social exkludering. Men dessa begrepp används också i mycket vidare bemärkelser när man försöker beskriva större samhällsförändringar och synen på individen som en ”aktiv medborgare” även i områden utanför arbetsmarknadspolitiken (Dahlstedt, 2009; Hvinden & Johansson, 2007). En intressant detalj betonad av Hollertz (2010) är att begreppet aktivering sällan används i den kommunala retoriken när kommunerna själva beskriver sina arbetsmark-

⁹ I detta sammanhang är det värt att notera att det inte finns någon enhetlig definition av vad som menas med *statlig* arbetsmarknadspolitik.

¹⁰ I ett internationellt perspektiv förekommer även begrepp som ”active inclusion” och ”active citizenship” när man talar åtgärder som ska minska arbetslöshet och utanförskap, särskilt på europeisk nivå och inom EU.

¹¹ Se t.ex. Dröpping, Hvinden & Vik (1999) för en genomgång av olika engelskspråkiga begrepp som används för att beskriva och analysera den här typen av åtgärder, exempelvis begrepp som ”activation”, ”insertion”, ”welfare-to-work” och ”workfare”.

nadsrelaterade åtgärder. Kommunerna betonar i stället att åtgärderna ökar deltagarnas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden och bli självförsörjande genom att de erbjuder aktiva och kompetenshöjande aktiviteter.

2.3.2 Humankapital och arbete-först-strategier

Det finns ytterligare teoretiska begrepp och idealtyper som används i litteraturen för att ytterligare definiera åtgärdernas inriktningar och praktiska innehåll. I detta avseende handlar det om i vilken mån åtgärderna försöker öka deltagarnas kompetensnivå genom olika former av kompetenshöjande utbildningsinsatser (s.k. humankapitalstrategier) eller om åtgärderna fokuserar på att snabbt få ut deltagarna på arbetsmarknaden (s.k. arbete-först-strategier) (Dahl, 2003; Lødemel & Trickey, 2001).¹² Humankapitalstrategin beskrivs ofta som ett sätt att stärka den enskildes resurser och möjligheter medan arbete-först-strategin oftare förknippas med disciplinering och kontroll (Dröpping m.fl., 1999; Mead, 1997; Salonen, 2000; Thorén, 2008). Den gemensamma målsättningen för de båda inriktningarna är att göra de enskilda individerna självförsörjande.

När åtgärder i huvudsak anses vara kontrollerande och disciplinerande sker det till exempel genom olika former av krav på obligatorisk närvaro, att närvaron ska vara ett visst antal timmar per dag eller vecka och att närvaron kontrolleras noga för att även bedöma om deltagaren är berättigad ekonomiskt bistånd eller inte (se t.ex. Ekström, 2005; Nybom, 2011; Thorén, 2008; Ulmestig, 2007, 2009 för svenska exempel). Den här typen av kontrollfunktion har en mycket mer normativ prägel och knyter an till värderingar som antyder att man bör göra något i gengäld för att vara berättigad samhällets stöd och att ekonomisk ersättning inte ska ges utan någon form av motprestation (Olofsson, 2007). I litteraturen beskrivs också hur olika former av aktiveringskrav även kan vara ett sätt att skilja ut ”värdiga” och ”ovärdiga” fattiga, inklusive arbetslösa, från varandra (Handler & Hasenfeld 1991; Ulmestig, 2007). Detta är en tradition som följer med oss sedan långt tillbaka i fattigvården (Svärd & Egerö, 2008). Humankapitalinriktningen fokuserar på olika former av utbildningsinsatser för att öka den enskildes resurser och kompetens för att göra honom eller henne mer anställningsbar och därmed självförsörjande (Dahl, 2003; Giddens, 1998; Gilbert, 2002; Lødemel & Trickey, 2001). Denna inriktning förekommer också inom många åtgärder för arbetslösa och har dessutom haft en central plats inom den svenska arbetsmarknadspolitiken, särskilt i form av olika yrkesutbildningar, möjligheter till omskolning och språksatser för människor med utländsk bakgrund (Olofsson & Wadensjö, 2009).

Många forskare i både Sverige och utomlands hävdar att den aktuella formen av aktiveringsåtgärder är ett utslag av ökad kontroll och disciplinering av marginaliserade grupper i samhället (Handler, 2004; Salonen, 2000; van Berkel & Hornemann Möller, 2002). Samtidigt menar andra forskare att

¹² I den engelskspråkiga litteraturen används begreppen ”human capital strategies” och ”enabling strategies” samt ”work-first strategies” och ”coersive strategies” för att särskilja dessa två olika innehållskaraktärer.

aktivering och aktiveringskrav är ett sätt att minska marginalisering, social utslagning och långvarigt biståndstagare (Giddens, 1998; Mead, 1997). Dessa motstridiga uppfattningar tyder på att detta är ett område som behöver undersökas närmare för att förstå dess betydelse och implikationer. Min tolkning är att många kommunala åtgärder pendlar mellan att vara både kontrollerande och kompetenshöjande. Vidare forskning är dock nödvändig och av betydelse för att öka kunskapen om inriktningen på åtgärdernas innehåll och om vilken inriktning som bäst hjälper arbetslösa att bli självförsörjande.

2.3.3 Arbetslinjen

Arbetslinjen är ett annat begrepp som haft en central roll i den svenska välfärdspolitiken. Sedan ett antal decennier tillbaka har det skett en relativt stor samhällsförändring när det gäller arbetslinjen och olika krav på motprestationer. Enligt flera författare innebär betydelseförändringarna att arbetslöshet numera anses vara ett mer individuellt problem jämfört med tidigare och att arbetslösheten ska åtgärdas genom att individen är mer aktiv och utsätts för olika former av krav på deltagande i åtgärder med avsikt att göra honom eller henne självförsörjande, främst genom eget förvärvsarbete (Bergmark, 1996; Hvinden & Johansson, 2005; Junestav, 2004). Som ett led i denna samhällsförändring har även kommunerna börjat ställa högre krav på deltagande i arbetsmarknadsinsatser för personer som ansöker om socialbidrag (Angelin, 2009; Giertz, 2004; Johansson, 2001, 2006; Johansson & Hornemann Möller, 2009; Nybom, 2011, 2012; Thorén, 2008; Ulmestig, 2007). Begreppets innebörd har också förändrats över tid och olika betoningar har haft olika stor betydelse i olika tider. Det vill säga betydelser som "rätten till ett arbete", eller "skyldigheten att försörja sig själv genom eget arbete" (se t.ex. Junestav, 2004, för en genomgång av begreppet arbetslinjen och dess förändringar över tid). Sammanfattningsvis kan det noteras att det förekommer ett antal olika begrepp som används för att utifrån idealtyper beskriva både de politiska förändringarna och hur åtgärderna tillämpas i praktiken.

2.4 Sverige i jämförelse med internationella trender

Utvecklingen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder och ökade krav på aktivering i Sverige kan också ses i jämförelse med utvecklingen i andra länder (Sörnsen, 2009). I många avseenden handlar de internationella förändringarna om att gå från passiva ersättningssystem till en mer aktiv arbetsmarknadspolitik. I en sådan jämförelse är den svenska situationen speciell då Sverige har haft en aktiv arbetsmarknadspolitik sedan lång tid tillbaka till skillnad från många andra länder (Köhler m.fl., 2008). När man talar om aktivering och arbetsmarknadspolitik i andra länder handlar det om stora politiska reformer av arbetsmarknads- och socialpolitiken där man gjort omfattande policyförändringar. I England har man till exempel infört något som kallas för "New Deal program", i USA har man infört det som kallas för "Welfare-to-Work reform" och i Tyskland "Hartzreformen". Men det har

skett likande reformer i många europeiska länder sedan 1990-talet. Dessa reformer har alla sin egen nationella prägel men de har i stort sett inneburit förändringar där man går från passiva ersättningssystem till mer aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Även inom EU har det talats mycket om att införa olika former av aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att minska arbetslösheten och beroendet av offentliga ersättningssystem.

I våra nordiska grannländer har man också förändrat sina välfärdssystem och ökat de aktiva insatserna för arbetslösa biståndsmottagare (Johansson, 2006). Den mest kända är den så kallade NAV-reformen i Norge. NAV-reformen (Ny arbeids- og velferdsforvaltning) innebär en integrerad arbetslinje där de statliga motsvarigheterna till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan slås ihop till en myndighet för öka samarbetet och minska målkonflikterna. Kommunens handläggning av motsvarigheten till socialbidrag är fortfarande en separat verksamhet men är i många kommuner förlagd till samma lokaler som NAV-förvaltningarna. Erfarenheterna från NAV-reformen har varit blandade, och det har inte varit helt enkelt att skapa denna nya myndighetsstruktur. I Sverige har vi inte haft några lika omfattande reformer och det betyder att när vi talar om kommunal arbetsmarknadspolitik i Sverige har förändringarna varit mindre och skett inom redan etablerade verksamhetsområden. Dessa skilda förutsättningar innebär att aktiveringsbegreppet har en snävare betydelse i Sverige i den meningen att det oftast syftar på åtgärder som innebär någon form av ökade krav på aktivitet för arbetslösa socialbidragstagare (Johansson & Hornemann Möller, 2009).

Sammanfattningsvis kan det sägas att de allra flesta välfärdsstater i västvärlden har genomfört politiska reformer där aktiva åtgärder och större möjligheter att ställa olika former av aktiveringskrav har blivit alltmer betydelsefulla. Det finns en omfattande mängd litteratur och studier som beskriver de internationella förändringarna mot aktivare åtgärder för arbetslösa (se t.ex. van Berkel & Hornemann Möller, 2002; Eichhorst m.fl., 2008; Gilbert & van Voorhis, 2000; Johansson, 2006; Lødemel & Trickey, 2001; Moreira, 2008; Serrano Pascual & Magnusson, 2007; Stråth, 2000).

3 De rättsliga förutsättningarna för kommunal arbetsmarknadspolitik

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken i Sverige har utvecklats och förändrats gradvis utan någon föregående större politikreform, förutom vissa ändringar i socialtjänstlagen 1998. Kommunerna har stort självbestämmande i Sverige och socialtjänstlagen är en ramlag. Detta leder till att både organiseringen och omfattningen av de lokala arbetsmarknadsåtgärderna skiljer sig åt i de enskilda kommunerna. Men trots att organiseringen och omfattningen varierar på lokal nivå är de rättsliga villkoren likartade och ofta kopplade till socialtjänstlagen genom socialbidraget som den enskilda individen ansöker om. I detta kapitel följer en genomgång av de rättsliga ramverk som omger den kommunala arbetsmarknadspolitiken som är riktad mot socialbidragstagare.

3.1 Övergripande rättslig situation och historisk tillbakablick

Trots avsaknaden av någon stor reformförändring i Sverige har en rad institutionella förändringar skett sedan 1990-talet som haft betydelse för kommunernas möjligheter att organisera insatser för arbetslösa med socialbidrag. Under 1990-talet skedde till exempel en ökad decentralisering där kommunerna fick större ansvar inom arbetsmarknadspolitiken (SOU 2000:3). Trots den ökade decentraliseringen har det under de senaste åren skett en viss centralisering då det förtydligats att vissa områden inom arbetsmarknadspolitiken är statliga uppdrag (Lundin & Thelander, 2012; Minas, 2011). Detta gäller till exempel reformerna jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och avskaffandet av de kommunala utvecklingsprogrammen (KUP) samt Arbetsförmedlingens ökade ansvar för flyktingar med etableringsersättning. Även om det skett en viss återgång mot tydligare statligt ansvar är kommunerna fortfarande mycket aktiva med att arrangera kommunala insatser parallellt med de statliga programmen. Både kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (2001:453) har förändrats och ger kommunerna ett ökat handlingsutrymme när det gäller att organisera vissa typer av kommunala arbetsmarknadsåtgärder (Lundin, 2008).

3.1.1 Kommunernas rättsliga möjligheter att anordna arbetsmarknadsrelaterade åtgärder

Att kommunerna organiserar arbetsmarknadsåtgärder är inget nytt fenomen utan som tidigare poängterats var det kommunerna som anordnade många insatser riktade mot arbetslösa innan arbetsmarknadspolitiken började förstatligas alltmer under 1940-talet. Men för att ta något rättsligt avstamp i historien kan det nämnas att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd gav kommunerna möjlighet att anordna lokala arbetslöshetsnämnder. De lokala arbetslös-

hetsnämnderna skulle förebygga arbetslöshet och främja kommunala åtgärder inom området. I modern tid har en del lagförändringar gjorts för att tydliggöra vissa kommunala befogenheter inom detta område. Även i lagen (2007:1360) om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder gavs kommunernas möjligheter att anordna vissa insatser för arbetslösa. Detta regleras nu i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter:

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

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

I praktiken innebär denna lag att Arbetsförmedlingen kan teckna avtal med kommunerna om att de ska genomföra vissa åtgärder för deltagare i de statliga arbetsmarknadsprogrammen. Arbetsförmedlingens samarbete med kommunerna regleras ytterligare i förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program där det anges i vilka situationer som Arbetsförmedlingen kan anlita kommunerna för att utföra vissa åtgärder. Lagen säger till exempel att om Arbetsförmedlingen inte hittat någon annan lämplig aktör via upphandling kan en kommunal aktör komma i fråga. De åtgärder som kommunen då kan utföra är till exempel arbetspraktik, arbetsträning, studie- och yrkesvägledning, jobbsökaraktiviteter och coachning och samtidigt få ekonomisk ersättning av Arbetsförmedlingen. Ovanstående reglering innebär att Arbetsförmedlingen kan samarbeta med kommunerna om Arbetsförmedlingen finner det lämpligt. Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kan också ske genom olika anställningsstöd där kommunen agerar som arbetsgivare i samband med lönebidrag, nystartsjobb, instegsjobb och anställningsstöd. I korthet innebär ovanstående förändringar att staten har det övergripande ansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men att regering och riksdag har gett kommunerna rätt att utföra vissa uppgifter, dock med ganska begränsade rättigheter och bara inom vissa områden. Till exempel kan kommunerna tillhandahålla praktikplatser åt Arbetsförmedlingen och driva vissa särskilda verksamheter för arbetslösa som har särskilt svårt att komma ut på arbetsmarknaden. Men kommunerna får inte ge understöd till enskilda individer; undantag från detta förbud kan bara ske med hjälp av speciallagstiftning som till exempel socialtjänstlagen (SoL) eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Ovanstående lagstiftning ger kommunerna olika rättsliga möjligheter att anordna arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vad gäller arbetslösa socialbidragstagare är det stor sannolikhet att de många gånger deltar i åtgärder som rent juridiskt är anordnade enligt ovanstående regleringar. Men deras enskilda

koppling (och krav) att delta är däremot reglerat i socialtjänstlagen ifall deras huvudsakliga försörjning är genom socialbidrag.

3.1.2 Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (SoL) är den lagstiftning som är viktigast för sådana kommunala arbetsmarknadsåtgärder som är inriktade på arbetslösa socialbidragstagare. Det är också i förhållande till SoL som kommunerna mest påtagligt förändrat sin roll inom detta område. Det som rättsligt möjliggjorde denna förändring är ändringarna i SoL 1998. Dessa ändringar innebar ett förtydligande i lagstiftningen, innebärande att kommunerna kan ställa krav på någon form av aktivitet för arbetslösa socialbidragstagare. Till att börja med regleras kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen genom 3 kap. 2 § andra stycket SoL:

Socialnämnden skall i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete...

Men som enskild individ måste en person som söker socialbidrag i första hand försöka försörja sig själv genom till exempel arbete. Den som är arbetslös ska i första hand söka sin försörjning genom ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Den enskilde måste också stå till arbetsmarknadens förfogande och det innebär att den enskilde

- är inskriven som arbetslös på Arbetsförmedlingen
- är beredd att ta anvisat lämpligt arbete.

Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär också att den enskilde aktivt måste söka arbete och vara beredd att ta ett anvisat arbete även utanför det egna yrkesområdet. En person som vägrar att ta ett anvisat lämpligt arbete är inte heller berättigad ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och har i regel inte rätt till socialbidrag enligt 4 kap. 1 § SoL heller enligt lagens förarbeten. Kommunen kan kräva att den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande på heltid eller att den enskilde deltar i åtgärder som till exempel arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Även grundutbildning i svenska och så kallad arbetssökarverksamheter räknas hit.

Det lagrum som används vid själva biståndsbedömningen är 4 kap. 1 § SoL, medan möjligheten att kräva att någon ska delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd regleras i 4 kap. 4 § SoL. SoL anger i 4 kap. 4 § att:

Socialnämnden får begära att den som uppbär socialbidrag under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller
3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver socialbidrag.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden skall samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket. (Lag 2007:409).

Enligt SoL kan således en arbetslös socialbidragstagare vara skyldig att delta i arbetsmarknadsåtgärder som arrangeras av Arbetsförmedlingen eller delta i kommunala aktiviteter om det inte finns någon lämplig åtgärd inom de statligt organiserade åtgärderna. I 4 kap. 5 § SoL regleras möjligheten att avstänga en person som inte deltar i en aktivitet utan godtagbart skäl:

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Kommunen eller socialtjänsten måste dock alltid göra en individuell bedömning av den enskildes behov och förmåga. Bedömningen ska ske utifrån en helhetssyn på den enskildes eller hushållets situation. Det kan innebära att kravet på deltagande i åtgärder inte ska ses som generella krav som kan ställas på alla som söker socialbidrag. Men lagändringen 1998 och lagens förarbeten gör det inte helt tydligt vad som avses med dessa ökade krav.

SoL är tydligast att kraven på deltagande främst gäller för ungdomar under 25 år och studenter under studieuppehållen samt personer över 25 år med särskilda behov av kompetenshöjande insatser. SoL föreskriver att individer i dessa grupper kan bli hänvisade att delta i någon form av praktik eller verksamhet som ska vara kompetenshöjande för den enskilde om inget stöd kan erbjudas av Arbetsförmedlingen. Lagstiftningen och dess förarbeten (prop. 1996/97:124) är tydlig med att insatsen ska innehålla en individuell handlingsplan och att samråd med Arbetsförmedlingen ska ske om vilka

insatser som kan erbjudas inom den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kraven ska inte gälla de individer som endast kortvarigt är i behov av socialbidrag (prop. 1996/97:124). Ett annat krav från lagstiftaren är att åtgärderna ska vara kompetenshöjande för den enskilde och att målsättningen med kraven ska vara att de förbättrar den enskildes förutsättningar att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och inte bara vara en motprestation för att vara berättigad socialbidrag. Vidare poängteras det i lagstiftningens förarbeten att alla former av aktiviteter bör utformas efter individuella bedömningar och att man bör beakta den enskilda individens egna förutsättningar. Lagstiftaren säger tydligt att denna typ av åtgärd inte kan krävas från biståndets första dag utan behovet måste utredas innan.¹³ Enligt både socialtjänstlagens portalparagraf 1 kap. 1 § och i prop. 1996/97:124 anges det att man också bör ta hänsyn till den enskildes självbestämmande och integritet. Det som framgår tydligast i lagstiftningen och i förarbetena är att kommunerna ska samråda med Arbetsförmedlingen, att åtgärden ska vara kompetenshöjande för den enskilde och att inga åtgärder ska sättas in utan att en individuell bedömning är gjord av vad som är lämpligast för den enskilde.

Ramlagskonstruktionen är också en mycket viktig aspekt av SoL eftersom det samtidigt ger möjlighet till lokal anpassning samt utrymme för professionella bedömningar i arbetet med enskilda personer. Det är viktigt att notera att eftersom SoL är en ramlag ger den både kommuner och enskilda tjänstemän ett stort handlingsutrymme när det gäller att bestämma innehållet i lagstiftningens praktiska tillämpning. Det praktiska arbetet som utförs inom ramen för SoL är omöjligt att reducera till specifikt utformade bestämmelser eftersom många ärenden är av väldigt individuell karaktär. Men ramlagskonstruktionen kan också förstärka upplevelsen av lagen som väldigt otydlig och därmed oklar över vilka krav som kan ställas på arbetslösa socialbidragstagare och vad åtgärderna ska innehålla och leda till.

Det har framkommit att kommunerna varierar i tillämpningen av SoL i fråga om aktiveringskraven och vilket lagrum man använder när man beslutar om vilka krav man ställer på de enskilda individerna (Salonen & Ulmestig, 2004; Socialstyrelsen, 2005). I en rapport från Socialstyrelsen 2005 undersöks hur bestämmelsen i 4 kap. 4 § tillämpas i praktiken. I rapporten framkommer att cirka 75 procent av kommunerna tillämpar 4 kap. 4 § SoL vid beslut om socialbidrag för ungdomar mellan 18 och 24 år. De flesta kommuner angav att de hade haft samråd med Arbetsförmedlingen och att samrådet skett i form av trepartssamtal mellan klient, socialtjänst och arbetsförmedling. Undersökningen visade också på att många kommuner erbjuder kompetenshöjande insatser och att många även kan erbjuda praktik inom privat näringsliv. Andra kommuner angav att de hade åtgärder som de beskrev som personlig eller praktisk arbetsförberedelse (Socialstyrelsen, 2005).

¹³ Enligt prop. 1996/97:124 s. 77 står att ”av kravet på att den kompetenshöjande verksamheten skall vara individuellt utformad följer att man inte kan kräva deltagande i en verksamhet från första dagen som bistånd ges för. Socialnämnden måste först utreda den enskildes förutsättningar och behov och bedöma vilken verksamhet som bäst tillgodoser dessa, det gäller såväl studerande som andra”.

I många kommuner används bestämmelsen i 4 kap. 4 § SoL på alla arbetslösa med socialbidrag där någon form av krav på aktivitet kan ställas på den enskilde. Det var dock inte lagstiftarens intention att bestämmelsen skulle användas på äldre arbetssökande socialbidragstagare, men det saknas rättsfall från Regeringsrätten, vilket innebär att det är juridiskt oklart ifall den typen av krav är förenliga med lagstiftningen. Rättsfall från Kammarrätten har blivit bedömda på väldigt olika sätt vilket inte heller klargör det juridiska läget. Vidare anges i Socialstyrelsens rapport att de kommuner som inte följde bestämmelsen i 4 kap. 4 § att de redan hade ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommunal arbetsmarknadsenhet och därför inte ansåg det nödvändigt att tillämpa 4 kap. 4 § SoL. Socialstyrelsens rapport visar att det blir vanligare att kommuner hänvisar även personer över 25 år till olika arbetsmarknadsåtgärder. I Långtidsutredningen från 2011 (SOU 2011:11) föreslås det till och med att ”4 kap. 4 § SoL bör strykas så att det blir tydligt att det är Arbetsförmedlingen som ska bedriva dessa åtgärder” (s. 197–198). Dock skriver man också att om detta förslag ska kunna genomföras måste även Arbetsförmedlingens arbete med de olika garantierna förbättras väsentligt.

En annan viktig fråga som rör den rättsliga tillämpningen är ifall kravet på en aktivitet ställs på den enskilde innan en individuell utredning har inletts. Flera kommuner hänvisar i dag arbetslösa individer till en arbetsmarknadsåtgärd redan innan både biståndsbedömning och utredning av den enskildes behov gjorts (Thorén, 2008; Ulmestig, 2009).¹⁴ I den här frågan har Socialstyrelsen framfört kritik mot vissa kommuner för deras arbete med arbetslösa socialbidragstagare. Kritiken gäller både bristen på samråd med Arbetsförmedlingen och avsaknaden av individuella bedömningar av behovet av arbetsmarknadsåtgärder. I ett tillsynsärende gällande Landskrona kommun riktade Socialstyrelsen (2010) kritik mot kommunen för att kommunen hade interna riktlinjer för sin kompetenshöjande verksamhet som inte var förenliga med lagstiftningen. Kritiken uppmärksammade att det inte framgick i de enskilda ärendena om kommunen hade samrått med Arbetsförmedlingen innan krav på deltagande i kompetenshöjande insatser ställdes. Socialstyrelsen säger följande i sin kritik av Landskrona kommun:

Socialtjänsten måste först utreda om den enskilde, över 25 år, av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser. Genom sina riktlinjer förutsätter socialtjänsten att alla arbetsföra personer som söker socialbidrag av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser. Det bör rimligen finnas ett antal sökande som inte av särskilda skäl är i

¹⁴ Det finns ingen systematisk kartläggning av hur kommunerna remitterar socialbidragstagare till sina respektive arbetsmarknadsåtgärder men ett flertal författare har indikerat att automatisk hänvisning är vanligt förekommande. I t.ex. Stockholms stad blir man hänvisad till ett jobbtorg direkt efter ansökningstillfället och ofta måste klienten gå till jobbtorget innan klienten träffat sin socialsekreterare som beslutar om socialbidraget.

behov av kompetenshöjande insatser utan som klarar av att söka arbete på egen hand utifrån befintlig utbildning och erfarenhet. Socialstyrelsen bedömer att det är en brist att socialtjänsten inte har samrått med Arbetsförmedlingen innan de krävt deltagande i praktik eller annan verksamhet (Socialstyrelsen, 2010).

Detta tillsynsärende visar på att det finns vissa problem med hur vissa kommuner väljer att arbeta lokalt. Kritiken visar på att det inte är kraven i sig som ifrågasätts utan hur de tillämpas i praktiken. Det vill säga att vissa kommuner, i detta fall Landskrona, inte påvisar hur och om de alls samarbetar med Arbetsförmedlingen eller på vilket sätt åtgärden är kompetenshöjande och att kravet på att delta i en aktiveringsåtgärd inte föregås av en individuell bedömning.

Kortfattat kan det sägas att det är socialtjänstlagen som reglerar kommunernas möjligheter att ställa krav på deltagande i någon form av arbetsmarknadsrelaterad aktivitet och att både lagen och dess förarbeten anger under vilka förutsättningar detta ska ske i den dagliga verksamheten med arbetslösa socialbidragstagare. Den praktiska tillämpningen av lagen är däremot oklar och det finns viss kritik mot hur kommuner tolkar innebörden av möjligheterna att kräva deltagande i arbetsmarknadsrelaterade åtgärder.

4 Den kommunala arbetsmarknadspolitikens organisering

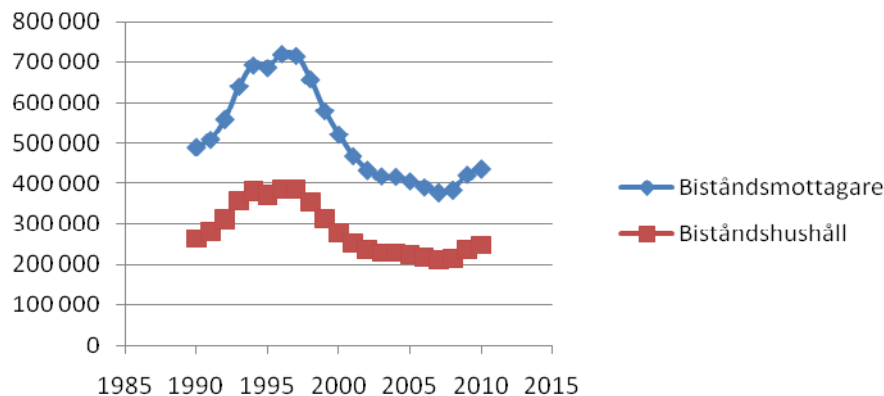
En annan diskussion som är kopplad till de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna är hur de är organiserade i förhållande till den svenska välfärdsstaten samt arbetsmarknadspolitiken i stort. Två sätt att försöka förstå organiseringen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är att titta närmare på vilken typ av försörjning som arbetslösa individer har, samt hur ansvaret för olika grupper av arbetslösa har förändrats över tid. I följande kapitel kommer en beskrivning av olika utvecklingstrender inom arbetsmarknadspolitiken och tydliga skillnader mellan de olika system som finns i Sverige i dag.

4.1 Socialbidragets och arbetslöshetsförsäkringens aktuella utveckling

När det gäller arbetslöshet och försörjning är det främst skillnaderna mellan kommunalt socialbidrag och arbetslöshetsförsäkringen som är mest relevanta för att förstå viktiga systemskillnader. När man talar om ansvarsförändring är det framför allt vissa former av övervältringar från statliga system till kommunala system som är aktuella, eftersom kommunerna får axla allt större kostnader och ansvar för personer som inte kan ta del av de statliga trygghetssystemen. Att kommunerna fick en allt större ekonomisk börda i form av ökande socialbidragskostnader under 1990-talets krisår är det ingen som ifrågasätter i dag. Flera rapporter har konstaterat att arbetslösheten hade stor betydelse för det ökade socialbidragstagandet i Sverige i samband med krisåren (Socialstyrelsen, 1995; SOU 2000:3). Ett samband man kunde se mellan det ökade socialbidragstagandet och arbetslösheten var de förändringar och åtstramningar som samtidigt genomfördes i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen, till exempel minskat antal karensdagar, högre kvalificeringskrav till a-kassan och lägre ersättningsnivåer. Den enkla logiken bakom detta samband är att när det blir svårare att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen blir människor ofta tvungna att ansöka om socialbidrag när de blir utan arbete. När arbetslösheten stiger ökar således kostnaderna för det kommunala socialbidraget.

På senare år har det skett ytterligare förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen, samtidigt som arbetslösheten är fortsatt hög. Detta faktum innebär att kommunernas kostnader är fortsatt höga och att gruppen långvariga socialbidragstagare fortsätter att öka. Se diagram A nedan för en illustration av socialbidragsutvecklingen mellan 1990 och 2010:

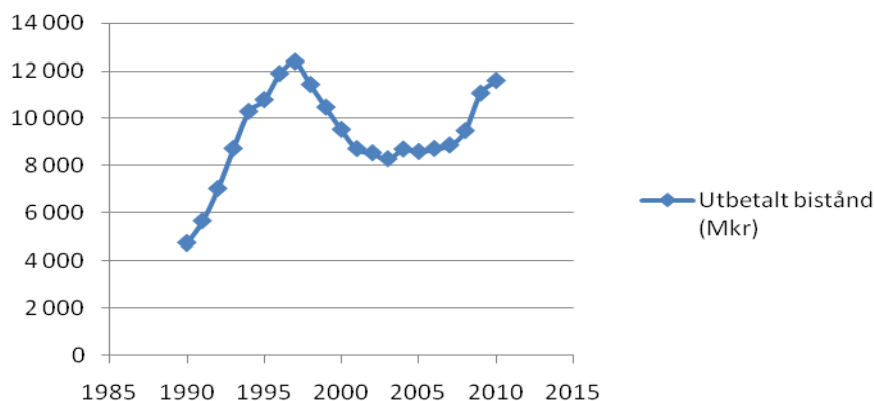
Diagram A. Antal biståndsmottagare och biståndshushåll 1990–2010



Källa: Socialstyrelsen 2012.

Socialbidragstagandet var avsevärt högre under krisen på 1990-talet, men det sker en nystartad ökning igen på grund av den aktuella lågkonjunkturen. Den grupp som ökar allra mest är de långvariga socialbidragstagarna, som mellan 2009 och 2010 ökade med 29 procent. Det finns inte heller några tecken på att kommunernas kostnader ska minska, utan snart är kostnaderna för socialbidrag snart uppe i samma kostnadsnivåer som under 1990-talet. Se diagram B för socialbidragskostnadernas utveckling mellan 1990 och 2010.

Diagram B. Utbetalt bistånd under 1990–2010



Källa: Socialstyrelsen 2012.

I februari 2012 presenterade Arbetsförmedlingen statistik som visade på att två av tre arbetslösa inte är berättigade till något stöd från arbetslöshetsförsäkringen samt att det har skett en stor ökning av antalet arbetslösa som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen, 2012). Enligt min tolk-

ning kommer detta att innebära två saker. Dels kommer vissa av dessa arbetslösa behöva ansöka om socialbidrag för att klara sin försörjning, dels får de troligen inte samma möjlighet till stöd hos Arbetsförmedlingen som de hittills har haft. Den forskning som finns tyder på detta (Mörk & Liljeberg, 2011). Den aktuella utvecklingen leder förmodligen till att ännu fler individer kommer att vara i behov av kommunalt socialbidrag samt att kommunerna känner ett ökat tryck att ge någon form av kommunalt arbetssökarstöd för att dessa individer ska komma ut på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Utifrån socialtjänstlagens uppbyggnad var ett sådant scenario inte riktigt förutsatt, med tanke på att det ekonomiska biståndet var tänkt att vara ett tillfälligt stöd och i första hand gå till grupper med en social problematik.

4.1.1 En jämförelse mellan socialbidrag och arbetslöshetsförsäkring

När det gäller det kommunala socialbidraget och arbetslöshetsförsäkringen finns några viktiga och principiella skillnader. Dessa skillnader gäller till exempel vilken typ av hjälp och stöd respektive krav på aktivitet och motprestation som den enskilde får erfara då man uppbär respektive ersättning. Om man har rätt till ersättning genom arbetslöshetsförsäkringen är det reglerna för arbetslöshetsförsäkringen som gäller, och dessa grundar sig mer på individuella rättigheter och en försäkringsprincip, plus att storleken på ersättningen vanligtvis är högre än socialbidraget. Om ersättningen kommer via socialbidraget bygger det mer på behovsprövning och individuella skyldigheter. Socialbidraget är det mest utpräglat selektiva stödet i vårt svenska välfärdssystem, med en fullständig individuell behovsprövning. Det utgör även det yttersta skyddsnätet när den enskilde inte kan försörja sig, och alla ekonomiska tillgångar ska vara uttömda innan man har rätt till bistånd. Detta innebär att man inte får äga några realiserbara tillgångar som till exempel bil eller bostadsrätt, och man får heller inte ha några sparade tillgångar på banken. Socialbidraget är dessutom den enda ersättningen i Sverige som är helt relaterad till hushållets försörjningsbehov, och det medför att det är hushållets samlade inkomster som beaktas vid biståndsbedömningen. Det är således ingen individuell rättighet, utan biståndet söks på hushållsnivå. Att ansöka om socialbidrag är dessutom ofta förknippat med stigmatisering och skamkänslor, vilket betyder att många människor i det längsta försöker undvika det (Angelin, 2009; Starrin, 2001; Starrin m.fl., 2003). Detta kan ses i jämförelse med arbetslöshetsförsäkringen, som är betydligt mer accepterad som försörjningsalternativ i samhället.

Det kommunala socialbidraget kallas ofta för paradoxen inom de nordiska välfärdsstaterna, eftersom socialbidraget kan uppfattas som en anomali i våra annars mycket inkluderande och universella välfärdsmodeller med många individuella rättigheter och generösa trygghetssystem (Lødemel, 1997). De ökande kraven på deltagande i arbetsmarknadsåtgärder ökar därmed skyldigheterna ytterligare, vilket också medför att rättigheterna till socialbidraget som samhällets sista sociala skyddsnät urholkas och förstärker välfärdsparadoxen.

4.2 Ytterligare systemskillnader

Vid en belysning av ytterligare systemskillnader mellan arbetslösa med socialbidrag och arbetslösa med andra ersättningsformer är att kraven på deltagande i åtgärder kan vara olika. Inom jobb- och utvecklingsgarantin är det till exempel först efter 300 dagar som man måste delta i anvisade åtgärder. Under de första 300 dagarna ska man aktivt söka arbete och ta anvisat arbete för att vara berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För att få socialbidrag ställer många kommuner krav på någon form av motprestation och deltagande i en kommunal åtgärd redan vid själva ansökningstillfället (Hollertz, 2010; Thorén, 2008; Ulmestig, 2007, 2009). Denna jämförelse visar att det är väsentliga skillnader i fråga om den enskilda individens frihet och möjlighet att påverka sitt liv. Försöker man vidare förklara skillnaderna mellan den statliga och den kommunala arbetsmarknadspolitiken kännetecknas den statliga av en central styrning med tydligare reglering (Lundin, 2008; Ulmestig, 2007). De kommunala systemen är organiserade med stor lokal variation. Men den lokala förankringen innebär också att man har bättre kännedom om den lokala arbetsmarknaden och större flexibilitet att anordna lokala lösningar. Denna flexibilitet innebär också att den lokala handlingsfriheten är stor och att det är svårt att standardisera och styra de enskilda kommunernas sätt att organisera sina verksamheter (Bergmark & Minas, 2007; Minas, 2011). Socialbidragstagare blir dessutom föremål för tjänstemännens individuella bedömningar av biståndsbehovet samt deras tillämpning av krav på aktiveringsinsatser (Thorén, 2008).

4.2.1 Kommunernas och Arbetsförmedlingens skilda roller

Som rapporten tidigare har angivit menar många kommuner att Arbetsförmedlingen inte prioriterar arbetet med arbetslösa socialbidragstagare. Det finns även ett visst stöd i forskningen för att detta är en korrekt iakttagelse (Johansson, 2006; Mörk & Liljeberg, 2011; Nybom, 2012). Dock är det viktigt att poängtera att både statliga och kommunala åtgärder inte fungerar som två helt parallella och åtskilda system, utan de bildar en komplex väv av olika ersättningssystem och åtgärdsinsatser. Man kan dock se tecken på en utveckling mot två parallella arbetsmarknadspolitiska inriktningar, ofta beroende på de arbetslösas försörjningsform (Lundin & Mörk, 2011; Dahlberg m.fl., 2008a). Ökningen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder leder också till en utveckling mot en alltmer tudelad välfärdsstat (Dahlberg m.fl., 2008a; Mörk, 2011; Salonen, 2006; Ulmestig, 2007). Den utvecklingen innebär också att arbetslösa individer med likartade problem och behov kan uppleva väldigt olika bemötande och skilda krav på motprestationer trots samma problematik och livssituation (Mörk, 2011).

4.2.2 Utvecklingstendenserna och aktuella policyförslag

Problematiken med nuvarande organisering har även poängterats av SKL, som har redovisat tre alternativa modeller för organiseringen av en ”gemen-

sam ingång” för alla arbetslösa. En modell gällde en lagreglerad lokalmässig samordning mellan statliga myndigheter och kommuner. I en annan modell föreslog SKL att staten skulle ta hela ansvaret för socialbidraget och insatserna för de arbetslösa. Den tredje modellen bestod av en beställar- och utförarmodell för den gemensamma verksamheten (se SKL 2008 samt SOU 2009:92 för vidare diskussioner om dessa förslag). Mörk (2011) och Dahlberg m.fl. (2008a) har också föreslagit ”en dörr in” för att samla bedömningarna av de arbetslösas situation och stödbehov till en instans, för att undvika myndigheters dubbelarbete samt minska risken att arbetslösa individer ska behöva ha kontakt med en mängd olika myndigheter. Utifrån en sådan gemensam bedömning skulle sedan lämpliga åtgärder vidtas, som till exempel coachning, matchning, utbildning, rehabilitering, arbetsträning eller någon form av vård. För att ytterligare minska risken för de systemskillnader som man kan se i nuvarande utvecklingstendenser föreslås det i Långtidsutredningen (SOU 2011:11) och av Mörk (2011) att Arbetsförmedlingens ansvar för alla arbetslösa bör förtydligas och att någon form av statlig dagpenning borde införas för alla arbetslösa som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

4.2.3 Åtgärdsinnehåll i kommunala åtgärder

När det gäller innehållet i kommunala arbetsmarknadsåtgärder finns det inte heller någon systematisk redovisning av vilka insatser som de innehåller. Men de insatser som verkar vara mest vanliga är olika former av coachning, CV-skrivning och intervjuträning samt matchning mot potentiella arbetsgivare. Andra vanliga insatser är utredning och kartläggning av arbetsförmåga, studie- och yrkesvägledning samt sfi-aktiviteter (svenska för invandrare). Arbetsträning och praktikplaceringar förekommer också, liksom vissa kortare yrkesutbildningar. Inom vissa åtgärdsprogram förekommer olika former av rekryteringsverksamheter tillsammans med bemanningsföretag och lokala arbetsgivare. Ofta är det stort fokus på arbetssökaraktiviteter och ett så kallat ”arbete först”-perspektiv, där man främst satsar på att de enskilda individerna ska komma ut i ett arbete och egen försörjning så snabbt som möjligt. En del forskning, främst från andra länder, har visat att mindre kommuner har svårt att organisera ett flexibelt och varierat åtgärdsutbud, vilket gör det svårare att anpassa det till olika deltagares individuella behov (Dahl, 2003; Giertz, 2007, 2009). Då skapar de åtgärder som i forskningen brukar kallas ”one size fits all” och som innebär att man anordnar ett lokalt program med ett begränsat antal insatser som ändå ska passa *alla* deltagare. Större kommuner har däremot en bättre möjlighet att erbjuda mer varierade insatsumbud som passar olika typer av deltagare. Det ska också poängteras att de kommunala åtgärderna i många avseenden liknar den typ av insatser som även finns vid Arbetsförmedlingen, vilken också satsar mycket på så kallad coachnings- och matchningsverksamheter samt klassiska arbetssökarinsatser.

4.2.4 Forsknings- och kunskapsskillnader

En annan skillnad mellan de olika arbetsmarknadspolitiska systemen är att både forskning och kunskap om de olika systemen är mycket ojämnt fördelad. Det har till exempel funnits ett långvarigt och stabilt forskningsintresse för den statliga arbetsmarknadspolitiken, och det finns en mängd studier som undersöker Arbetsförmedlingens program och åtgärder. När det gäller forskning och kunskap om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är den däremot mycket mer begränsad, och detta faktum har kritiserats av ett flertal forskare (Lundin, 2008; Salonen, 2006; Ulmestig, 2009).

Sveriges Kommuner och Landsting (2005) skriver att bara 18 procent av kommunerna gör regelbundna uppföljningar av verksamheten, medan 38 procent av kommunerna uppger att uppföljningarna sker "ofta". I många avseenden saknar kommunerna resurser och kunskaper för att utföra systematiska uppföljningar av arbetsmarknadsåtgärdernas resultat. Därför är det även oklart vad kommunerna menar när de uppger att de följer upp sina verksamheter. Även de nationella registren saknar information om antalet deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder både på kommunal- och individnivå. Ulmestig (2006) poängterar att kommunernas val att inte utvärdera de egna arbetsmarknadsåtgärderna bör ses i ett större politiskt sammanhang, då ett flertal kommuner prioriterar andra politiska mål än att underlätta etablering på arbetsmarknaden för arbetslösa socialbidragstagare. Dessa mål kan till exempel handla om att mobilisera andra myndigheter eller utgå från mer normativa utgångspunkter, vilket innebär att det kan vara politiskt känsligt att utvärdera dem (Salonen, 2006; Ulmestig, 2006). Det kan till exempel röra sig om att man anser att åtgärden i sig själv är "bra", eftersom kravet på att delta kan leda till att färre människor ansöker om socialbidrag (Salonen, 2006).

I viss mån har det gjorts olika försök att åtgärda den kunskapsbrist som finns om de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna. Socialstyrelsen har tidigare fått i uppdrag av regeringen att utreda hur kommunerna skulle kunna redovisa nationell statistik över kommunala insatser med avsikt att stödja socialbidragstagare att bli självförsörjande genom arbete (Socialstyrelsen, 2006). Socialstyrelsen poängterar i sin utredning att det saknas nationell statistik både när det gäller socialbidragets orsaker, vilka ändamål det betalas ut till samt vad kommunernas socialtjänst vidtar för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Socialstyrelsen menar också att det inte finns någon gemensam terminologi inom detta område, vilket försvårar ett systematiskt uppföljningsarbete. Vidare påpekas det att en orsak till bristerna i kommunernas statistiska rapportering kan vara att det inom socialtjänsten saknas vana att följa upp och utvärdera sina insatser. Dessutom anger Socialstyrelsen att socialtjänstens verksamhetsmål ofta är otydliga, vilket i sin tur innebär att det är svårt att följa upp dem, samtidigt som den statliga styrningen inte ställer några tydliga krav på uppföljning av socialtjänstens verksamhetsmål (Socialstyrelsen, 2006). Socialstyrelsen anser att det borde finnas ett nationellt redovisningssystem med följande uppgifter:

- insats
- målet med insatsen
- insatsens utförare
- insatsens startpunkt och avslut
- avslutningsorsak
- insatsens utfall/resultat
- kostnader för insatsen.

Under våren 2012 ska Socialstyrelsen i samarbete med SKL även genomföra en första omgång med en enkät till kommunerna där de ska redogöra för sina kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Vid Socialstyrelsen finns även projektet ”Öppna jämförelser”, som också kommer att inhämta information från kommunerna om arbetet med försörjningsstöd för att sedan kunna jämföra olika metoder och utfall mellan olika kommunala verksamheter.¹⁵ Det ska också poängteras att det sedan 2011 finns statistik över det huvudsakliga försörjningshindret för dem som har socialbidrag (Socialstyrelsen, 2011).

Regeringen har genom Socialdepartementet även gett ett uppdrag till Statskontoret att under 2012 undersöka vad såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna gör för insatser inom det arbetsmarknadspolitiska området för personer med socialbidrag. I uppdraget står det att Statskontoret ska kartlägga hur kommunerna och Arbetsförmedlingen arbetar med personer som har socialbidrag och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen (Socialdepartementet, 2012). Kartläggningen ska inkludera vilken typ av åtgärder som kommunerna begär att arbetslösa socialbidragstagare ska delta i för att få socialbidrag. Vidare ska denna kartläggning också undersöka huruvida insatserna är individanpassade och om de är riktade till olika specifika grupper som kvinnor, män, ungdomar, utrikesfödda eller funktionshindrade samt analysera deltagarnas utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet.

En tidigare statlig utredning var ”Från socialbidrag till arbete” (SOU 2007:2), som tillsattes av den förra socialdemokratiska regeringen för att granska vad som gjordes för arbetslösa socialbidragstagare. Denna utredning gjorde en övergripande och omfattande sammanställning av den aktuella situationen kring socialbidrag och hur man skulle kunna underlätta övergången från bidragsberoende till arbete för socialbidragstagare. Utredningen kom också med ett stort antal förslag på förändringar som till exempel jobbagerter på Arbetsförmedlingen, förbättrade rehabiliteringsmöjligheter för personer med socialbidrag, ökade ekonomiska incitament för socialbidragstagare att arbeta och bättre samordning av arbetsförmågebedömningar. Utredningen ville också göra det tydligare vem som har ansvaret för arbetslösa med socialbidrag och att det skulle finnas en samlad myndighet i varje kommun som tar

¹⁵ ”Öppna jämförelser” är en gemensam rapportserie från Socialstyrelsen och SKL som redovisar och jämför information om kvalitet, resultat och kostnader inom bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård, folkhälsa osv. Avsikten är att jämförelserna ska återkomma varje år, och syftet är att förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten samt ge en bättre insyn i och en mer heltäckande bild av verksamheternas prestationer. Jämförelser har ännu inte redovisats för försörjningsstöd, utan dessa är planerade till senare (Socialstyrelsen, 2012).

hand om alla arbetslösa. En sådan myndighet skulle enligt utredningen underlätta för de enskilda individerna, det skulle bli mindre arbete för de olika myndigheterna och det skulle kosta mindre för samhället. Utredningen fick dock inget större genomslag, och bara ett fåtal av utredningsförslagen har genomförts, vilket troligen beror på att det skedde ett regeringsskifte strax innan utredningen offentliggjordes.¹⁶

När det gäller den statliga arbetsmarknadspolitiken och de program som Arbetsförmedlingen anordnar finns det betydligt mer systematisk dokumentation genom Arbetsförmedlingens databaser med information om de inskrivna och vilka åtgärder som vidtagits. Det finns också mer etablerad forskning som är inriktad på att studera de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som staten har huvudansvar för. Inom detta område finns även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), ett forskningsinstitut som har i uppdrag av regeringen att utvärdera och följa upp den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Sammantaget innebär detta att det är en omfattande skillnad i empiriskt säkerställd kunskap om statliga och kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Det innebär också att man ofta försöker jämföra och överföra resultat från studier om de statliga åtgärderna till de kommunala åtgärderna för att få viss förståelse av vilka resultat man kan förvänta sig av olika insatser. Detta fungerar i vissa fall, men ofta är resultaten inte jämförbara, då skillnaderna mellan både deltagarna och programmen är stora.

¹⁶ Ett av förslagen som genomfördes var bestämmelser om att ungdomars inkomster ska undantas vid biståndsbedömningen för det totala hushållet.

5 Det empiriska forskningsläget

Kunskapen om kommunala åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare är mycket begränsad, och det är en stor brist på forskning och systematiska studier inom detta fält. Det finns ett antal studier, men de är långt ifrån heltäckande, och dessutom är de av mycket varierande karaktär och inkluderar någon enstaka kartläggning, några policystudier, ett antal implementeringsstudier och brukarstudier samt lokala program- och projektuppföljningar. Det finns dessutom bara en handfull effektutvärderingsstudier av kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Bristen på forskningsstudier innebär att det finns ett stort antal frågeställningar som är obesvarade, och vi vet väldigt lite om vilka effekter som dessa åtgärder faktiskt har. I den här rapporten har ett sjuttiototal studier granskats och analyserats. Forskningsgenomgången kommer främst att fokusera på studier där målgruppen på något sätt är arbetslösa socialbidragstagare, men den kommer att inkludera vissa studier som är specifikt inriktade på ungdomar och personer med utländsk bakgrund, eftersom det bland dessa finns stora grupper som i dag har socialbidrag på grund av arbetslöshet. I vissa fall görs det jämförelser med insatser utanför det preciserade området därför att de kan vara lärorika och ge kunskap som är överförbar till området arbetslösa socialbidragstagare.

5.1 Aktuellt forskningsläge

Intresset för forskning om kommunala arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare var relativt stort under 2000-talets början, då ett flertal svenska studier genomfördes för att undersöka detta växande politikområde (t.ex. Giertz, 2004; Hedblom, 2004; Johansson, 2001; Milton, 2006; Thorén, 2005, 2008; Salonen & Ulmestig, 2004; Ulmestig, 2007). Dessa studier undersökte de kommunala åtgärderna utifrån ett antal olika perspektiv och har på ett betydande sätt bidragit till en ökad, om än begränsad, kunskap om detta verksamhetsfält. I dagsläget verkar forskningsintresset ha avsvannat något och det har på senare år inte publicerats studier i samma utsträckning som under tidigare år. Men det finns exempel på aktuella studier som undersöker de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna (Dahlberg m.fl., 2008b; Hollertz, 2010). Ett pågående forskningsprojekt är en studie av de så kallade jobbtorgen i Stockholms stad som genomförs av mig, Katarina Thorén, forskare i socialt arbete, samt Matz Dahlberg och Eva Mörk, forskare i nationalekonomi (IFAU Dnr 27/2008). Detta är den hittills största enkätundersökning som gjorts inom området, med ett urval på 1 500 jobbtorgsdeltagare och deras jobbcoacher och socialsekreterare. Studien av jobbtorgen kommer även att koppla enkätdata till olika former av registerdata för att bland annat undersöka olika effekter av deltagandet i jobbtorgen samt hur olika personalgrupper och deltagare bedömer sin arbetslöshetssituation.

En stor orsak till det begränsade kunskapsläget är att det inte finns någon enhetlig dokumentation av kommunernas arbetsmarknadsåtgärder, vilket medför svårigheter att genomföra vissa typer av forskningsstudier. En annan svårighet med att undersöka de kommunala åtgärderna är att det sällan handlar om en specifik åtgärd eller insats, utan i praktiken handlar det om olika typer av insatser som deltagarna tar del av under olika perioder och olika länge under tiden som de är inskrivna i en åtgärd för att vara berättigade till socialbidrag. Det innebär att det är svårt att särskilja olika insatser från varandra, och därmed blir det svårt att ”mäta” vilken effekt de olika insatserna har. Den stora bristen på kunskap innebär att det behövs framtida forskning för att bättre förstå vad den här typen av åtgärder faktiskt leder till och vilka effekter åtgärderna har för deltagarna, socialbidragstagandet och arbetslösheten i stort.

5.2 Socialbidragstagande och kopplingen till arbetsmarknadsåtgärder

De arbetsmarknadsåtgärder som belyses i denna rapport är starkt sammankopplade med socialbidraget. För att närmare förstå denna sammankoppling har ett antal studier undersökt socialbidragstagandet i en rad olika bemärkelser, och dessa studier ger viss kunskap om hur själva socialbidragstagandet ser ut i fråga om omfattning, socialbidragstagarnas huvudproblematik samt vilken tillgång arbetslösa med socialbidrag har till olika former av arbetsmarknadsrelaterade insatser.

5.2.1 Försörjningsformer och arbetsmarknadsåtgärder

I en aktuell registerstudie visar Mörk och Liljeberg (2011) och Mörk (2011) att bland socialbidragstagarna var det 46 procent som hade arbetslöshet som huvudsakligt försörjningshinder, följt av 12 procent med sociala skäl, 8 procent med sjukskrivning och 6 procent med språkhinder. Drygt 15 procent av de individer som levde i ett socialbidragshushåll var både registrerade vid Arbetsförmedlingen och tog emot ersättning från Försäkringskassan, vilket tyder på att de har kontakt med flera myndigheter samtidigt. Studien indikerar att personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden (dvs. unga, lågutbildade och utrikesfödda) behövde socialbidrag som sin primära försörjningskälla. Grupper med starkare ställning på arbetsmarknaden använder sig av socialbidraget i större utsträckning som ett komplement till arbetsinkomst eller sjuk- och aktivitetsersättning. Mörk och Liljeberg visar även att en relativt stor andel av de som tog emot socialbidrag är kategoriserade som ”övriga inskrivna” vid Arbetsförmedlingen, och författarna menar att det kan tyda på att Arbetsförmedlingen och kommunerna gör olika bedömningar av arbetsförmågan hos dessa personer. Författarna analyserar också i vilken utsträckning olika grupper deltar i arbetsmarknadspolitiska program som Arbetsförmedlingen anordnar. De finner att personer med socialbidrag inte alls deltar i jobb- och utvecklingsgarantin i samma utsträckning som personer som är

berättigade till a-kassa. Mörk och Liljeberg visar att för personer med enbart socialbidrag är det faktiskt relativt ovanligt att de börjar i jobb- och utvecklingsgarantin över huvud taget, inte ens efter 18 månader, trots att de har rätt att göra det. Nu har den gränsen sänkts till 14 månader för att de snabbare ska få ta del av Arbetsförmedlingens insatser, men då förändringen genomfördes nyligen har någon utvärdering ännu inte gjorts. Såväl personer med a-kassa som personer med både a-kassa och socialbidrag går över till program något snabbare än de med enbart socialbidrag. Dessa forskningsresultat tyder på att många socialbidragstagare bedöms ha arbetslöshet som sin primära problematik, samtidigt som det kan tolkas som att Arbetsförmedlingen inte prioriterar denna grupp inom sina verksamheter.

I en registerstudie med data från 2004 av de olika ersättningsformerna för inskrivna vid Arbetsförmedlingen finner Löfbom (2007) att 52 procent av de inskrivna hade enbart a-kassa, 10 procent hade enbart socialbidrag, 3 procent hade både ersättning från a-kassa och socialbidrag, medan 35 procent varken hade arbetslöshetsförsäkring eller socialbidrag. Löfbom menar också att när socialbidragstagare blev inskrivna som ”övriga inskrivna” så ökade sannolikheten att de skulle delta i något program i jämförelse med dem som enbart hade a-kassa. Detta resultat går stick i stäv med både nyare forskning av Mörk och Liljeberg (2011) och många kommuners egna upplevelser av att socialbidragstagare inte får samma tillgång till Arbetsförmedlingens programutbud som andra arbetslösa.

I en enkätstudie (Nybom, 2011) som har besvarats av socialbidragstagare och personal inom socialtjänsten i fyra kommuner (Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby och Östhammar) visar forskaren i socialt arbete Jenny Nybom att av socialbidragstagarna som deltog i åtgärder var det 78 procent som deltog i kommunala program, 17 procent i åtgärder hos Arbetsförmedlingen och 5 procent i åtgärder inom andra organisationer. Dock visar Nybom på att det endast var omkring 40 procent av socialbidragstagarna som blev aktiverade, med en variation mellan 20 procent och 60 procent i de olika kommunerna. Enligt Nybom finns det en risk att personer som har ett behov av den typen av insatser inte får tillgång till dem, trots att lagstiftningen poängterar att kommunen ska hjälpa till att stödja individer att komma närmare arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Sammantaget visar ovanstående forskning att socialbidragstagare tenderar att delta i Arbetsförmedlingens åtgärder i mindre utsträckning än personer med andra ersättningsformer och att deltagande i åtgärder överhuvudtaget, både kommunala och statliga, skiljer sig åt mellan olika kommuner.

5.2.2 Socialbidragstagande och koppling till arbetsmarknaden

Förutom kunskap om socialbidragstagarnas förhållande till Arbetsförmedlingens programutbud finns även studier av deras koppling till arbetsmarknaden i stort. I en aktuell rapport från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) undersöker Persson (2011) socialbidragstagares koppling till arbetsmarknaden efter avslutat socialbidragstagande. Studien undersöker

inkomster från arbete och socialförsäkringar för alla som har slutat med socialbidrag mellan 1990 och 2008. Studien, som bygger på SCB:s inkomst- och sysselsättningsregister, kommer fram till att det är ovanligt att socialbidragstagare börjar arbeta heltid direkt efter avslutat socialbidrag och att det är mindre än 6 procent som lämnar socialbidraget för ett heltidsarbete. Vidare finner Persson att 29 procent har en svag ställning på arbetsmarknaden och att 35 procent har en instabil försörjning samt att det är svårt att veta var inkomsten kommer ifrån efter avslutat socialbidrag. Detta visar att målgruppen socialbidragstagare har en svag anknytning till arbetsmarknaden även efter avslutat socialbidragstagande.

5.3 Organisering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder

För att förstå bakgrunden till den ökade kommunala aktiviteten i för att minska arbetslöshet och socialbidragstagande har ett antal studier undersökt hur olika policy- och ansvarsförskjutningar i samhället har influerat utvecklingen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder samt hur olika ansvarsområden har gått från stat till kommun och vice versa (Bergmark, 2001; Bergmark & Minas, 2007; Lundin, 2008; Minas, 2011; Ulmestig, 2007).

5.3.1 Kommunernas ökade ansvar

I forskaren i statsvetenskap Martin Lundins studie beskriver Lundin att kommunerna i allt större utsträckning har blivit involverade i arbetsmarknadspolitiska frågor, särskilt under 1990-talet. Lundin menar att det bland annat beror på hur mycket ansvar och möjligheter de har fått av staten, men också på hur den lokala arbetsmarknads- och partipolitiska situationen ser ut. Lundin pekar också på att det ofta är den kommunalekonomiska situationen som styr kommunernas agerande i dessa frågor. I sin doktorsavhandling (Ulmestig, 2007) ifrågasätter Rickard Ulmestig, forskare i socialt arbete, idén om att det finns en samlad och enhetlig arbetsmarknadspolitik i Sverige, särskilt med anledning av de ökande åtgärderna i kommunerna. Ulmestig hävdar också att det finns både så kallade push- och pullfaktorer för utvecklingen av de kommunala åtgärderna och att det är både ett behov från den statliga arbetsmarknadspolitikens sida och ett många gånger självpåtaget ansvar. Dock visar Ulmestig att kommunala åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare har blivit vanligare sedan 1990-talskrisen och att det finns en rad olika principiella skillnader mellan kommunala och statliga åtgärder.

Även Katarina Hollertz, forskare i socialt arbete, finner i sin doktorsavhandling (Hollertz, 2010) om kommunala insatser för ungdomar att det sker en tydlig förändring över tid i fråga om åtgärdernas antal och inriktning. De tidiga åtgärderna var huvudsakligen individinriktade och utgjorde oftast en del av den ordinarie verksamheten inom socialtjänsten. Under senare år har åtgärderna oftare bestått av gruppverksamheter som bedrivs i tidsbegränsade projektformer. Rent generellt säger Hollertz att kommunala åtgärder verkar ha

blivit ett allt viktigare element i kommunernas arbete med socialbidragstagare sedan 1990-talet.

Decentraliseringen av arbetsmarknadspolitiken samt förskjutningen av ansvaret för vissa uppgifter till kommunerna har både positiva och negativa konsekvenser. Ett lokalt ansvar brukar bland annat förknippas med anpassningsförmåga och flexibilitet i förhållande till kommunens och kommuninvånarnas särskilda situation och behov. Även en större närhet mellan beslut och utförande av beslut brukar leda till minskad administration och vara mer tidseffektivt. Ett annat argument är att arbetet lättare anpassar sig till lokala förutsättningar, vilket kan generera en ökad mångfald men också möjligheter att utveckla och anpassa arbetet på den lokala nivån (Bergmark, 2001). De negativa sidorna med decentralisering av makt och ansvar som brukar framföras är att det är svårare att ha kontroll över decentraliserade verksamheter och att de kommunala målen ibland avviker från de nationella och statliga målen. Det kan även bli stor lokal variation och därmed rättsosäkert för enskilda individer utifrån ett medborgarperspektiv (Lundin & Skedinger, 2000). Den här typen av frågor är centrala även för de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna och kommer att diskuteras i avsnittet om stor lokal variation.

5.3.2 Tendenser till individualisering av arbetslöshet och försörjningsproblem

En viktig studie av hur kommunerna har ändrat sin syn och sitt arbetssätt i förhållande till socialbidragstagare och arbetslöshet är Håkan Johanssons doktorsavhandling i socialt arbete från 2001. Genom att studera rättstillämpningen i två kommuner, Norrköping och Linköping, under 1980- och 1990-talen visar Johansson att kommunerna förändrade sin syn på rättigheter och skyldigheter när människors biståndsbehov bedömdes. Johansson belyser hur den enskildes rätt till socialbidrag försvagades i den kommunala tillämpningen och att denna avvek från de statliga intentionerna. Han illustrerar tydligt hur kommunens biståndsbedömningar har varierat över tid och att ansvaret för arbetslöshet eller annan problematik alltmer har förts över på individen, särskilt i samband med den ekonomiska krisen på 1990-talet.

Förutom att försöka få ut socialbidragstagare i arbete eller annan försörjning genom att ställa krav på deltagande i en åtgärd, menar Johansson (2001) att en annan anledning till de ökade kraven var att man helt enkelt ville avskräcka människor från, eller göra det svårare för dem, att söka socialbidrag. Individualiseringen av arbetslöshetsproblematiken innebär också att den anses bero på tillkortakommanden hos den enskilde individen och inte på strukturell nivå. Johansson visar också att det är stora skillnader i bedömningarna av olika kategorier av arbetslösa, där de med socialbidrag är hänvisade till det kommunala systemet, där skyldigheter betonas mycket mer än rättigheter. Även inom den internationella forskningen har man visat på att ökade aktiveringskrav är ett sätt att både avskräcka människor från att använda sig av offentliga biståndssystem och att individualisera arbetslöshetsproblemet och förskjuta det till ett individuellt ansvar (Hvinden, 2001; Lødemel & Trickey,

2001; van Berkel & Hornemann Möller, 2002). Den här typen av forskningsresultat visar på vikten av att studera innehållet och organiseringen av kommunala åtgärder för att se vilken typ och inriktning som de kommunala åtgärderna har i praktiken och hur det eventuellt förändrar enskilda människors benägenhet att ansöka om ekonomiskt bistånd.

5.3.3 Stor lokal variation i de kommunala åtgärderna

När det gäller organiseringen av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna och vilken typ av insatser de innehåller finns i dagsläget inte mycket samlad eller systematisk kunskap. Den första och hittills enda övergripande studien inom området är Salonens och Ulmestigs (2004), båda verksamma inom socialt arbete, kartläggning av omfattningen av kommunala aktiveringsåtgärder i början av 2000-talet. I denna studie gjordes en enkätundersökning, som besvarades av 70 procent av alla Sveriges kommuner, angående kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹⁷ De kommunala arbetsmarknadsåtgärderna beskrivs som decentraliserade och spretiga. En av anledningarna till detta är att den gällande lagstiftningen, socialtjänstlagen, inte föreskriver några specifika riktlinjer om åtgärdernas mål och inriktning. Kommunernas autonomi i tolkningen av socialtjänstlagen resulterar därmed i stor variation i de lokala åtgärdernas utformning och innehåll. Den variationen behöver inte automatiskt vara negativ, eftersom den kan tyda på att kommunerna anpassar sig till de lokala förutsättningarna. Men det kan också leda till att medborgare behandlas olika trots att de har likartade problem.

Vissa kommuner anordnade sina åtgärder direkt genom den kommunala socialtjänsten, medan andra skapade arbetsmarknadsenheter och olika former av "jobbcentrum". Författarna påpekar också att dessa åtgärder ofta har vaga och otydliga målbeskrivningar, luddigt innehåll, oklara tids- och resursramar samt avsaknad av både dokumentation och systematisk uppföljning. Salonens och Ulmestig (2004) visar således att det är stora skillnader i åtgärdernas utformning och att de ofta är organiserade som kortvariga projekt, där projektet och deras innehåll "kommer och går". Studiens slutsats är att det saknas en gemensam logik för dessa åtgärder. Salonens och Ulmestig (2004) betonar att det finns "ett glapp mellan en positiv retorik kring dessa projekt och deras faktiska utformning" (s. 89), vilket innebär att dessa åtgärder ofta beskrivs i mycket positiva ordalag i den kommunala retoriken utan att det finns något tydligt stöd för sådana uttalanden. Även Hollertz (2010) slår fast att det inte tycks finnas något självklart sätt att organisera arbetet med arbetslösa socialbidragstagare.

Den stora lokala variationen finns inte bara på organisationsnivå, utan det är även stor variation på handläggningsnivå (Stranz, 2007) i fråga om såväl själva biståndsbedömningen som vilken form av arbetsmarknadsstöd kommunen erbjuder (Ekström, 2005; Hedblom, 2004; Nybom, 2012; Thoren, 2008). Eftersom kommunerna är självbestämmande innehåller de kommunala

¹⁷ Antalet svarande kommuner var 201.

programmen dessutom en mängd olika modeller och former för aktiveringsåtgärderna. Detta innebär att lokala politiska strömningar, olika organisationsformer och tjänstemännens individuella handlingsutrymme bestämmer det faktiska innehållet i insatserna (Thorén, 2008). Det är också oklart hur kommunerna tolkar begreppet ”kompetenshöjande”, och studier har visat att det är oklart vad en kompetenshöjande insats faktiskt innebär i praktiken (Ekström, 2005). Utifrån ett rättsäkerhetsperspektiv kan den stora lokala variationen vara problematisk, eftersom den lätt leder till en minskad rättssäkerhet för den enskilde.

5.3.4 Vad innehåller de kommunala åtgärderna?

Innehållet i de kommunala åtgärderna varierar stort eftersom kommunerna är självbestämmande, och därmed innehåller de lokala åtgärdsprogrammen en mängd olika insatser. Men som det tidigare har nämnts är de vanligaste insatserna aktivt arbetssökande, cv-skrivande och intervjuträning, coachning och matchning, sfi-undervisning, arbetsträning och praktik, kortare yrkesutbildningar, studie- och yrkesvägledning samt kartläggning och utredning av arbetsförmåga. I dagsläget finns det ingen systematisk kartläggning eller dokumentation om hur dessa insatser är fördelade inom Sveriges kommuner och deras åtgärdsprogram för arbetslösa socialbidragstagare.

Om man ser till jobbtorgen i Stockholms stad (USK, 2011) så erbjuder de i dag ett omfattande utbud av olika former av insatser, har olika personal grupper som coacher, matchare samt studie- och yrkesvägledare. De upphandlar även vissa typer av insatser från privata företag. Det är också tydligt att jobbtorgen i Stockholm i många avseenden liknar de ordinarie arbetsförmedlingarnas utformning och insatser. Men eftersom jobbtorgsorganisationen är den största av sitt slag i Sverige är det problematiskt att göra allt för stora jämförelser med andra kommunala åtgärdsprogram och anta att de har haft samma utveckling. Nästan samtliga kommuner kräver dessutom att alla arbetslösa socialbidragstagare är registrerade som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samtidigt som de också måste delta i kommunalt organiserade insatser (Salonen & Ulmestig, 2004). För de enskilda individerna som måste orientera sig mellan de olika systemen finns det risk att de upplever dem som komplexa och otydliga. I praktiken kan det till exempel innebära att de behöver vända sig till fler än en myndighet för att få hjälp med att söka arbete eller för att få ekonomiskt bistånd.

I ett försök att klassificera åtgärderna för socialbidragstagare undersöker Nybom (2011) vilken av aktiveringsmodell i form av ”arbete-först”- eller ”humankapital”- modeller som är mest förekommande i de fyra kommuner som ingår i hennes studie. Nybom finner att kommunerna använder sig av båda modellerna i samma utsträckning.

5.4 Studier av det praktiska arbetet

Det finns ett antal studier som har undersökt själva implementeringen av de kommunala åtgärderna närmare och därmed demonstrerat vad som sker i praktiken och i koppling till det sociala arbetet (Hedblom, 2004; Thorén, 2005, 2008). Implementeringsstudierna har ofta karaktären av fallbeskrivningar, så kallade case studies, av kommuner, stadsdelar eller åtgärdsprogram. Då implementeringsstudierna bara studerar ett fåtal ”fall”, kan man dock inte oreflekterat generalisera resultaten till alla kommunala åtgärdsprogram. En sådan studie är Katarina Thoréns doktorsavhandling i socialt arbete, som utifrån en observationsstudie av arbetet i två kommuner undersökte hur socialbidragshandläggningen och arbetet i de lokala arbetsmarknadsprogrammen utfördes i praktiken. En av Thoréns slutsatser var att det praktiska arbetet ofta skilde sig från de formella verksamhetsbeskrivningarna och att det ofta skilde sig från vissa grundläggande principer för socialt arbete och socialtjänstlagen. I en annan studie av det praktiska arbetet med aktiveringskrav och det sociala arbetet jämförs socialtjänstens arbete med aktiveringsåtgärder i Malmö stad med liknade verksamheter i Tyskland och USA (Jewell, 2007). I denna etnografiska observationsstudie finner Jewell att de svenska socialarbetarna är mycket mer professionella och oftare utgick från individuella bedömningar och klientorienterade lösningar i sitt arbete med klienterna i jämförelse med tyska och amerikanska socialarbetare (Jewell, 2007). Det är i och för sig positivt att de svenska socialarbetarna var mer individinriktade och professionella än i jämförelseländerna, men denna studie kan inte uttala sig om variationerna som finns inom landet eller hur personalen i studien arbetar i förhållande till andra socialarbetare i Sverige.

5.4.1 Vilka anvisas till åtgärderna, och hur anvisas de?

Enligt socialtjänstlagen ska krav på aktivering främst gälla vissa målgrupper och handla om kompetenshöjande åtgärder. Trots detta har ett flertal studier visat att vissa kommuner tenderar att hänvisa alla socialbidragstagare som bedöms vara arbetslösa till en åtgärd utan att göra någon initial utredning av den enskildes behov (Thorén, 2008; Ulmestig, 2009). En tolkning av detta är att kommunerna gör bedömningen att alla arbetslösa socialbidragstagare har behov av samma åtgärd. Med gällande lagstiftning måste detta problematiseras, då socialtjänstlagen faktiskt utgår från att alla insatser ska vara anpassade efter varje enskild individ och föregås av en utredning av dennes behov. Dock säger socialtjänstlagen på samma gång att kommunen kan kräva någon form av deltagande i kompetenshöjande verksamhet, vilket öppnar upp för en vidare tolkning av detta begrepp. Thorén (2008) visar också på att samverkan med Arbetsförmedlingen inte skedde i någon större utsträckning, vilket också är i strid med vad som finns angivet i både socialtjänstlagen och lagens förarbeten.

Nyboom (2011) diskuterar också förekomsten av individuellt skräddarsydda åtgärder och finner att sådana inte förekommer i någon större utsträckning. Att hänvisa arbetslösa till åtgärder utan individuella bedömningar är något

som också kritiseras av Socialstyrelsen (2010). Dock visar Nybom (2012) att i hennes fyra undersökta kommuner blev mindre än hälften av socialbidragstagarna hänvisade till en aktiveringsåtgärd. Detta måste också anses problematiskt, då också kommunerna ska arbeta aktivt med att stödja människor att bli självförsörjande. Sammantaget är det tydligt att det råder stor juridisk och praktisk oklarhet om när och hur socialbidragstagare ska bli remitterade till olika former av arbetsmarknadsåtgärder.

5.4.2 Vad består åtgärderna av i praktiken?

I andra studier har det poängterats att det är stora skillnader mellan verksamhetsbeskrivningar och det faktiska innehållet i aktiveringsåtgärderna (Ekström, 2005; Thorén, 2008). Ofta beskrivs åtgärderna i mycket positiva ordalag och uppges innehålla insatser som ska stärka den enskildes resurser, vara kompetenshöjande för den enskilde, ge aktivt stöd och vara individuellt utformade (Ekström, 2005; Thorén, 2008). I studier av det praktiska arbetet har det visat sig att aktiveringsåtgärderna i många avseenden inte stämde in på beskrivningarna. Till exempel var de ”passiva” såtillvida att det sällan handlade om åtgärder med ett tydligt innehåll eller att man deltog i en klart formulerad aktivitet. Istället innebar aktiveringen att ”deltagarna måste aktivera sig själva” och på egen hand skriva jobbsökningar och söka efter arbete vid datorer eller tidningsannonser (Thorén, 2008 s. 107). I de fall deltagarna inte var framgångsrika med att finna något arbete, ansåg personalen att klienterna inte hade varit tillräckligt aktiva och att problemet var deltagaren själv, som inte var tillräckligt motiverad och aktiv. Man ansåg sällan att åtgärden i sig inte erbjöd någon aktiv insats. Detta resonemang gjorde det tydligt att kommunen eller åtgärden aldrig kunde misslyckas, utan det var alltid den enskilde klienten som fick bära skulden om hon eller han inte lyckades hitta ett arbete (ibid).

I en annan studie av Jobbcentrum i Skärholmen gjorde Veronika Ekström en utvärdering av verksamheten inom ramen för FOU Stockholm. Ekström (2005) skriver i sin slutsats att ”arbetet är individorienterat i förhållande till arbetslösheten och klienterna ... klienterna ska söka arbete på egen hand från Jobbcentrums lokaler varje dag ... det praktiska innehållet i verksamheten skiljer sig inte nämnvärt från arbetsförmedlingen” (s. 110–120). Även dessa resultat aktualiserar frågan om huruvida de kommunala åtgärderna i allt större utsträckning fungerar som parallella och kommunala arbetsförmedlingar i stället för att arbeta med socialt inriktade insatser för klienter med sådana behov.

5.4.3 Motprestationer och sanktioner

Sedan ett antal decennier tillbaka har det skett en relativt stor samhällsförändring när det gäller arbetslinjen och krav på motprestationer. Som ett led i denna samhällsförändring har kommunerna börjat ställa högre krav på olika former av motprestationer och deltagande i arbetsmarknadsinsatser för personer som ansöker om socialbidrag (Angelin, 2009; Giertz, 2004; Johansson,

2001; 2006; Johansson & Hornemann Möller, 2009; Nybom, 2011, 2012; Thorén, 2008; Ulmestig, 2007).

Att ställa sådana krav kan verka både rimligt och effektivt. Det betonas i flera studier att socialbidragstagande inte bör vara en alltför positiv upplevelse, utan att det måste finnas incitament att bli självförsörjande (Dahlberg m.fl., 2008a; Dahlberg m.fl., 2008b). Men det anses också problematiskt att villkora socialbidraget med krav på deltagande i arbetsmarknadsåtgärder som motprestation, eftersom socialbidraget är samhällets sista skyddsnät (Mörk, 2011). Även sanktioner och kontroll är något som ofta diskuteras i relation till ökade krav på motprestationer och deltagande i arbetsmarknadsåtgärder. I ett flertal svenska studier av kommunala arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare har man funnit att det regelbundet handlar om att kontrollera deltagarnas arbetsmotivation och att göra aktiveringen till ett krav för att vara berättigad till socialbidrag. Därmed har kraven även en viss disciplinerande funktion (Ekström, 2005; Nybom, 2012; Thorén, 2006, 2008; Ulmestig, 2007, 2009a). Nybom (2012) har undersökt hur sanktioner tillämpas i förhållande till aktiveringskrav och socialbidrag, och hon fann att sanktioner användes i alla fyra kommuner som ingår i hennes studie oavsett inriktning på aktiveringsåtgärden. Det var 26 procent av deltagarna som hade erfarenhet av någon form av sanktioner, och 13 procent hade upplevt sanktioner vid frånvaro. Norska studier har också visat på liknande nivåer av sanktionstillämpning bland socialbidragstagare i Norge (Lødemel m.fl., 2004).¹⁸ Detta pekar mot att deltagare i kommunal aktivering riskerar att bli bestraffade på olika sätt om de inte fullföljer aktiveringskravet.

Både i Ekströms (2005) och Thoréns (2008) studier finns det flera exempel på hur personalen inom de undersökta verksamheterna direkt uttrycker att aktiveringskraven är ett sätt att kontrollera deltagarnas motivation eller arbetsförmåga eller på annat sätt kontrollera deras beteenden. Thorén noterade till exempel att många av aktiviteterna egentligen bestod i att testa deltagarnas vilja att arbeta, och att insatserna varken var individanpassade eller särskilt kompetenshöjande för den enskilde socialbidragstagaren. De här resultaten leder till frågor om aktiveringskravens avskräckande effekt och om de ändrar människors vilja att ansöka om socialbidrag även om man har behov av ekonomiskt bistånd. Om det är fallet är det oroande ur ett välfärdsperspektiv då socialbidraget är vårt sista sociala skyddsnät. Både motprestationer och sanktioner kan vara bra och positivt utformade i det dagliga arbetet, men att mekaniskt kräva motprestationer eller utdöma ekonomiska sanktioner kan innebära att människor som är berättigade till socialbidrag inte klarar av att leva upp till kraven och därmed måste leva under mycket knappa förhållanden. Några studier (Hollertz, 2010; Thorén, 2008; Ulmestig, 2007) har också visat att kommunföreträdare ibland hävdar att personer som inte fullföljer sin soci-

¹⁸ Denna andel är betydligt större än motsvarande siffror hos Arbetsförmedlingen. En studie som har undersökt 35 000 arbetslösa individer i Sverige fann att Arbetsförmedlingen införde sanktioner mot mindre än 1 procent av dem (van der Berg & Vikström, 2009).

albidragsansökan när man ställer olika former av aktiveringskrav är självförsörjande och klarar sig. Detta måste dock ses som en problematisk och enkel-spårig förklaringsmodell eftersom man inte vet om dessa personer faktiskt är självförsörjande eller inte. I en registerstudie av socialbidragstagare i Stockholm visar Person och Vikman (2010) att aktiveringskravet minskade inflödet till socialbidragstagandet och de menar att kraven därmed kan ha en avskräckande effekt eftersom det är oklart om de hittade annan försörjning.

5.4.4 Effekter av motprestationer och att ställa krav

När det gäller effekterna av att ställa krav på olika former av motprestationer finns det inga entydiga svar, varken i Sverige eller utomlands. Det finns bara ett fåtal studier i Sverige som tangerar denna fråga, och resultaten pekar mot att deltagarna många gånger är nöjda med själva åtgärden men att den varken har ökat deras motivation eller möjligheten att få arbete (Bergmark, m.fl., 2011; Ulmestig, 2009b). Giertz (2009) skriver också att motprestationer kan vara verkningsfulla, särskilt om målen för motprestationen är rimliga, ligger i linje med vad den enskilde tycker är rimligt och anpassas efter dennes förmåga. Andra studier visar att socialbidragstagare är mer negativa till den här typen av insatser och tycker att socialtjänsten kränker dem, inte låter dem vara delaktiga och att det bara handlar om att kontrollera dem på olika sätt (Angelin, 2009; Ekström, 2005; Ulmestig, 2009a).

I en studie (Malmberg-Heimonen, 2005) av arbetsmarknadsåtgärder på europeisk nivå sammanfattas resultaten med att ökade ekonomiska incitament och krav på motprestationer ger bättre framgång för dem som är resursstarka och står nära arbetsmarknaden. För dem som stod långt från arbetsmarknaden hade denna typ av åtgärder negativa effekter. För dem var det i stället bättre med insatser som ökade deras resurser och som gjorde att de lättare kunde acceptera sin personliga situation. Dessa forskningsresultat tyder på att krav på motprestationer måste tydligt anpassas efter de enskildas behov och förutsättningar för att de ska få avsedda effekter.

5.4.5 Sorteringsmekanismer

Det diskuteras ofta i forskningslitteraturen i vilken utsträckning kraven på deltagande i åtgärder främst handlar om att sortera de arbetslösa i olika kategorier (Ekström, 2005; Hollertz, 2010; Thorén, 2008; Ulmestig, 2009b). Ekström (2005) menar att arbets sättet innehåller tydliga motiv att sortera de värdiga arbetslösa från de ovärdiga. I en undersökning¹⁹ av åtgärderna för unga i åtta olika kommuner i Kronobergs län beskriver Ulmestig (2009b) att arbetet i kommunerna sorterade ungdomarna utifrån fyra typer ("de utsatta", "de lata", "de ursäktade" och "de granskade") som sedan har betydelse för vilka insatser de får och hur de eventuellt sanktioneras. Thorén (2008) har liknande exempel på kategoriseringar och finner att deltagarna oftast fick en

¹⁹ Undersökningen bygger på intervjuer med slumpmässigt utvalda ungdomar samt tre kommunföreträdare i varje kommun.

insats utifrån dessa normativa kategoriseringar och sällan utifrån sina arbetsmarknadsrelaterade behov. Agneta Hedblom, forskare i socialt arbete, har i sin doktorsavhandling studerat verksamheterna i fyra stadsdelar i Malmö, där hon har intervjuat både deltagare och personal. Hedblom visar att åtgärdsprogrammen kan leda till både marginalisering och inkludering genom olika former av differentieringsprocesser i det praktiska arbetet. Skillnaderna beror främst på de lokala variationerna av hur aktiveringspolitiken tolkas. Hedblom visar på stora skillnader i hur man ser på mäns och kvinnors kopplingar till arbetsmarknaden, där män i allt större utsträckning måste delta i en aktiveringsåtgärd, medan invandrarkvinnor oftare är undantagna från aktiveringskraven. Nybom (2012) visar även på ett liknande resultat genom att kvinnorna som ingick i hennes studie i mindre utsträckning blev anvisade att delta i en aktiveringsåtgärd, och att mammor blev undantagna från aktivering allra mest.

Detta leder till att arbetet inom de kommunala åtgärderna riskerar att förstärka könsstereotypa föreställningar om kvinnligt och manligt förvärvsarbete och öka marginaliseringen av kvinnor i förhållande till män. Hedblom (2004) demonstrerar att dessa differentieringsprocesser även var kopplade till vilken etnisk grupp man tillhörde. Det tolkningsutrymme som socialtjänstlagen ger leder således lätt till marginalisering och exkludering om man tillhör ”fel” kategori. Andra typer av kategoriseringar har också blivit synliga i andra studier, där de vanliga kategorierna ofta är de ”värdiga” arbetslösa som uppvisar motivation och samarbetsvilja och de ”ovärdiga” som verkar omotiverade och därmed behöver kontrolleras och disciplineras på olika vis (Hollertz, 2010; Ulmestig, 2009). I praktiken får den föregående gruppen ofta tillgång till hjälp och stöd, och den senare måste i större utsträckning genomföra olika former av motprestationer, till exempel arbeta i någon av kommunens verksamheter för ”arbetsträning” eller erfara avslag eller hot om avslag på sin socialbidragsansökan (Nybom, 2011; Thorén, 2008).²⁰

I en vidare diskussion om motprestationernas förhållande till det sociala arbetet menar Thorén (2009) att när aktiveringen tenderar att handla om att kontrollera enskilda individer, och kategorisera de arbetslösa utifrån normativa föreställningar om värdiga och ovärdiga, motiverade och lata, ”lätta” och ”svåra” deltagare, riskerar arbetet inom dessa verksamheter att avlägsna sig från det sociala arbetets grundläggande principer om att utgå från professionella bedömningar av individens specifika behov och situation. Nybom (2012) visar också att kravet på deltagande i aktiveringsåtgärder leder till att socialarbetare upprätthåller normativa värdighetsföreställningar, där aktiveringen blir ett verktyg för att genomföra ett arbetstest enligt traditionell fattigvårdslogik. När detta sker inom verksamheter som ska styras av socialtjänstlagen och människors individuella behov blir det sociala arbetet lätt reducerat till automatiska krav på motprestationer utan koppling till de enskilda individernas livssituation (Thorén, 2009).

²⁰ Vid Jobbcentrum i Skärholmen kunde det innebära att man var tvungen att arbeta i det kommunalt anordnade hunddagiset eller i en parkstädargrupp (Thorén, 2008).

5.5 Samverkan med andra aktörer

Arbetslösa socialbidragstagare är en väldigt heterogen grupp med väldigt olika problem och behov. Inom den gruppen finns ofta personer som behöver hjälp från flera olika aktörer samtidigt, och deras försörjningsproblematik kan vara sammansatt och komplex. Det kan till exempel gälla personer som är både sjuka och arbetslösa men inte berättigade till vare sig sjuk- eller arbetslöshetsförsäkring och som är i behov av såväl socialbidrag som sjukvårdsinsatser och arbetsrehabilitering. Det kan även röra sig om lågutbildade personer och personer med bristande språkkunskaper som samtidigt har andra sociala problem och som därmed är i behov av flera samordnade insatser. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, 2007) menar att individanpassade och skraddarsydda lösningar är viktiga för dessa målgrupper men att de är svåra att genomföra då de olika aktörerna inom det svenska välfärdssystemet utgår från helt olika problem- och behovsperspektiv.

5.5.1 Samverkansproblematik

Ett annat problem är att det verkar förekomma ganska omfattande samverkanssvårigheter mellan olika myndigheter både i det praktiska arbetet kring enskilda individer och på ett mer övergripande plan. Detta är något anmärkningsvärt eftersom det tydligt står i både lagtext och andra regelverk att olika myndigheter ska samarbeta i planeringen på individnivå (se t.ex. ISF, 2010; Ungdomsstyrelsen, 2006). Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, 2007) och Statskontoret (2005) betonar också att de olika aktörerna (kommunerna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) agerar utifrån mer eller mindre tydliga uppdrag som ofta kan gå in i varandra och att bristen på synkronisering leder till att deltagare riskerar att ”hamna mellan stolarna”.

Samverkansfrågorna är något som ofta belyses i många av de lokala uppföljningarna av olika kommunala arbetsmarknadsprojekt (Axelsson, 2002; Svensson, 2007; Westring Nordh m.fl., 2008; Westring Nordh & Malmquist, 2011). Till exempel poängteras att bedömningar av arbetsförmåga ofta skiljer sig åt mellan olika aktörer och att det är svårt att förstå regelverken som de olika aktörerna arbetar utifrån. Dock är de övergripande slutsatserna i uppföljningarna att projekten har bidragit till en förbättrad samverkan men att samverkan mellan olika aktörer måste förbättras ytterligare för att uppnå önskvärda resultat i förhållande till projektens målformuleringar.

5.6 De kommunala åtgärdernas effekter

Vad finns det då för empiriska studier om den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter? Med effekter menas då vilket eller vilka resultat som själva insatsen har bidragit till. Svaret är främst att vi inte vet mycket om effekterna eftersom det finns mycket få effektstudier av arbetsmarknadsprogram för socialbidragstagare i Sverige. Det har påpekats ett flertal gånger i rapporten att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna lider stor brist på systematisk dokumentering när det gäller deras innehåll, vilka individer som deltar och

hur de genomförs i praktiken, vilket i sin tur gör det svårt att uttala sig om effekterna av detta verksamhetsområde. Men det finns en handfull studier i Sverige som faktiskt har försökt utvärdera effekterna av ett antal åtgärder (Dahlberg m.fl., 2008b; Giertz, 2004; Milton, 2006; Milton & Bergström, 1998; Hallsten, m.fl., 2002).

5.6.1 Metodologiska förutsättningar

Till att börja med måste man klarlägga några grundläggande metodologiska förutsättningar innan man diskuterar vilka effekter dessa åtgärder får. Till att börja med omfattar den kommunala arbetsmarknadspolitiken och dess åtgärder en mängd olika insatser, arbetssätten kan variera och de som deltar i åtgärderna skiljer sig ofta åt och har mycket varierande problematik. Även huvudsyftet med åtgärderna kan variera med tanke på vilka inriktningar de olika åtgärderna har. Sammantaget är det därmed svårt att betrakta kommunala arbetsmarknadsåtgärder som en enhetlig intervention (Bergmark m.fl., 2011).

En annan grundläggande fråga är vilka utfalls- eller effektmått man ska använda. I många fall använder man sig av arbete och inkomster som de vanligaste utfallsmåtten, särskilt som de stämmer väl överens med åtgärdernas målformuleringar. Andra utfallsmått kan vara sänkta socialbidragskostnader även om sambandet mellan åtgärden och generellt sänkta kostnader inte alltid är klarlagt. Ett annat indirekt utfall kan vara att människor avstår från att söka socialbidrag på grund av kraven på aktivering men detta har inte tydligt undersökts i Sverige ännu. I en internationell kunskapsöversikt har det till exempel framkommit att motståndet mot att delta i aktiveringen har haft större effekt än själva åtgärden i sig (Bjørn m.fl., 2005). En ytterligare aspekt på effektutvärderingar är huruvida de har utgått från någon form av jämförelsegrupp för att kontrollera för om det verkligen är själva åtgärden eller insatsen som har bidragit till resultatet och inte någon annan orsak.²¹

5.6.2 Effektstudier i Sverige

En av de första effektstudierna av detta verksamhetsområde utfördes av Anders Giertz, forskare i socialt arbete, som undersökte åtta socialbidragsprojekt för arbetslösa socialbidragstagare i Malmö stad (Giertz, 2004). Studien baseras på registerdata om drygt 600 deltagare under åren 1990–1991 samt dokumentation om de olika projekten. Giertz har använt sig av ett matchningsförfarande i studien för att skapa en jämförelsepunkt. Matchningen gjordes i form av demografiska variabler och tidigare socialbidragstagande i jämförelse med andra socialbidragstagare i Malmö. Utfallsmåttet för studien var förändringen i socialbidragskostnaderna. De flesta projekten som ingår i Giertz studie riktades mot långvariga socialbidragstagare och karakteriserades som försök att motivera socialbidragstagarna att delta i aktiveringsåtgärder. Av

²¹ Se Bergmark m.fl. (2011) för en vidare genomgång av metodologiska förutsättningar för att utvärdera effekterna av aktiveringsåtgärder inom det ekonomiska biståndet.

desså åtta åtgärdsprojekt var det bara ett projekt där socialbidragstagandet minskade signifikant, men det var oklart om detta resultat berodde på att deltagarna lyckades ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden eller om de i stället fick utbildningsbidrag från Arbetsförmedlingen. I övrigt fann Giertz små eller inga bevis på att projekten hade bidragit till minskade socialbidragskostnader.

I en IFAU-utvärdering av Rinkeby Arbetscentrum, där man arbetade med lågutbildade arbetslösa invandrare med språkhinder och som hade socialbidrag, fann författarna att insatserna inom programmet inte gav några tydliga positiva effekter. I stället fann man att deltagarna vid Rinkeby Arbetscentrum fick det svårare att ta sig ut i arbete och bli självförsörjande i jämförelse med en kontrollgrupp där deltagarna inte deltog i några aktiveringsåtgärder (Hallsten m.fl., 2002). Däremot var både deltagarna och personalen positiva till insatserna vid Rinkeby Arbetscentrum, och det var även ett flertal som fick arbete. Dock var andelen som hade fått arbete lägre hos projektdeltagarna vid alla uppföljningstillfällen (ibid).

En annan kommunal verksamhet som har studerats är den så kallade Uppsalamodellen som har utvärderats av Milton och Bergström (1998) och Milton (2006). Uppsalamodellen innebar att arbetslösa socialbidragstagare var tvungna att mycket aktivt söka arbete och även ta första möjliga arbetsmöjlighet. Uppsalamodellen karakteriserades som en metod med tydliga inslag av aktivt arbetssökande och kontroll genom att de arbetssökande hade tät kontakt med socialsekreteraren och redovisade hur många arbeten de hade sökt. Undersökningen byggde på en kvasiexperimentell studie där man jämförde socialbidragstagare i kommunalen Gottsunda (där man har infört Uppsalamodellen) med kommunalen Gamla Uppsala (där man inte har infört den). Studien omfattade 509 individer som under åren 1990 och 1992 ansökte om socialbidrag och som uppgav arbetslöshet som främsta orsak till försörjningshindren. Milton och Bergström, båda forskare i sociologi, visade i sina utvärderingar att Uppsalamodellen som arbetssätt inte underlättade de deltagande bidragstagarnas chanser till egen försörjning i förhållande till jämförelsegruppen. Deltagarna uppvisade ingen högre sysselsättning eller kortare socialbidragstider i förhållande till jämförelsegruppen efter uppföljningstiderna på fem respektive sju år. Studien kom fram till att arbetssättet till och med försämrade deltagarnas möjligheter och de kom snabbare tillbaka för att ansöka om socialbidrag på nytt jämfört med individer i jämförelsegruppen. Det gick alltså inte att påvisa några positiva effekter av Uppsalamodellen. Men det finns vissa metodologiska problem som gör slutsatserna osäkra. Det är till exempel osäkert hur jämförbara undersöknings- och jämförelsegrupperna är. Det har också visat sig att även arbetet i Gottsunda var influerat av en starkt arbetslinje, vilket gör det svårt att uttala sig om effekterna av arbetssättet i Gamla Uppsala.

En studie som har visat på positiva resultat har gjorts av Dahlberg m.fl., (2008b), forskare i nationalekonomi, som har undersökt vilka effekter aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar har på socialbi-

dragstagandet och sysselsättningen. Undersökningen baserades på registerdata över alla individer i åldern 18–64 år för åren 1994–2003 i Stockholms stad och avsåg att jämföra utvecklingen mellan stadsdelar som hade infört aktiveringskrav vid olika tidpunkter. Resultaten från denna studie visar att införandet av någon form av aktiveringskrav ledde till positiva effekter i form av lägre socialbidragstagande, högre sysselsättning och ökade löneinkomster. Detta gällde speciellt för ungdomar i åldern 18–25 år och utrikesfödda, särskilt individer födda utanför västvärlden (Dahlberg m.fl., 2008b). Därmed finns det ett visst stöd för att aktiveringsåtgärderna kan ge positiva resultat för arbetslösa socialbidragstagare. Dock framkommer inte vilken typ av aktivering som infördes i de olika stadsdelarna, och författarna är även försiktiga med att generalisera och överföra dessa resultat till andra svenska kommuner som präglas av högre arbetslöshet och färre lediga arbeten. Det är också svårt att uttala sig om resultaten kan gälla för personer som har socialbidrag av andra skäl än arbetslöshet, till exempel till följd av hälsoproblem eller alkohol- eller drogmissbruk. En annan brist i studiens design är att det är omöjligt att säga om resultaten faktiskt gäller för de individer som deltog i aktiveringsåtgärder eller inte eftersom de inte gäller på individnivå. Det kan också vara resultatet av att färre hade ansökt om socialbidrag när de olika stadsdelarna införde aktiveringskraven.

I en annan studie, av Blomberg m.fl. (2006), undersöktes arbetet i sex stadsdelsområden i Stockholms stad genom både enkäter till deltagare och personal samt registerundersökningar. Studien har inga jämförelsegrupper och är således ingen effektutvärdering. Författarna sammanfattar sina resultat med att säga att det inte går att koppla ihop förändringar i socialbidragskostnaderna till olika aktiveringsåtgärder i stadsdelarna och att det inte finns något empiriskt stöd för att aktiveringsinsatserna har haft avsedda effekter. Trendlinjerna i alla sex stadsdelsområdena när det gäller arbetslöshet, bidragstagande, inkomster och sysselsättning följer varandra mycket nära och ser ut att i första hand följa konjunkturens svängning och inte vara kopplade till de aktiveringsåtgärder som vidtog i de olika stadsdelarna. Ovanstående forskning visar att det inte är helt enkelt att studera vilka effekter de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna faktiskt har, och studierna pekar på resultat i olika riktningar. I den frågan skriver även Ekström (2005) att det är mycket svårt att mäta antalet bidragstagare som får arbete, kommer ut i utbildning, ökar sina inkomster m.m. eftersom deltagarna påverkas av en mängd olika faktorer och stöd och åtgärder från olika insatser och myndigheter förutom aktiveringskravet som är kopplat till socialbidraget (Ekström, 2005). Av den anledningen är det viktigt att det även fortsättningsvis genomförs studier som försöker studera effekter med passande metoder.

Ett annat sätt att undersöka aktiveringskravens effekter är att studera hur inflödet till (s.k. inträdeseffekter) och utflödet från (s.k. utträdeseffekter) socialbidraget påverkas av aktiveringskrav (Persson & Vikman, 2010). I denna studie från IFAU utgår man från samma datamaterial som i Dahlberg m.fl. (2008a) och finner att minskningen i antalet socialbidragstagare främst

beror på ett ökat utflöde och att biståndstagarna inte längre får socialbidrag. Detta resultat är särskilt påtagligt för ogifta utan barn. För ungdomar minskade i stället inflödet, och det innebär att allt färre ungdomar började ta emot socialbidrag när aktiveringskrav infördes som en motprestation. Ett sätt att tolka resultatet är att aktiveringskravet fick ungdomarna att ta ett jobb eller börja studera i stället för att söka socialbidrag eller att helt enkelt försörja sig på något annat sätt. Att krav på motprestationer påverkar människors beteende har även undersökts i andra studier (Forslund & Nordström Skans, 2006; Hägglund, 2005; Bennmarker m.fl., 2012), som också har visat på att människor tenderar att finna arbete eller annan försörjning när någon form av ”hot” om motprestation förekommer. Tyvärr är det ingen av dessa studier som undersöker socialbidragstagare specifikt utan de analyserar främst arbetslösa inom de statliga programmen och personer med a-kassa.

5.6.3 Lokala uppföljningar av de kommunala åtgärderna

Det har gjorts en mängd lokala uppföljningar av kommunala projekt men på grund av metodologiska brister har dessa uppföljningar mycket svårt att uttala sig om effekterna av själva insatserna. Flertalet av dessa uppföljningar kan endast, trots avsikter att mäta resultaten av själva åtgärderna, beskriva projektet eller insatsernas genomförande och arbetsprocesser (Blomberg m.fl., 2006; Carlsson, m.fl., 1999; Höjjer, 2011, Swärd, 2009). Uppföljningarna kan ha både kvalitativa och kvantitativa ansatser. Resultaten brukar rapporteras i antal eller procentandelar när det gäller hur många av deltagarna som har kommit in på den reguljära arbetsmarknaden eller påbörjat en utbildning, det vill säga hur många som har fått arbete och är självförsörjande, hur många som har fått praktik, hur många som fortfarande är arbetslösa eller har hoppat av åtgärden. Antalet deltagare i undersökningarna kan variera alltifrån ett tiotal till ett hundratal personer. Dessa uppföljningar refererar ofta till ganska otydliga resultat, och slutsatserna kretsar ofta kring att ett antal av deltagarna gick till arbete eller utbildning efter avslutat program eller hur själva genomförandet av åtgärden eller projektet gick till. Generellt sett brukar resultaten ange att både deltagarna och personalen var nöjda med insatserna, men ibland uppger man motsatsen. Det är också vanligt att uppföljningarna kommer fram till att samverkan med andra aktörer har varit bra men att den i många fall behöver förbättras.

Sammantaget kan det sägas att den här typen av uppföljningar inte ökar förståelsen av vilka effekter insatserna faktiskt har bidragit till samt att resultaten ofta kan vara spretiga och motstridiga. Ett exempel på en sådan lokal uppföljning är utvärderingen av verksamheten Jobbcentrum i Storfors kommun som var ett samverkansprojekt mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och sjukvården (Ede m.fl., 2009). Målsättningarna för projektet var att deltagarna skulle komma ut i arbete eller praktik och att de skulle stödjas i lärande samt i personlig och social utveckling. Det fanns med andra ord både yttre och konkreta mål (arbete, praktik och utbildning) och inre och kvalitativa mål (personlig och social utveckling). Vid uppföljningen

visade det sig att målet att 50 procent av deltagarna skulle komma ut i jobb och att 25 procent skulle gå till studier inte hade uppfyllts. Trots detta bedömdes projektet som framgångsrikt, och enligt den sammanfattande slutsatsen hade projektet i hög grad bidragit till att de kvalitativa, inre målen hade uppfyllts. Detta visar att många kommunala åtgärder kan ha andra positiva resultat än bara räknat i termer av sysselsättning i reguljärt arbete eller ökade inkomster i form av egen försörjning genom arbete. Att många studier visar på få eller negativa resultat i form av inkomst- och sysselsättningsutfall behöver inte betyda att kommunala åtgärder inte kan ha positiva effekter när det gäller andra typer av mål. På lokal nivå är det inte ovanligt att man ser sänkta socialbidragskostnader i kommunen som ett resultat av aktiveringsåtgärdernas positiva resultat (SKL, 2011; Thorén, 2008). Dock är det mycket osäkert om sådana minskningar beror på insatsernas effektivitet (Blomberg m.fl., 2006).

5.6.4 Internationell effektforskning

Eftersom antalet studier av aktiveringsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare i Sverige är begränsat är det vanligt att man tittar på den internationella forskningen för att öka kunskapen om olika åtgärders funktion och effekter. Utbudet av studier av olika former av aktiveringsprogram från andra länder är omfattande, och det finns även ett flertal systematiska kunskapsöversikter av åtgärder utanför Sverige (Bjørn m.fl., 2005; Giertz, 2007; Grogger och Karoly, 2005; Hasluck & Green, 2007; Kluge, 2010; Smedslund m.fl., 2006). Trots utbudet av studier måste kunskapsläget ändå betraktas som osäkert eftersom många studier som inkluderas i dessa översikter saknar regelrätta kontrollförfaranden och har s.k. selektionsproblem, då de inte kan kontrollera för om åtgärdsdeltagarna på något sätt har selekterats till åtgärden. Flera av kunskapsöversikterna är dessutom fokuserade på USA eftersom det är där som flest effektutvärderingar som har använt sig av korrekta RCT-metoder²² har genomförts. Studierna från USA visar ofta på små, men positiva effekter i form av att bidragstagarna går till arbete, att inkomsterna ökar och att bidragskostnaderna minskar. Effekterna är små, då 60,9 procent av deltagarna i åtgärder arbetade vid uppföljningarna medan resultatet för jämförelsegruppen var 57,9 procent (Smedslund m.fl., 2005). Vidare kom man fram till att den lokala kontexten i vilken olika åtgärder hade implementerats troligen hade större effekt än åtgärderna i sig. Åtgärder med fokus på jobbsökande hade större effekt än program som saknade detta. Program med frivilligt deltagande visade också på bättre resultat i jämförelse med obligatoriska program (ibid). När Grogger och Karoly (2005) sammanfattar slutsatserna från ett antal experimentella studier i USA konstaterar även de att tendenserna tyder på att åtgärderna verkar öka sysselsättningen men att de samtidigt leder till att fler tar emot bistånd. Det kan dock ifrågasättas om resultat från studier i USA är överförbara till Sverige eftersom motsvarigheten till socialbidrag (welfare i

²² RCT betyder randomised controlled trials och är den undersökningsform som metodologiskt bör användas för att man säkert ska kunna uttala sig om en viss åtgärds effektivitet (se Bergmark m.fl., 2011 för en genomgång av begreppet).

USA) i stort sett riktar sig till ensamstående mödrar och är omgärdad av helt andra socialpolitiska och rättsliga förutsättningar.

I Kluge (2010) har författaren försökt att sammanställa studier i Europa och inkluderat 137 olika utvärderingar från 19 europeiska länder. Analysen är mycket generös i inkluderingsförfarandet, och studierna som har inkluderats innehåller åtgärder som avser träning och utbildning, offentliga anställningar, anställningsstöd till privata sektorn (subventionerade anställningar) samt stöd och sanktioner i samband med arbetsökande. Slutsatserna enligt denna översikt är att program som ger ekonomiska incitament till den privata sektorn och stöd och sanktioner vid arbetsökande ger något positivare effekter i jämförelse med offentliga anställningar och tränings- och utbildningsåtgärder. Andra internationella studier och sammanställningar har också försökt analysera effekterna av olika åtgärdsinriktningar, och där visar studier att arbete-först-inriktningen tenderar att ha positiva, men i vissa fall kortvariga, effekter (Greenberg, m.fl., 2004). Åtgärder med en humankapitalinriktning verkar ha mer långvariga effekter (Giertz, 2007; Smedslund m.fl., 2005; Hasluck & Green, 2007). Även olika typer av subventionerade anställningar och praktikplatser på ”riktiga” arbeten har vissa positiva effekter, särskilt för personer som står långt från arbetsmarknaden (Giertz, 2007). I Dahl (2003) studeras aktiveringskraven i Norge, och den studien visar att det är människor med en svagare ställning på arbetsmarknaden som blir mest utsatta för aktiveringskrav. Dahl finner att aktiveringskravet inte verkar ha haft några större positiva effekter på deltagarnas möjligheter till arbete och självförsörjning, åtminstone inte på kort sikt.

Det finns även ett litet stöd för att viss kontroll, särskilt mot jobbsökande, och milda sanktioner har en viss positiv effekt (Giertz, 2007). I en forskningsöversikt (Hasluck & Green, 2007) av olika arbetsmarknadsåtgärder i Storbritannien är en av slutsatserna att programmets effektivitet ökar då insatserna är individuellt anpassade och om deltagarna känner att de får sina specifika behov tillgodosedda. Hasluck och Green (2007) konstaterar att när detta sker känner sig deltagarna sedda, och det ökar deras motivation att söka arbete och bli självförsörjande. Sammantaget är de internationella forskningsresultaten ambivalenta och otydliga, och det går inte att med någon stor säkerhet säga att aktiveringsåtgärder ger vare sig positiva eller negativa effekter. Det är också svårt att säga att resultaten är omedelbart överförbara till den svenska situationen. Den slutsats man skulle kunna dra av den internationella forskningen om aktiveringspolitiken är att den inte är empiriskt underbyggd och att kunskapsläget är mycket osäkert.

5.6.5 Sammanfattning av effektforskningen

Avslutningsvis kan det sägas att kunskapen om den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter är mycket begränsad och att det inte finns tillräckligt många regelrätta effektutvärderingar i Sverige för att man tydligt ska kunna uttala sig om deras eventuella effekter. Inte heller den internationella forskningen ger några entydiga resultat. De få studier som finns i Sverige kommer

fram till motstridiga resultat med både positiva och negativa effekter, men flertalet av dem finner inte några påtagliga resultat i form av ökad sysselsättning eller ökade inkomster av aktiveringsinsatserna.

5.7 Deltagarnas perspektiv på de kommunala åtgärderna

En annan viktig aspekt av den kommunala arbetsmarknadspolitiken är hur deltagarna själva ser på deltagande i den här typen av åtgärder. Tyvärr finns det inte någon omfattande forskning inom detta område heller. I SOU 2007:2 gör Machado-Borges en kartläggning av 23 olika studier som undersöker enskilda individers upplevelser och syn på kontakten med socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och andra arbetsmarknadsrelaterade aktörer. I denna kartläggning framkommer det att klienterna befinner sig i en ojämlig maktposition i förhållande till myndighetspersonerna, att de är i en stark beroendeställning och att de känner stora obehags- och skamkänslor när de måste söka hjälp från dessa myndigheter. Många individer poängterade att de helst inte vill vara beroende av socialbidrag och att de helst ville arbeta och få en egen försörjning. Personer som deltog i ett åtgärdsprogram var ofta positiva till att vara sysselsatt men samtidigt kritiska till detta, då många inte trodde att åtgärderna skulle leda till en riktig anställning. Andra studier som har inkluderat deltagarnas perspektiv i sina studier visar att deltagarna är kritiska till verksamheterna och att klagomålen i synnerhet gäller bemötande och kvalitet på erbjudna jobbomöjligheter (Blomberg m.fl., 2006; Ekström, 2005). I Ulmestigs (2009) studie känner deltagarna att de inte behandlas som individer och att deras rätt till delaktighet i beslut som rör dem själva kan ifrågasättas. Han visar även på att gränserna mellan personal och deltagare är tydliga och att deltagarna tycker att denna gränsdragning ökar den ojämlikhet som de upplever i kontakten med personalen. Dock menar Ulmestig att dessa gränser även kan tolkas som att personalen litar på deltagarna och att de inte behöver övervakas eller kontrolleras hela tiden.

I diskussionen om deltagarnas eller klienternas upplevelser och syn på både bemötande och åtgärdernas innehåll är det viktigaste att framhålla det ojämlika förhållande som finns mellan myndigheten, myndighetspersonalen och deltagarna (i dessa fall ofta kommunens socialtjänst, socialarbetarna och klienterna). Detta är särskilt relevant för socialbidragstagare där mycket forskning har visat att det är väldigt stigmatiserande och skamfullt att behöva ansöka om socialbidrag (Angelin, 2009; Starrin, 2001; Starrin m.fl., 2003). I Angelins (2009) studie av personer som har varit långvariga socialbidragstagare berättade ett flertal av intervjupersonerna att man var missnöjd med socialtjänstens aktiveringsåtgärd och att den saknade individuell anpassning. I ett övergripande perspektiv var det kontakten med socialtjänsten och behovet att söka socialbidrag som personerna i Angelins studie upplevde som allra jobbigast och som gav en känsla av vanmakt i en redan svår situation. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att det är socialtjänsten och socialarbetarna som ska stödja människor när de befinner sig i utsatta situationer.

I studier som har undersökt deltagarnas upplevelser av de nationella arbetsmarknadspolitiska programmen är slutsatsen att majoriteten är nöjda med själva åtgärden men att den inte ökar möjligheten att få arbete eller deras motivation (Fröberg & Lindqvist, 2002; Martinsson & Sibbmark, 2010). Men det är samtidigt svårt att bedöma vad den här typen av subjektiva upplevelser och utsagor faktiskt betyder i relation till åtgärdernas effekter.

5.8 Ungdomar

Ungdomar är en målgrupp som ofta är aktuell för kommunal arbetsmarknadspolitik och olika former av arbetsmarknadsrelaterade insatser när de varken arbetar eller studerar. Skälen till att kommunerna arbetar särskilt intensivt med denna målgrupp är många. Som har sagts tidigare är det till exempel många ungdomar som inte kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning och därmed uppbär socialbidrag när de blir arbetslösa. Kommunerna har också ett särskilt uppföljningsansvar för ungdomar i åldern 16–20 år som inte studerar vid ett gymnasieprogram och de ska samarbeta med Arbetsförmedlingen när det gäller arbetslösa ungdomar, även de som är inskrivna vid jobbgarantin för ungdomar. Det är också vanligt att kommunerna har olika former av tidsbegränsade projekt med inriktning på arbetslösa ungdomar. Kommunernas roll i verksamheter inriktade på unga arbetslösa är något annorlunda än i arbetet med socialbidragstagare. När det gäller åtgärder för unga samarbetar kommunerna mycket oftare med andra aktörer och utvecklar olika projekt tillsammans med dessa. Även finansieringen av åtgärder som riktar sig till unga tycks oftare komma från ett flertal olika källor, till exempel Europeiska socialfonden (ESF), Ungdomsstyrelsen, frivilliga organisationer samt det lokala näringslivet som ofta agerar som medfinansiärer för lokala ungdomsprojekt (Ungdomsstyrelsen, 2009). Avsikten med många av ungdomsåtgärderna brukar vara att lära ut effektivare sätt att söka arbete samt att öka motivationen till arbetssökning eller utbildning hos ungdomarna, ge individanpassat stöd, ordna praktikplatser och stödja både praktikanter och arbetsgivare under praktiktiden (Gustafsson, 2006; Svensson, 2007).

Forskningen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar är begränsad i samma utsträckning som forskning om andra former av kommunala arbetsmarknadsåtgärder (Righard, 2009; Hollertz, 2010). Men trots begränsad kunskap om ungdomsåtgärdernas effekter finns det relativt många uppföljningar av den här typen av ungdomsprojekt. Det finns till exempel en mängd lägesrapporter och slutrapporteringar för projekt som har genomförts inom ramen för ESF och Ungdomsstyrelsen, och dessa verksamheter har gjort ett antal utredningar och kartläggningar om ungdomars koppling till arbetsmarknaden och om vilka stödåtgärder som finns tillgängliga för målgruppen (Europeiska socialfonden 2010; Ungdomsstyrelsen, 2006, 2009). Det förekommer även ett ganska stort antal lokala utvärderingar som vanligen är utförda av lokala FoU-enheter eller diverse konsultföretag (Ahnberg, 2011; Gustafsson, 2006, 2007; Lindblom, 2009; Petersson & Palm, 2007; Svensson, 2007). Många av dessa studier har enbart en beskrivande funktion och redogör för

verksamheten med hjälp av interna kommunala dokument och sammanfattar projekten utan att värdera effekterna av åtgärderna. Inom ramen för den här rapporten görs ingen heltäckande kartläggning av alla dessa olika uppföljningar och rapporter utan här belyses i stället några av de mer vetenskapligt relevanta studierna av åtgärdsprogram för ungdomar. Den här rapporten avser att enbart göra en sammanfattning av vanligt förekommande slutsatser och förslag som dessa uppföljningar i huvudsak pekar på.

5.8.1 Åtgärder för unga arbetslösa och gällande lagstiftning

För att förstå det komplexa landskapet av olika typer av arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar behövs en beskrivning av de gällande regleringarna för åtgärder riktade till denna målgrupp. Under 1990-talet och fram till 2007 fanns det två stora arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar, det kommunala ungdomsprogrammet (KUP) och ungdomsgarantin (UG). Ungefär 50 procent av alla ungdomar under 25 år som anvisades till arbetsmarknadspolitiska program under 2000-talet deltog i KUP och UG (Angelin och Salonen, 2000; Riksrevisionen, 2006). KUP infördes 1995 och syftade till att motivera ungdomar utanför gymnasieskolan att fortsätta studierna genom att erbjuda dem praktik eller utbildning. Kommunen tog på sig ansvaret för insatsernas genomförande genom att teckna ett (frivilligt) avtal med den lokala arbetsförmedlingen där det huvudsakligen var den sistnämnda som bestämde vilka ungdomar som skulle delta i programmen. Utformningen av de lokala insatserna kunde variera i hög grad. Ungdomsgarantin (f.d. utvecklingsgarantin) infördes 1998 och var främst en kompetenshöjande insats som syftade till att hjälpa ungdomar mellan 20 och 24 år att inte bli långtidsarbetslösa. Detta skulle åstadkommas genom att eliminera risken att gå utan jobb under en längre period än 100 dagar. Deltagarna i KUP ansågs som en starkare grupp, medan flera av UG-deltagarna ofta kom från socialbidragstagande hushåll eller enbart hade förgymnasial utbildning och därför bedömdes befinna sig långt från arbetsmarknaden. Ungdomsgarantin var tänkt som ett sista alternativ när inga andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder var möjliga (Riksrevisionen, 2006). Ungdomsgarantin befriade dessutom unga arbetslösa från att behöva vända sig till kommunens socialtjänst vid arbetslöshet eftersom deltagande i garantin berättigade dem till ersättning från staten. Det påpekas att dessa ungdomsåtgärder symboliserade 1990-talets arbetsmarknadspolitiska förändringar med ett ökat kommunalt ansvar samt ökade skyldigheter för den enskilde att delta i insatser för att vara berättigad till socialbidrag (Hollertz, 2010).

I december 2007 avskaffades både det kommunala ungdomsprogrammet (KUP) och ungdomsgarantin (UG) och ersattes av jobbgarantin för ungdomar, vilket kan ses som ett ökat statligt ansvar för arbetsmarknadspolitiken igen. Jobbgarantin för ungdomar omfattar unga arbetslösa mellan 16 och 24 år som har varit inskrivna hos arbetsförmedlingen under 90 dagar. Deltagarna får stöd i sitt arbetssökande, vilket kombineras med praktik eller utbildning. När man deltar i en aktivitet inom ramen för jobbgarantin för ungdomar får man

ersättning genom aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Ersättningen till deltagarna är utformad på sådant sätt att den inte ska hämma ungdomarnas motivation att välja reguljära studier framför arbetslöshet. Inom jobbgarantin för ungdomar används sanktioner, vilket betyder att de deltagare som inte uppfyller programmets villkor får minskad ersättning (arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU2). Under februari 2012 fanns det över 44 000 deltagare i jobbgarantin för ungdomar (Arbetsförmedlingen, 2012). För att ytterligare förstå omfattningen av åtgärder för arbetslösa ungdomar bör man också lägga till alla de ungdomar som deltar i andra typer av ungdomsåtgärder, till exempel de som har socialbidrag och måste delta i en kommunal åtgärd som motprestation för att få ekonomiskt bistånd. Under 2010 hade ca 65 000 ungdomar i åldern 18–24 år socialbidrag och av dessa var det över 32 000 som hade arbetslöshet som huvudsakligt försörjningshinder (Socialstyrelsen, 2011). Dessa siffror ger ingen exakt bild av hur många ungdomar som deltar i olika åtgärdsprogram, men det ger en fingervisning om hur stor omfattningen är.

Jobbgarantin för ungdomar börjar gälla först efter 90 dagars arbetslöshet, och det innebär att efter 90 dagar måste man delta i en åtgärd för att vara berättigad till aktivitetsstöd. Detta innebär att många arbetslösa ungdomar inte är berättigade till någon statlig ersättning i början utan måste ansöka om socialbidrag, åtminstone tills man deltar i någon av Arbetsförmedlingens åtgärder. Detta leder i sin tur till att arbetslösa ungdomar initialt måste delta i någon av kommunernas egna arbetsmarknadsåtgärder för att få socialbidrag. Utifrån den tidigare diskussionen om kommunernas motiv till att organisera egna lokala arbetsmarknadsåtgärder, har kommunerna även när det gäller arbetslösa ungdomar ett stort intresse att sätta in arbetsmarknadsrelaterade åtgärder på ett tidigt stadium, både för att korta ungdomars arbetslöshetsperioder samt minska behovet av och kostnaderna för socialbidrag.

5.8.2 Organisering av kommunala ungdomsåtgärder

Omfattningen av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna för ungdomar är inte systematiskt kartlagd och det finns inte någon samlad bild av hur de är organiserade. Hollertz (2010) har dock undersökt hur man har organiserat de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för unga arbetslösa socialbidragstagare i fyra svenska kommuner: Helsingborg, Järfälla, Jönköping och Karlskrona. Undersökningen omfattar perioden från 1993 till 2005 och den slår fast att det inte tycks ha funnits något självklart sätt att organisera insatserna för ungdomar. Dock finner Hollertz att kommunala ungdomsåtgärder verkar ha blivit allt vanligare och att arbetet med unga arbetslösa har intensifierats under senare år. En annan utveckling som Hollertz betonar är att insatserna börjar bli alltmer fokuserade på unga socialbidragstagare mellan 18 och 24 år. I början av undersökningsperioden utgjorde ålder endast undantagsvis ett villkor för deltagande i insatserna för att senare ingå som ett tydligare villkor. Studien visar dessutom att de lokala ungdomsåtgärderna är motiverade av bilder av ungdomarnas brist på utbildning, deras avvikande normer och bete-

enden och deras personliga och sociala problem. Hollertz noterar också att flera av de kommunala insatserna har liknande eller samma innehåll som statliga arbetsmarknadsåtgärder och att de inte innehåller några nya arbetsmetoder (Hollertz, 2010). Numera är det allt mer vanligt att köpa in tjänster av privata företag och andra aktörer och delegera utförandet av insatserna för unga arbetslösa till andra aktörer, i stället för att organisera insatserna med hjälp av socialtjänstens egen personal, vilket var vanligast under de tidigare åren av undersökningsperioden (Hollertz, 2010).

5.8.3 Uppföljning av kommunala ungdomsåtgärder

Även inom detta område har det genomförts ett antal olika utredningar och kartläggningar om ungdomar och deras relation till arbetsmarknaden (SOU 2003:92; Ungdomsstyrelsen, 2008, 2009). Bland annat fick Ungdomsstyrelsen ett uppdrag 2009 av regeringen där syftet var att belysa hur kommuner och andra aktörer arbetade med att hjälpa unga mellan 16 och 25 år att komma ut på arbetsmarknaden eller påbörja vidare studier. Ungdomsstyrelsen (2009) skriver följande om situationen med uppföljningar inom detta område:

Kommunernas uppföljning av de insatser som riktar sig till målgruppen varierar i omfattning och kvalitet. I nuläget finns det sällan kunskap på en övergripande kommunal nivå om vilka unga det är som deltar i verksamheterna när det gäller ålder, kön, om man är född i Sverige eller utomlands, socioekonomisk bakgrund och tidigare kontakt med myndigheter. Det är heller inte möjligt att ge någon helhetsbild över i vilken utsträckning insatserna lett till arbete, studier, praktik eller företagande. Innehållet i kommunernas insatser varierar liksom vilka unga det är som deltar.

Målgruppen är heterogen och deltagarna i de olika projekten står olika långt från arbete eller studier. Ungdomsstyrelsen ser ett behov av att verksamheter och projekt använder ett gemensamt bedömningsinstrument som möjliggör jämförelser mellan olika typer av verksamheter. Ett sådant bör bland annat kunna mäta deltagarnas bakgrund och visa detaljerade uppgifter om vilka insatser som unga har tagit del av och under hur lång tid. Först då är det möjligt att göra tydliga jämförelser av resultat. Det behövs också en samordnande kraft i kommunerna som kan ge en bild av vilka insatser som bedrivs (Ungdomsstyrelsen, 2009 s.7).

Detta visar på att det behövs än mer systematisk dokumentation och vetenskapligt förankrad forskning även inom ungdomsområdet för att få en överblick och förståelse om hur insatserna påverkar unga arbetslösas väg mot arbete eller utbildning. Några andra vanliga slutsatser från de utredningar och

kartläggningarna som har gjorts är till exempel problemen med kortvarig projektfinansiering och svårigheter att göra långsiktiga planeringar för verksamheterna, problem när olika myndigheter och organisationer ska samverka, svårigheter med olika regler och bedömningsgrunder för olika aktörer, otydliga mål med projekten och åtgärderna och brist på systematiska uppföljningar. I en annan av Ungdomsstyrelsens rapporter sammanfattas situationen på ett tydligt sätt:

Projekten, som huvudsakligen drivs av ideella huvudmän, är beroende av kommunerna de verkar i och av de lokala arbetsförmedlingarnas direktiv. För organisationernas del har detta inneburit flera problem. De har ibland tvingats arbeta på sätt som går stick i stäv med deras värdegrunder och som de upplever inte tar hänsyn till deltagarnas behov. Många gånger har motpolerna långsiktighet och tidsbegränsning skapat problem. Projekten har hävdad att det är svårt att på några veckor aktivera en ungdom som har varit i utanförskap under flera år, medan arbetsförmedlingarna tryckt på och velat se tidiga resultat. Projekten har fått anpassa sin verksamhet till kortsiktiga lösningar. I några fall har projekten hamnat i kläm då de kombinerar socialt arbete och arbetsmarknadsrelaterat arbete, vilket inte alltid kommunerna gör. Då har det inte funnits någon självklar samarbetspart och inom kommunen har ingen velat ta ansvar. En del av projekten har hamnat i kläm mellan olika myndigheters respektive uppdrag. Fortfarande är gränserna mellan olika myndigheter ofta så pass skarpa att projekt antingen uppfattas som arbetsmarknadsprojekt eller sociala projekt. Detta har inneburit problem för deltagarna då de ofta har behov av både socialt stöd och yrkesvägledning (Ungdomsstyrelsen, 2006 s. 60).

Ungdomsstyrelsens kommentar visar att många projekt riktade till ungdomar finns i skärningspunkten mellan socialt arbete och arbetsmarknadsrelaterat arbete och att detta arbete är svårt att genomföra när olika samarbetspartner inte är tillräckligt flexibla. I lokala uppföljningar handlar slutsatserna ofta om önskemål om ett tätare utformat samarbete mellan olika myndigheter, tydligare utformade arbetsmodeller med bättre möjlighet till individanpassning samt önskemål om utökad personaltäthet för att kunna arbeta mer individualiserat med ungdomarna (Ahnberg, 2011; Ernst & Young, 2010; Gustafsson, 2006; Lindblom, 2009; Petersson & Palm, 2007; Svensson, 2007). Det uttrycktes även önskemål om att kunna erbjuda psykologisk rådgivning eftersom arbetslösheten ofta påverkade ungdomarna på ett psykiskt plan. I några fall önskades det även en bättre förankring av projekten. Det framhölls även att kommunikation och samverkan mellan olika personalgrupper skulle ha kunnat

fungera bättre och att projekten kunde upplevas som oklara, inte tillräckligt genomtänkta och påtvingade uppifrån (Svensson, 2007).

Trots att slutsatserna många gånger pekar på ett flertal svårigheter i arbetet i de lokala projekten är resultaten i de lokala uppföljningarna ofta mer positiva i jämförelse med vetenskapligt förankrade effektutvärderingar av ungdomsinriktade åtgärder (Carling & Larsson, 2005; Forslund & Nordström Skans, 2006). Ett tydligt exempel på en positiv utvärdering är Ahnberg (2011), som har utvärderat ett ungdomsprojekt som heter Five. Där strävade man bland annat efter att matcha deltagarna med praktikplatser hos arbetsgivare i det lokala näringslivet. Utvärderingen visar att projektet har stärkt ungdomarnas möjligheter att få jobb samt att såväl praktikanterna som företagen var mycket nöjda med insatsen och att 70 procent av deltagarna ansåg att de har blivit mer anställningsbara tack vare praktiken (Ahnberg, 2011).

Uppföljningarna innehåller ibland jämförelser av deltagarnas intryck av de kommunala och statliga åtgärderna, vanligen med en mer positiv attityd till den förstnämnda. Det stöd man får från handläggarna i de statliga verksamheterna beskrivs ofta som mindre individuellt och ”mycket begränsat” (Gustafsson, 2006). Vikten av en individuell kontakt belyses också i andra projektuppföljningar. För ungdomarna är det viktigaste elementet i projektet att man har blivit bemött med respekt och att coacherna har lyssnat och anpassat sina insatser utifrån varje enskild individ, en inte alldeles vanlig situation för dessa ungdomar som ofta har känt sig främmande inför skola och arbetsliv (Gustafsson, 2007).

5.8.4 Vilka effekter har ungdomsinriktade åtgärder?

Det finns ett mindre antal studier som har undersökt effekterna av olika ungdomsåtgärder. Dessa studier har främst undersökt olika nationella ungdomsåtgärder. I en utvärdering av KUP och UG fann man att programmen inte förbättrade arbetsmarknadssituationen för de arbetslösa ungdomarna i någon större utsträckning (Statskontoret, 2001). Studien visade i sin rapport att endast 50 procent av deltagarna i KUP påbörjade utbildning eller arbete ett år efter avslutat program och menade att effekterna inte var särskilt imponerande. När Sibbmark och Forslund (2005) översiktligt studerade de olika ungdomsåtgärderna KUP och UG fann man att fram till år 2000 var det vanligast att deltagarna i KUP hamnade i arbetslöshet efter avslutat programdeltagande. Därefter ökade andelen som gick till arbete till runt 40 procent och knappt 15 procent gick vidare till studier. Deltagarna i ungdomsgarantin blev i stor utsträckning åter arbetslösa efter programtidens slut, men under senare år gick runt 40 procent till arbete och 13,4 procent började studera. Samtidigt visade studier att både deltagarna och de involverade kommunerna var positiva till åtgärderna (Sibbmark & Forslund, 2005). Även Larsson (2000) och Larsson och Carling (2005) pekar på obefintliga, eller negativa, effekter av ungdomsåtgärderna med avseende på framtida arbetsinkomster, sannolikhet för anställning och sannolikhet för studier inom det reguljära utbildningssystemet.

I en jämförelse mellan statligt och kommunalt utförda åtgärder finner Forslund och Nordström Skans (2006) att de kommunala ungdomsprogrammen är sämre på att få ungdomar i arbete än de program som har utförts i statlig regi. Vidare finner de att praktik har varit ett större inslag i flera av de statliga åtgärderna men resultaten från en jämförelse mellan praktikprogram och utbildningsprogram är blandade och effekterna är kortvariga. Sibbmark och Forslund (2005) finner också att kommunerna och Arbetsförmedlingen kunde ha olika syn på målgruppens situation och behov, vilket kunde leda till konflikter. Detta resultat kan kopplas ihop med de olikheter arbetsförmågeböddomningarna som även i dag tycks finns mellan kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingen (Mörk & Liljeberg, 2011). I en betydligt mer aktuell studie finner Hall och Liljeberg (2011) att arbetslösa ungdomar som deltog i jobbgarantin för ungdomar under 2008 fick jobb snabbare än något äldre jämförbara personer som inte deltog i garantin. Därmed bidrog arbetsförmedlingens insatser till att ungdomar fick jobb snabbare under 2008, men man såg inte samma positiva effekter under 2009 (Hall & Liljeberg, 2011). Även om detta resultat gäller för arbetsförmedlingens åtgärder är det intressant att notera att ungdomsåtgärder verkar ha blivit mer framgångsrika under senare år. Dock är det viktigt att poängtera att det i stor utsträckning saknas kunskap om de lokala ungdomsprojektens resultat. För att kortfattat beskriva situationen kan det sägas att ungdomsprojekt tycks vara positiva i den bemärkelsen att ungdomarna får stöd på olika sätt, såsom arbetssökande, praktikplatser, kontakter med vuxna och olika former av socialt stöd som kan vara av stor vikt för ungdomar som står utanför arbetsmarknaden och utbildningssystemet. Dock saknas det systematiska utvärderingar av ungdomsprojektens effekter, och det är utifrån den nuvarande forskningen inte möjligt att bedöma om åtgärderna riktade till ungdomar har medfört att de har fått arbete eller blivit självförsörjande som en effekt av de många åtgärdsprojekten riktade mot dem.

5.9 Personer med utländsk bakgrund²³

Personer med utländsk bakgrund är i dag en grupp som har stora svårigheter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Sysselsättningen bland utrikes födda är betydligt lägre än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden varierar också mellan olika grupper som har utländsk bakgrund, där till exempel flyktingar och deras anhöriga är arbetslösa i högre grad än andra utrikes födda (Segendorf & Teljosuo, 2011). Bland de faktorer som försvårar etableringsprocessen nämns otillräckliga kunskaper i svenska, bristande möjligheter att skapa nätverk av kontakter som kan underlätta jobbsökande, ar-

²³ Begreppet invandrare är inget särskilt tydligt eller lättdefinierat begrepp. Andra ordval kan vara utrikes födda, personer med utländsk bakgrund och flyktingar. I den här rapporten ska jag försöka använda de olika begreppen på ett så korrekt sätt som möjligt, men för enkelhetens skull använder jag ofta begreppet invandrare när jag talar om personer med någon form av utländsk bakgrund men där det inte går att exakt uttala sig om den specifika bakgrunden.

betsgivarnas skarpa krav på social kompetens och etnisk diskriminering (Hallsten m.fl., 2002). Speciellt under 1990-talets lågkonjunktur försämrades invandrades (särskilt de med utomeuropeisk bakgrund) ställning på arbetsmarknaden (Edin & Åslund, 2001). Invandrarnas relativt höga sysselsättningsgrad fram till mitten av 1970-talet förklaras ofta med att de var arbetskraftsinvandrare, medan de som har immigrerat till Sverige under senare år oftare är flykting- och anhöriginvandrare, och de har betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden (Rauhut, 2007).

Eftersom det svenska socialförsäkringssystemet är uppbyggt enligt inkomstbortfallsprincipen innebär en svag förankring på arbetsmarknaden och låga inkomster även en svagare position vad gäller socialförsäkringarna (Rauhut, 2007). Detta innebär att många invandrare som ännu inte kommit in på den svenska arbetsmarknaden är överrepresenterade bland socialbidragstagarna (Socialstyrelsen, 2012). På senare tid har det även skett en ökning av flyktingar och utrikes födda som är i behov av socialbidrag efter avslutad introduktion (Larsen & Sennemark, 2010). Utifrån antagandet att utrikes födda är överrepresenterade bland socialbidragstagare blir den kommunala arbetsmarknadspolitiken även en viktig integrationsfråga (Ulmestig, 2006). Eftersom invandrare dessutom utgör en stor grupp av de som räknas som långvariga socialbidragstagare (Socialstyrelsen, 2012) är det en viktig målgrupp även när det gäller den kommunala arbetsmarknadspolitiken. På samma sätt som för övriga grupper som får socialbidrag motiverar detta kommunerna att genom olika former av krav på deltagande i åtgärder minska behovet av socialbidrag och öka deras möjligheter att komma ut i arbete.

Dock behöver det poängteras att staten ersätter kommunerna för utbetalningar till flyktingar. Det som tidigare kallades introduktionsersättningen kommer att fasas ut, och de flyktingar som deltar i etableringsinsatser genom Arbetsförmedlingen kommer i stället att få etableringsersättning från Arbetsförmedlingen. Flyktingar som inte kan delta i dessa etableringsinsatser kommer även fortsättningsvis att få socialbidrag (Socialstyrelsen, 2012). Trots att Arbetsförmedlingen tagit över en viss verksamhet för nyanlända invandrare är kommunerna fortfarande i stor utsträckning ansvariga för de personer med utländsk bakgrund som inte är berättigade till ersättning från de statliga socialförsäkringarna. Detta innebär att arbetet med att genomföra vissa delar av både integrations- och arbetsmarknadspolitiken vilar på kommunerna och att det också blir en fråga för de verksamheter som handlägger socialbidraget.

5.9.1 Kommunernas förändrade ansvar för nyanlända invandrare

Personer med utländsk bakgrund är uppenbarligen en av de viktigare målgrupperna för den svenska arbetsmarknadspolitiken, och det har sedan länge uttryckts en officiell ambition att prioritera svagare grupper med hög arbetslöshet (prop. 1995/96:222; prop. 2009/10:60).

Nyanlända invandrare har varit ett stort ansvar för kommunerna, men sedan december 2010 då lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända trädde i kraft har ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förändrats (prop.

2009/10:60). Denna lagändring gav Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna, och den nya lagen omfattar nyanlända mellan 20 och 65 år som har uppehållstillstånd som flykting samt nyanlända mellan 18 och 20 år som saknar föräldrar i Sverige. Inom den statliga arbetsmarknadspolitiken finns även de så kallade instegsjobben som ska stödja invandrades inträde på den svenska arbetsmarknaden. Det är dock meningen att kommunerna även i fortsättningen ska ha ansvar för insatser inom det sociala området och att de ska ansvara för bostadsförsörjning, undervisning i svenska (sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, skola och barnomsorg (prop. 2009/10:60).

5.9.2 Studier av arbetsmarknadsåtgärder för invandrare

Även inom detta område lyser studier av olika åtgärdseffekter med sin frånvaro. Det begränsade antalet utvärderingar av kommunal arbetsmarknadspolitik gör dessutom att det inte går att besvara frågan om den gynnar integration på arbetsmarknaden (Ulmestig, 2005). Dock har det noterats att kommunala aktiveringsinsatser resulterat i både höjning av deltagarnas kvalifikationsnivå och en ökad marginalisering och utanförskap (Hedblom, 2004). Resultaten beror dock i stor utsträckning på ifall resurserna som erbjöds verkligen var kompetensutvecklande för den enskilde.

Andra studier som analyserar arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till specifika invandrargrupper, till exempel kvinnor med invandrabakgrund, påvisar att respondenterna är missnöjda med många av de åtgärder de har deltagit i, bland annat därför att åtgärderna upplevdes som präglade av stereotyper och fördomar i stället för mångkulturalitet och flexibilitet (Thomsson & Hoflund, 2000). Även Carlsson (2000) visar på invandrades svårigheter att få arbete och hur deras möten med både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen upplevs. Att komma ut på arbetsmarknaden tar ofta ganska lång tid för invandrare, och de upplever att de stöter på flera strukturella hinder i sitt arbetsökande. I Carlssons studie finner hon att många av de åtgärder som är riktade till invandrare dessutom utgår från kollektiva lösningar som varken upplevs som kompetenshöjande eller som att de leder till något arbete. Deltagarna som ingår i denna studie uppfattar detta som ett "systemfel" och de känner sig dessutom väldigt maktlösa i sina kontakter med myndigheterna. Studien kommer fram till att åtgärderna för invandrare måste individualiseras mer och bli effektivare för att öka deltagarnas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

5.9.3 Satsningar på personer med utländsk bakgrund

Många undersökningar av lokala åtgärder och program i svenska kommuner som har anknytning till invandrare har med den så kallade storstadssatsningen att göra. Storstadssatsningen var ett stort integrationsprojekt under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, och den hade sin grund i storstädernas höga arbetslöshetssiffror och integrationsproblematik på grund av den ökade invandringen under 1990-talet. Storstadspolitiken lanserades genom att staten

tecknade lokala utvecklingsavtal med sju kommuner (24 bostadsområden) i de tre storstadsregionerna mellan 1999 och 2003. Storstadssatsningens övergripande mål var att motstå den ökade segregationen i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö samt främja jämlika levnadsvillkor för både manliga och kvinnliga invånare. Storstadssatsningen innehöll ett stort antal projekt och åtgärder med målet att öka invandrades och andra marginaliserade gruppers möjligheter på den reguljära arbetsmarknaden. Storstadssatsningen resulterade även i många olika utvärderingar av de olika projekt och åtgärder som utformades inom dess ramar.

Storstadssatsningen i Malmö har sedan 2000 utvärderats flera gånger (Ahlstrand & Lindberg, 2001; Bevelander m.fl., 2003; Eriksson, 2001; Lindberg, 2003; Oldrup m.fl., 2002) med ganska positivt resultat i form av att stadens lokala arbets- och utvecklingscentrum (AUC) lyckats bra med att få ut "svårplacerade" långtidsarbetslösa till arbete eller till studier. Enligt målen skulle man prioritera personer med utländsk bakgrund som var arbetslösa trots utbildning eller yrkeslivserfarenhet. Analysen av AUC:s verksamhet visade att de inte hade lyckats bryta trenden och att vissa invandrargrupper hade svårare att komma ut på arbetsmarknaden, medan andra invandrargrupper nästan hade lika stora chanser som svenskfödda. Utvärderarna hävdar att satsningarna skapade både "vinnare" och "förlorare". Trots detta bedömdes AUC-konceptet som framgångsrikt, även om man erkände att arbetet försvårades av flera hindrande faktorer i form av olika samarbetssvårigheter och otydliga målformuleringar.

Hedbloms (2004) studie inriktar sig framför allt på invandrade socialbidragstagare. Hedblom visar att när det gäller deltagarnas ställning på arbetsmarknaden har männen generellt en bättre position än kvinnorna; de har haft fler sysselsättningar i Sverige och kommit längre i utbildningsprocessen. Deras arbetserfarenhet är längre, och de har bättre kunskaper i det svenska språket än kvinnliga deltagare. Det är även fler män som deltar i olika typer av aktiveringsåtgärder. Studien finner starka lokala variationer mellan aktiveringspolitikens tolkningar, vilket påverkar deltagarnas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Enligt Hedblom tvingas socialbidragstagarna uppleva en mängd olika byråkratiska sorteringsprocesser innan de får tillgång till de stödresurser som de kommunala aktiveringsåtgärderna kan innehålla, till exempel möjligheter att få svenska referenser, utöka sitt kontaktnät och öva på svenska språket. Hedblom visar på olika differentieringsmönster som uppstår i den lokalt varierade handläggningen och som skiljer sig åt beroende på vilken etnisk grupp deltagarna tillhör, vilka skillnader som görs baserade på kön och om tonvikten i handläggningen ligger på kontroll eller samarbete (ibid.). Liknande slutsatser dras av Ulmestig (2006) som analyserar om flyktingar och invandrare är föremål för ett speciellt kommunalt arbetsmarknadsprogram, och finner att det förekommer särbehandling av invandrare och flyktingar inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken: "Skiljelinjen inom arbetsmarknadspolitiken förefaller dock inte främst dras vid etnicitet utan om den arbetslöse får tillgång till de nationella programmen eller hänvisas till de

kommunala samt om de uppbär sin försörjning från socialbidrag eller ej” (Ulmestig, 2006 s.33).

Goteborgs stads satsningar på att öka nyanlända flyktingars och invandras möjligheter att etablera sig i arbetslivet med hjälp av introduktionsanställningar utvärderades 2010 av Larsen och Sennemark. Projektets målgrupp definierades som flyktingar och nyanlända invandrare i arbetsför ålder som dessutom är i behov av insatser för att förbereda dem för den svenska arbetsmarknaden (Larsen & Sennemark, 2010). Enligt utvärderingens resultat har projektet i stort sett uppnått sina kvantitativa målsättningar att minst 25 procent av deltagarna efter avslutad introduktionsanställning skulle ha gått vidare till utbildning eller arbete. De flesta deltagare var positiva till projektet och upplevde en förbättring av sina språk- och yrkeskunskaper, sitt självförtroende och sin kulturkompetens. Samarbetet i projektgruppen fungerade dock inte optimalt, och gruppmedlemmarnas roller och beslutsmandat var oklara. Samverkansparterna var även oeniga om språkraven, och deltagarnas faktiska språknivå skilde sig mycket åt från projektets ursprungliga urvalskriterier, vilket påverkade projektets genomförande. Dessa resultat visar att även inom arbetsmarknadsåtgärder med fokus på personer med utländsk bakgrund existerar samma typer av svårigheter som för de andra målgrupperna, det vill säga att det saknas kunskap och systematiska uppföljningar och att det förekommer olika kategoriseringsprocesser baserade på etnicitet, kön och motivation i stället för behovsbedömningar kopplade till arbete och arbetsmarknaden. I de lokala uppföljningar som gjorts ligger fokus på att följa upp åtgärdernas processer i stället för att utvärdera deras eventuella effekter. I de fall dessa uppföljningar visar på att vissa kvantitativa mål har uppfyllts, till exempel att 25 procent av deltagarna gick vidare till arbete eller studier, är det svårt att uttala sig om det beror på själva insatsen eller på helt andra faktorer som inte alls är kopplade till åtgärden.

6 Slutdiskussion

Syftet med denna rapport har varit att sammanställa det aktuella kunskapsläget gällande kommunal arbetsmarknadspolitik som riktar sig till arbetslösa socialbidragstagare i Sverige. Nedan redogör jag för de övergripande slutsatser som jag kommer fram till utifrån sammanställningen av den kunskap och forskning som för närvarande finns om de arbetsmarknadsrelaterade verksamheterna.

6.1 Det aktuella kunskaps- och forskningsläget

En av de viktigaste slutsatserna är att kunskapen om de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna är mycket begränsad och att det saknas forskningsstudier på ett flertal områden inom detta politik- och verksamhetsområde. Dock finns det vissa områden där kunskapen är mer utvecklad och resultaten tydliga. Kunskapen om utvecklingen av det ökade kommunala ansvaret är till exempel relativt omfattande, och det finns ett flertal studier som belyser förändringarna i arbetsmarknadspolitikens förutsättningar från 1990-talets krisår fram till i dag (Johansson, 2001, 2006; Lundin, 2008; Bergmark & Minas 2007; Minas, 2011; Ulmestig, 2007). Det är troligen det enda kunskapsområde där forskningen är relativt heltäckande. Det finns även ett flertal som undersöker aktiveringsåtgärdernas utformning i det praktiska arbetet studier (Ekström, 2005; Hedblom, 2004; Nybom, 2011, 2012; Thorén, 2008; Ulmestig, 2009a, 2009b). Dessa studier pekar på att aktiveringsåtgärderna inte verkar utgå från individuella bedömningar och att olika former av normativa kategoriserings- och sorteringsmekanismer ofta förekommer. Kunskapen från dessa studier pekar också på att åtgärderna sällan innebär skräddarsydda lösningar utifrån individuella behov, utan det verkar som om verksamheterna i stället erbjuder samma insatser till flertalet deltagare. Resultaten pekar även mot att åtgärderna är relativt passiva i sin utformning och att det är upp till deltagarna själva att vara motiverade och aktiva. I studierna ifrågasätts regelbundet kopplingen till både socialtjänstlagens intentioner och det sociala arbetet då aktiveringsåtgärderna ofta fungerar som ett slags kontrollfunktion i stället för att vara ett aktivt stöd för de enskilda individerna. Men dessa studier har enbart studerat ett fåtal verksamheter, vilket medför att det saknas en övergripande kunskap om hur arbetet går till inom olika kommunala arbetsmarknadsprogram. Det leder också till viktiga frågor om tillämpningen av socialtjänstlagen och hur kommunerna tolkar lagstiftningen i förhållande till krav på deltagande i arbetsmarknadsåtgärder.

Två studier har försökt kartlägga omfattningen (Salonen & Ulmestig, 2004) och organiseringen (Hollertz, 2010) av den kommunala arbetsmarknadspolitiken, vilket innebär att förståelsen av omfattningen och organisationen fortfarande är begränsad. Men det är tydligt att det förekommer stor lokal variation när det gäller åtgärdernas innehåll och funktion och att åtgärderna

ofta liknar Arbetsförmedlingens arbete. Den kommunala handlingsfriheten när det gäller att organisera kommunala aktiveringsåtgärder kan vara bra utifrån lokal flexibilitet och kännedom om den lokala arbetsmarknaden, men det kan också innebära att enskilda individer blir behandlade mycket olika beroende på vilken kommun man bor i. Den stora lokala variationen behöver därför studeras närmare för att öka kunskapen om hur organisationsformerna påverkar de enskilda individerna utifrån olika medborgerliga perspektiv. Det saknas även kunskap om åtgärdernas omfattning i form av antalet deltagare som aktiveras och de samhälleliga kostnaderna för åtgärderna. Kunskapsbristen gäller också vilka personer som aktiveras genom dessa åtgärder och vilka mål som finns för åtgärderna. Forskningen tyder på att det finns flera mer eller mindre outtalade mål, som att motivera människor att börja arbeta eller studera, men också mål om att försvåra eller till och med avskräcka människor att söka ekonomiskt bistånd. Därför är det viktigt att i framtida studier försöka undersöka vilken typ av mål som de här verksamheterna bygger på och vad det leder till i praktiken. Dessutom anses det ofta vara mer stigmatiserande och skamligt att behöva ansöka om socialbidrag hos socialtjänsten än att till exempel få a-kassa. Ett förslag som framkommit i litteraturen är att införa någon form av statlig ersättning för de som är arbetslösa och inskrivna på Arbetsförmedlingen och som uppfyller kravet på deltagande i lämplig aktivitet. Med tanke på socialtjänstlagens nuvarande ställning som samhällets sista skyddsnet borde en särskild ersättningsform för arbetslösa diskuteras och undersökas närmare.

De effektstudier (Dahlberg m.fl., 2008b, Giertz, 2004; Hallsten m.fl., 2002; Milton, 2006) som gjorts i Sverige har producerat en liten kunskapsbas om åtgärdernas effekter, men då studierna är mycket få till antalet är det omöjligt att dra några säkra slutsatser om åtgärdernas effekter. Dessutom är resultaten från effektstudierna motstridiga, även om det finns en liten tendens att åtgärderna inte har haft några betydande positiva effekter. De befintliga studierna är antingen baserade på registerdata från tidigt 1990-tal eller så kan de inte svara på om åtgärderna hade effekt på individnivå utifrån metodologiska begränsningar. Därmed finns det ett stort behov av nya och mer aktuella effektutvärderingar som undersöker åtgärdseffekter på både individ- och gruppnivå, men även utifrån samhällsekonomiska perspektiv. Det finns inga specifika studier av deltagarnas upplevelser av de kommunala åtgärderna, men i de studier där deltagare intervjuats om åtgärderna pekar resultaten åt att de är relativt nöjda med åtgärden även om de inte tror att den kommer att leda till arbete (Hedblom, 2004; Ulmestig, 2009a, 2009b). I vissa studier är dock deltagarna mycket missnöjda, och de känner sig kränkta och dåligt bemötta av både socialtjänsten och i aktiveringsprogrammen (Angelin, 2009; Ekström, 2005). Med tanke på att många kommunala arbetsmarknadsåtgärder är starkt sammankopplade med socialbidragshandläggningen och ofta ett obligatoriskt krav för att få socialbidrag bör frågan om hur socialtjänstens bemötande och krav på deltagande i aktiveringsåtgärder påverkar de allra svagaste grupperna i samhället undersökas för att vi ska få bättre kunskap om vilket stöd de be-

höver. Forskningen har också visat på en ökad tudelning av arbetsmarknadspolitiken, och det verkar leda till att olika myndigheter måste dubbelarbeta och att det blir en ineffektiv resursanvändning i samhället. Det innebär dessutom att enskilda individer riskerar att ”hamna mellan stolarna” eller ”bollas runt” mellan olika myndigheter, särskilt som forskningen tyder på att ansvariga myndigheter har svårt att samverka och att de utgår från olika perspektiv och regelverk när de ska arbeta med enskilda individer. Det har föreslagits från flera håll i den analyserade litteraturen (SOU 2011:11; Mörk, 2011, Dahlberg m.fl., 2008a) att det borde finnas en gemensam ingång för alla arbetslösa för att förhindra att myndigheterna dubbelarbetar och ineffektiv resursanvändning men även för att göra det enklare för de enskilda individerna genom att de skulle slippa ha kontakt med olika myndigheter och handläggare samtidigt. Detta är också frågor som behöver undersökas närmare för att öka kunskapen om vilka lösningar som samhället borde utveckla för att på ett bättre sätt stödja arbetslösa socialbidragstagare.

6.2 Ökade möjligheter för systematisk forskning och kunskapsinhämtning

En av de stora anledningarna till att kunskapen är begränsad är bristen på systematisk dokumentation av de kommunala åtgärderna. Detta är ett faktum som redan tidigare varit känt och som även har poängterats i andra sammanhang (Salonen, 2006; Socialstyrelsen, 2006). En annan aspekt på detta problem är att dessa verksamheter bygger på det kommunala självbestämmandet, och eftersom den lokala handlingsfriheten är omfattande finns det inga tydliga incitament för kommunerna att generera likvärdig och jämförbar dokumentation av dessa verksamheter. För att det skulle bli verklighet behöver kommunerna bli ålagda ett dokumentationsansvar som gör det möjligt att följa upp åtgärderna på ett likvärdigt sätt. Det finns heller inget samlat forskningsinstitut (som t.ex. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU) som ansvarar för att utvärdera den kommunala arbetsmarknadspolitiken, utan den vetenskapliga forskningen inom detta verksamhetsområde bygger på att enskilda forskare intresserar sig för frågeställningar och studier inom området. Därmed blir forskningen varken omfattande eller särskilt systematisk inom detta politikområde. Enskilda forskare måste till exempel förlita sig på externa forskningsanslag för att göra studier av den kommunala arbetsmarknadspolitiken eller få specifika uppdrag direkt av kommunerna. Det första gör att forskningen tenderar att bli osystematisk och fragmentarisk, och det andra medför att kritiska frågeställningar riskerar att undvikas.

En annan slutsats utifrån denna kunskapsöversikt är att forskningen om den kommunala arbetsmarknadspolitiken måste förstärkas avsevärt, när det gäller både ekonomiska och materiella forskningsresurser. Det kan till exempel innebära att det behövs resurser och institutionella förutsättningar (t.ex. lagar, förordningar och tydliga ansvarsområden) för att skapa mer systematiska och omfattande register över de kommunala åtgärderna. Med sådana register skulle större datainsamlingar kunna genomföras, vilka även skulle leda till

att mer övergripande analyser skulle bli möjliga att genomföra. Forskningen om den kommunala arbetsmarknadspolitiken skulle också stärkas med ökade möjligheter att utföra större koordinerade studier. Kunskapen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder skulle också öka om det fanns större möjligheter att genom randomiserade experiment studera effekterna av olika insatser.

Avslutningsvis är det tydligt att kommunerna tar ett stort ansvar för att anordna arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. Vi vet dock i dagsläget inte tillräckligt om deras faktiska funktion i den svenska välfärdsstaten och om deras koppling till övriga sociala trygghetssystem.

Referenser

- Ahlstand, R. & Sundberg, K. (2001). *Arbets- och utvecklingscenter i Malmö. Utvärderingsrapport i Storstadssatsningen*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet
- Ahnberg, E. (2011). *Följeforskning av FIVE: Slutrapport*. Dalarnas forskningsråd
- Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund Dissertations in Social Work 38, Lund: Socialhögskolan
- Angelin, A. & Salonen, T. (2000). *En på hundra – Utvecklingsgarantins tredje år*. Ungdomsstyrelsens utredningar 23. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Arbetsförmedlingen (2012). *Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Underlagspromemoria om andelen av öppet arbetslösa och deltagare i program som får ersättning*. S 2010:04
- Aydin, E., & Hägglund, P. (2011). *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*. ISF-rapport 2011:14. Stockholm: ISF
- Axelsson, C. (2002). *Arbetslinjen i storstadsarbetet: en studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge*. Huddinge: Södertörns högskola
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011). *Evidensbaserat socialt arbete: teori, kritik, praktik*. Stockholm: Natur & Kultur
- Bergmark, Å. (2001). "Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet". I M. Szebehely (red.) *Välfärdstjänster i omvandling*. SOU 2001:53. Stockholm: Fritzes
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998). Metoder i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4, s. 291–314
- Bergmark, Å. & Minas, R. (2007). "Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? Om fördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun". *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2–3, s. 220–241
- van Berkel, R. & Möller, I. H. (red.) (2002). *Active social policies in the EU: inclusion through participation?* Bristol: The Policy Press
- Bevelander, P., Broomé, P., Carlsson, B. & Lindberg, G. (2003). *Variationen på framtidsmelodi. Storstadssatsningen i Malmö – Utvärdering av lokala arbets- och utvecklingscentra*
- Björklund, H. (2007). "Samverkan för integration". I D. Rauhut (red.) *Vägen till Sverige. Om integrationsarbete i Stockholm*. FoU-rapport 2007:1. Stockholms stad, FoU-enheten
- Bjørn, N. m.fl. (2005). *The threat of compulsory participation in active labour market programmes – a survey (working paper)*. Copenhagen: Danish National Institute of Social Research

- Blomberg, G., Ekström, V. & Rauhut, D. (2006). *Bidrag och motprestation – en uppföljning av arbetet med arbetslösa socialbidragstagare i sex stadsdelsområden i Stockholms stad*. FOU-rapport 2006:12. Stockholm: FOU Stockholm
- Benmarker, H., Nordström Skans, O. & Vikman, U. (2012). *Tidigarelagda obligatoriska program för äldre långtidsarbetslösa – erfarenheter från 1990-talet*. IFAU-rapport 2012:7. Uppsala: IFAU.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005). Does early intervention help the unemployed youth? I *Labour Economics*, 12, s. 301–319
- Carlsson, A., Franzén, E., Skogens, L. & Wallin, B. (1999). *Arbetsökarprojektet Norrkraft – Samverkan Socialtjänsten – Arbetsförmedlingen i Botkyrka*. September 1997-september 1998. FOU-rapport nr 2/99, FoU-Södertörn
- Carlsson, A. (2000). *Att sitta under den sociala makten – socialtjänstens och Arbetsförmedlingens insatser för arbetssökande, invandrande socialbidragstagare – ett brukarperspektiv*. FOU-rapport nr 10/00, FoU-Södertörn
- Dahl, E. (2003). "Does "workfare" work? The Norwegian experience", *International Journal of Social Welfare* 12, s. 301–319
- Dahlberg, M., Edmark, K., Hansen, J. & Mörk, E. (2008a). *Fattigdom i folkhemmet. Från socialbidrag till självförsörjning*. Välfärdsrådets rapport 2008. Stockholm: SNS Förlag
- Dahlberg, M., Johansson, K. & Mörk, E. (2008b). *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. IFAU-rapport 2008:34. Uppsala: IFAU
- Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik – Demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Malmö: Liber
- Drøpping, J. A., Hvinden, B. & Vik-Mo, B. (1999). "Activation Policies in the Nordic countries". I M. Kautto m.fl., *Nordic Social Policy. Changing welfare states*. London: Routledge
- Ede, L., Sundgren-Grinups, B. & Eriksson, B. G. (2009). *Projekt Jobbcentrum i Storfors kommun – En utvärdering*. IKU-rapport 2009:1. Fakulteten för samhälls- och livsvetenskaper, Institutet för kvalitets- och utvecklingsarbete (IKU) vid Karlstads universitet
- Edin, P. & Åslund, O. (2001). "Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad". I Å. Bergmark (red.) *Ofärd i välfärden*. Antologi, Kommittén Välfärdsbokslut, SOU 2001:54. Stockholm
- Ekström, V. (2005). *Individens eget ansvar och samhällets stöd – En utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid Jobbcentrum Sydväst*. FOU-rapport 2005:10. Stockholm: FOU Stockholm
- Eriksson, B. (2001). *Intervjustudie. Utvärdering av individuella utvecklingsprogram. Hyllie Arbets- och utvecklingscentrum*. Slutrapport. Malmö: Framtidsutbildning AB

- Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (2008). *Bringing the jobless into work?: experiences with activation schemes in Europe and the US*. New York: Springer
- Ernst & Young (2010). *Granskning av arbetsmarknadsinsatser för unga – åtgärder och resultat*. Revisionsrapport 17:2010. Huddinge kommun, Huddinge
- Forslund, A. & Nordström Skans, O. (2006). *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* IFAU-rapport 2006:5. Uppsala: IFAU
- Giddens, A. (1998). *The third way: Renewal of social democracy*. Oxford: Blackwell Publishers
- Giertz, A. (2004). *Making the poor work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund Dissertations in Social Work, nr 19. Lund universitet
- Giertz, A. (2007). "Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatser utformning och effekt". I SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga. Stockholm: Fritzes
- Giertz, A. (2009). "Aktiveringens effekter och evidensbaserat socialt arbete". Johansson, I H. & Hornemann Möller, I . (red.). (2009). *Aktivering - arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber
- Gilbert, N. & Van Voorhis, R. A. (red.) (2001). *Activating the unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick: Transaction Publishers
- Gilbert, N. (2002). *Transforming the welfare state – the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press
- Grogger, J. & Karoly, A. (2005) "Welfare Reform, Work and Wages: A Summary of the US Experience", CESifo DICE Report, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 3(2)
- Gustafsson, H. (2006). *När jobben inte finns – Beskrivning av projekt för arbetslösa ungdomar i sex stadsdelområden i Stockholm*. FOU-rapport 2006:11. Stockholm: FOU Stockholm
- Gustafsson, H. (2007). *Skoltrötta ungdomar: om projektet "Studie- och arbetscoachning för unga"*. FOU-rapport 60/07, FoU-Södertörn
- Hall, C. & Liljeberg, L. (2011). *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*. IFAU-rapport 2011:11. Uppsala: IFAU
- Hallsten L., Isaksson K. & Andersson, H. (2002). *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. IFAU-rapport 2002:10. Uppsala: IFAU
- Handler, J.F. & Hasenfeld, Y. (1991). *The moral construction of poverty: welfare reform in America*. Joel F. Handler, Yeheskel Hasenfeld. Newbury Park: Sage.

- Handler, J. F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: The paradox of inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hasluck, C. & Green, A. E. (2007). *What Works for Whom? A Review of Evidence and Meta-Analysis for the Department for Work and Pensions*. Research Report, nr 407, Department for Work and Pensions
- Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund Dissertations in Social Work, nr 16. Lund University
- Hollertz, K. (2010). *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*. Lund Dissertations in Social Work, 41. Lund: Socialhögskolan
- Holm, C., & Lingärde, S. (2007). *Vägen tillbaka – om socialtjänsten, Försäkringskassan och de långtidssjukskrivna*. FOU-rapport 2007:3. Stockholm: FOU Stockholm
- Huddinge kommun (2011). *Granskning av arbetsmarknadsinsatser för unga – åtgärder och resultat*. Revisionsrapport 17:2010. Ernst & Young, 2010. www.huddinge.se
- Hvinden, B., Heikkilä, M. & Kankare, I. (2001). "Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in western Europe". Kautto, I M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. & Uusitalo, H. (red.) *Nordic welfare states in the European context*. London: Routledge
- Hvinden, B. & Johansson, H. (red.) (2007). *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge
- Höijer, C. (2011). *Navigator: Utvärdering av projektet i Krokoms kommun*. FoU-rapport 2011:2. Östersund: FoU Jämt
- IFAU, Dnr 27/2008. *Jobbtorg i Stockholms stad* (projektbeskrivning).
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010). *Samverkan inom socialförsäkringen – En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*. Rapport 2010:2. Stockholm: ISF
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011). *Stöd för utvärdering av samordningsförbundets insatser*. Rapport 2011:14. Stockholm: ISF
- Jewell, C.J. (2007). *Agents of the welfare state: how caseworkers respond to need in the United States, Germany, and Sweden*. New York: Palgrave Macmillan.
- Johansson, H. (2001). *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv
- Johansson, H. (2006). *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet

- Johansson, H. & Hornemann Möller, I. (red.) (2009). *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber
- Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Diss. Institutionen för ekonomisk historia, Uppsala universitet
- Karlsson, P., Stranz, H. & Trygged, S. (2002). *Arbetsmarknadsprogram i Nordvästkommunerna*. FoU-Nordväst
- Karlsson, U. (1994). *Hallstahammarmodellen. Finns den i Stockholm?* FoU-rapport 1994:19. Stockholms socialförvaltning, FoU-byrån
- Kluve, J. (2010). "The effectiveness of European active labor market programs". *Labour Economics*, 17, s. 904–918
- Köhler, P. A., Thorén, K. & Ulmestig, R. (2008). "Activation policies in Sweden: Something Old, Something New, Something Borrowed, Something Blue". I Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (red.). *Bringing the jobless into work?: experiences with activation schemes in Europe and the US*. New York: Springer
- Larsen, T. & Sennemark, E. (2010). *(På väg mot) ett riktigt jobb. Introduktionsanställningar för nyanlända flyktingar och invandrare*. FoU i Väst, Göteborgsregionens kommunalförbund
- Larsson, L. (2000). *Utvärdering av ungdomsåtgärder*. IFAU-rapport 2000:3. Uppsala: IFAU
- Lindberg, G. (2003). *Individcentrerad arbetsförmedling i samverkan. Processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden*. Lunds universitet
- Lindblom, A. M. (2009). *Projekt Unga vuxna: En gemensam satsning på arbete för unga i Älmhults kommun*. FOU-rapport 2009:2. FoU Välfärd i Södra Småland
- Lundin, M. & Skedinger, P. (2000). *Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees*. IFAU-rapport 2000:6. Uppsala: IFAU
- Lundin, M. (2008). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. IFAU-rapport 2008:13. Uppsala: IFAU
- Lundin, M. & Thelander, J. (2012). *Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010*. IFAU-rapport 2012:1. Uppsala: IFAU
- Lødemel, I. (1997). *The welfare paradox: income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946–1966*. Oslo: Scandinavian University Press
- Lødemel, I. & Trickey, H. (red.) (2000). *An Offer You Can't Refuse: workfare in international perspective*. Bristol: the Policy Press

- Lødemel, I., Johannessen, A., Buschman, E., Nilsen, K.L. & Velvin, G. (2004). *Nytter det? erfaringer fra tiltaksforsøket 2000–2004*. Oslo: Høgskolen i Oslo
- Machado-Borges, T. (2007). *Ur brukarnas perspektiv*. I SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga. Stockholm: Fritzes
- Malmberg-Heimonen, I. (2005). *Public welfare policies and private responses – Studies of European labour market policies in transition*. Diss. University of Helsinki, Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health
- Mead, L. M. (red.) (1997). *The new paternalism supervisory approaches to poverty*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press
- Milton, P. (2006). *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Diss. Sociologiska institutionen, Uppsala universitet
- Milton, P. & Bergström, R. (1998). *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna: en effektutvärdering*. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS)
- Minas, R. (2011). Decentralization and Back to Centralization: the Swedish Case. I van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (red.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Palgrave Macmillan
- Moreira, A. (2008). *The activation dilemma – reconciling the fitness and effectiveness of minimum income schema in Europe*. University of Bristol, The Policy Press
- Mörk, E. (2011). *Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas?* Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011
- Mörk, E., & Liljeberg, L. (2011). *Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*. IFAU-rapport 2011:17, Uppsala. IFAU
- Nybom, J. (2011). Activation and ‘coercion’ among Swedish social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics: What is the logic? I *International Journal of Social Welfare*, 2012
- Nybom, J. (2012). “Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities”. I *European Journal of Social Work*, vol. 14, nr 3, september 2011, s. 339-361
- Oldrup, K., Ershytt, H., Karlsson, Å. & Holmberg, G. (2002). *Arbets- och utvecklingscenter (AUC) i Malmö. Granskning av de kommunalt anställda handläggarnas arbetsformer och deras informationsutbyte*. Malmö: Stadsrevisionen
- Olofsson, J. (1996). *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning: en diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920*. Lund: Lund University Press
- Olofsson, J. (2007). *Socialpolitik: varför, hur och till vilken nytta?* (1. uppl.). Stockholm: SNS förlag

- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2009). *Arbetsmarknadspolitik: förändrade förutsättningar och nya aktörer*. (1. uppl.) Stockholm: SNS förlag
- Persson, A. & Vikman, U. (2010). *In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare*. IFAU-rapport 2010:7. Uppsala: IFAU
- Persson, A. (2011). *Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare*. IFAU-rapport 2011:20. Uppsala: IFAU
- Petersson, J. & Palm, A. (2007). *WorkCenter i Upplands Väsby – en brukaruppföljning av ett samarbetsprojekt för unga arbetslösa*. FOU-rapport 2007. FOU-Nordväst i Stockholms län
- Rauhut, D. (red.). (2007) *Vägen till Sverige. Om integrationsarbete i Stockholm*. FoU-rapport 2007:1. Stockholms stad: FoU-enheten
- Regné, H. (2000). *Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken? Bilaga till Kommittén Valfärdsbokslut*, SOU 2000:3. Stockholm: Fritzes
- Righard, E. (2009). "Det kommunala uppföljningsansvaret – nationella direktiv och kommunala erfarenheter". I *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 15, nr 3, hösten 2009, s. 65–79
- Riksrevisionen (2006). *Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen*. Utredning 2006:14. Riksrevisionen
- Salonen, T. (1997). *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelande från Socialhögskolan 1997:8. Lund: Socialhögskolan
- Salonen, T. (2000). "Om outsiders och aktivering i svensk arbetsmarknadspolitik". I *Den glömda krisen – om ett Sverige som går isär*. Agoras årsbok. Stockholm: Agora
- Salonen, T. (2006). "Socialt arbete med arbetslösa". I Denvall, V. & Vinnerljung, B. (red.) *Nytta & Fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning*. Stockholm: Natur och Kultur
- Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004). *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Rapport No.1, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet
- Segendorf Å. O. & Teljosuo, T. (2011). *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:5. Stockholm: Fritzes
- Serrano Pascual, A., & Magnusson, L. (Eds.) (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussels: Peter Lan.
- Sibbmark, K. & Forslund, A. (2005). *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år*. IFAU-rapport 2005:9. Uppsala: IFAU
- Smedslund, G., Hagen, K. B., Asbjørn, S., Torill, J., Dalsbø, T. K. & Rud, M. G. (2006). *Work programmes for welfare recipients*. Campbell Systematic Reviews, 2006:9

Socialdepartementet (2012). *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut II:2. 2012-02-23

Socialstyrelsen (1995). *Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling*. Rapport 1995:4. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2003). *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2005). *Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?* Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2006). *Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2010). *Beslut i ärendet "Tillsyn enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) av handläggning av försörjningsstöd"*. 2010-03-19 Vuxenämnden i Landskrona. Socialstyrelsen Malmö

Socialstyrelsen (2012). *Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4, år 2011. Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen

SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Stockholm: Fritzes

SOU 2000:3 *Välfärd vid vägskalet. Utvecklingen under 1990-talet*. Socialdepartementet, Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes

SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Stockholm: Socialdepartementet, Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes

SOU 2007:2 *Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner*. Bilaga. Stockholm: Fritzes

SOU 2007:2 *Aktivering av socialbidragstagare*. Bilaga. Stockholm: Fritzes

SOU 2008: 34 *Lättare att samverka – förslag till förändringar i samtjänstlagen. Delbetänkande av utveckling av service i samverkan*. Stockholm: Fritzes

SOU 2009: 92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service*. Slutbetänkande. Stockholm: Fritzes

Starrin, B. (2001). "Skammen, självet och den sociala underordningen". I Aronsson & Karlsson (red.) *Tillitens ansikte*. Lund: Studentlitteratur

Starrin, B., Kalander-Blomkvist, M. & Jansson, S. (2003). "Socialbidragstagande och statusbunden skamkänsla. En prövning av ekonomi-social band modellen". I *Socialvetenskaplig tidskrift*, 10(1), s. 24–47

Statskontoret (2001). *Särskilda ungdomsåtgärder? – om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin*. Statskontorets rapport 2001:4

Stranz, H. (2007). *Utrymme för variation: om prövning av socialbidrag*. Diss. Stockholm : Stockholms universitet, 2007. Stockholm.

Stråth, B. (2000). *After Full Employment. European Discourses on Work and Flexibility*. Bruxelles: P.I.E. – Peter Land

- Sunesson, S., Blomberg, S., Edebalk, P. G., Harryson, L., Magnusson, P., Meeuwisse, A., Petersson, P. & Salonen, T. (1998). "The flight from universalism". I *European Journal of Social Work*, 1, s. 19–29
- Svensson, L. (2007). *Att gå från god vilja till vågad förändring. Utvärdering av Bräcke ungdomsprojekt*. FoU-Jämt 2007:4
- Sveriges Kommuner och Landsting (2004). *Arbetslösa med försörjningsstöd, Redovisning av en enkät till kommunerna*. Stockholm: SKL
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *Arbetslösa med försörjningsstöd*. PM, 2005-02-18
- SKL (2006). *Lokalsamverkan i arbetsmarknadspolitiken – möjligheter och gränser (En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer inom det arbetsmarknadspolitiska området)*. SKL-rapport 2006, Stockholm: SKL
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *En effektiv arbetsmarknadspolitik! Hur kan arbetsmarknadspolitiken styras och samordnas för att fungera bättre lokalt?* SKL-rapport 2007, Stockholm: SKL
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. SKL-rapport 2011, Stockholm: SKL
- SKL, 2011b
- Swärd, H. & Egerö, M-A. (red.) (2008). *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*. Malmö: Egalité
- Swärd, S. (red.), Ulmestig, R., Delander, L., Månsson, J. & Maripuu, S. (2009). *Ung och utanför arbetsmarknaden i Kronobergs län 2005–2007*. FOU-rapport 2009:7. FoU Välfärd i Södra Småland
- Sörnsen, L. (2009). De olika världarna av aktivering – ett komparativt perspektiv. I Johansson, H. & Hornemann Möller, I. (red.) (2009). *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber
- Thomsson, H. & Hoflund, L. (2000). *Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund*. IFAU-rapport 2000:9. Uppsala: IFAU
- Thorén, K. H. (2005). *Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*. IFAU-working paper 2005:20, Uppsala: IFAU
- Thorén, K., Ekström, V. & Redlund, P. (2006). "Vem bryr sig om arbetslösa socialbidragstagares villkor?". I *Socionomen* 7/2006, s. 38–42
- Thorén, K. (2008). *"Activation Policy in Action": A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Diss. Växjö University Press, Växjö universitet
- Thorén, K. (2009). "Socialt arbete och aktivering". I H. Johansson & I. Hornemann Möller (red.). (2009). *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber

Ulmestig, R. (2006). *Kommunal arbetsmarknadspolitik – i ett integrationsperspektiv*. Expertbilaga till Integrationsverket Rapport Integration 2005

Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Diss. Lund Dissertations in Social Work no 27, Lunds Universitet, Socialhögskolan

Ulmestig, R. (2009a). *I arbetslinjens skugga – En studie av relationer och strukturer i ett kommunalt arbetsmarknadsprojekt*. Rapportserie i socialt arbete. Nr 2, 2009. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet

Ulmestig, R. (2009b). "De utsatta, de lata, de ursäktade och de granskade". I Swärd, S. (red.) (2009). *Ung och utanför arbetsmarknaden i Kronobergs län 2005–2007*. FOU-rapport 2009:7. FoU Valfärd i Södra Småland

Ungdomsstyrelsen (2006). *Arbetsmarknadssatsningen – att bryta ungdomars utanförskap på arbetsmarknaden*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2006:6

Ungdomsstyrelsen (2009). *Vägarna in – Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:11

Ungdomsstyrelsen (2010). *Europeiska Socialfonden och unga. Prioritering av projekt för unga 2007–2010*. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2010:1

USK (2011). *Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*. Rapport 2010, Socialförvaltningen Stockholms stad

Van der Berg, J. & Vikström, J. (2009). *Hur påverkas arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?* IFAU-rapport 2009:16. Uppsala: IFAU

Westring Nordh, M., Bergström, I. & Börjesson Nordh, J. (2008) *Att färdas framåt tillsammans – utvärdering av samordningsförbundet i Strömsund*. FoU-Jämt 2008:3

Westring Nordh, M. & Malmquist, C. (2011). *Glesbygdsmodellen: Arbeta och Aktivitet – flexibla individuella möjligheter till arbetsträning/prövning*. FoU-rapport 2011:1. FoU Jämt, Östersund

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU2

Direktiv 2003:19 Samhällets insatser för att stödja ungdomar som varken studerar, arbetar eller söker arbete

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar s. 36

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

Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd

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

Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Lag (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Socialtjänstlag (2001:453)

Regeringsbeslut II:2 från den 23 februari 2012

Regeringens proposition (1996/97:124)

Regeringens proposition (1997/98:165)

Regeringens proposition (1995/96:222)

Regeringens proposition (2010/11:60)

2009/10:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion
2009/10:RFR2	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Svenska fiskbestånd med framtidsfokus
2009/10:RFR3	SOCIALUTSKOTTET Forskning som berör socialtjänstlagen och kompletterande regelverk
2009/10:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets och Statens medicinsk-etiska råds öppna seminarium om en ny fosterdiagnostisk metod den 22 oktober 2009
2009/10:RFR5	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om äldrefrågor den 26 november 2009
2009/10:RFR6	FÖRSVARSKOTTET Försvarskottets offentliga utfrågning om Afghanistan
2009/10:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel
2009/10:RFR8	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om funktionshindrade och scenrummet
2009/10:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om socialtjänstlagen med fokus på dess utformning och tillämpning inom socialtjänsten den 28 januari 2010
2009/10:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om den senaste tidens stora tågöverseningar den 18 februari 2010
2009/10:RFR11	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om jämställdhet och maktstrukturer inom kulturens område
2009/10:RFR12	CIVILUTSKOTTET Näringslivets självregleringsorgan – utvecklingen sedan 2003
2009/10:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Samhällsekonomisk kalkylering – referat från trafikutskottets seminarium den 12 november 2009

- 2010/11:RFR1 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET
Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion
- 2010/11 RFR2 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET
Uppföljning av statens satsning på hållbara städer
- 2010/11 RFR3 CIVILUTSKOTTET, TRAFIKUTSKOTTET, MILJÖ- OCH JURDBRUKSUTSKOTTET
Hållbara städer – med fokus på transporter, boende och grönområden
- 2010/11:RFR4 TRAFIKUTSKOTTET
Offentlig utfrågning om vinterberedskapen inom järnvägstrafiken
- 2010/11:RFR5 FINANSUTSKOTTET
Utvärdering av riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010
- Engelska**
Evaluation of the Riksbank's monetary policy and work with financial stability 2005–10
- 2010/11:RFR6 KULTURUTSKOTTET
Kulturutskottets offentliga utfrågning om barns och ungas rätt till kultur

2011/12:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning
2011/12:RFR2	UTBILDNINGSPOLITISUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om forsknings- och innovationsfrågor
2011/12:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft
2011/12:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium om en nordisk samekonvention
2011/12:RFR5	NÄRINGSUTSKOTTET eHälsa – nytta och näring
2011/12:RFR6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Frågeinstituten som kontrollinstrument Volym 1 och 2
2011/12:RFR7	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna utfrågning på temat Missbruks- och beroendevård – vem ska ansvara för vad? torsdagen den 24 november 2011
2011/12:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning
2011/12:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 8 december 2011 om järnvägens vinterberedskap
2011/12:RFR10	KULTURUTSKOTTET Verksamheten vid scenkonstallianserna – En utvärdering
2011/12:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Kunskapsöversikt om nationella minoriteter
2011/12:RFR12	UTBILDNINGSPOLITISUTSKOTTET Rapporter från utbildningsutskottet Förstudie – utbildningsvetenskaplig forskning Breddad rekrytering till högskolan
2011/12:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt
2011/12:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter