



IFAU – INSTITUTET FÖR  
ARBETSMARKNADSPOLITISK  
UTVÄRDERING

# **Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken**

Martin Lundin

RAPPORT 2008:13

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala  
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala  
Telefon: 018-471 70 70  
Fax: 018-471 70 71  
ifau@ifau.uu.se  
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

# Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

av

Martin Lundin <sup>¶</sup> <sup>∅</sup>

2008-06-19

## Sammanfattning

I den här rapporten sammanfattas erfarenheter från studier av de svenska kommunernas aktiviteter inom arbetsmarknadspolitiken. Vid sidan av arbetsförmedlingarna är kommunerna sannolikt de viktigaste lokala aktörerna. Kommunernas roll tycks ha stärkts under 1990-talet, men försvagats på senare tid. Rapporten visar att kommunerna i hög grad agerar utifrån ett lokalt och kommunalekonomiskt perspektiv. Hur aktiva kommunerna är i praktiken verkar bl.a. hänga samman med hur mycket möjligheter och ansvar de tilldelas av staten, med den lokala arbetsmarknadssituationen och i större kommuner även med partipolitik. Samarbetet mellan kommun och arbetsförmedling är omfattande, men det finns variationer och de flesta involverade aktörer vill öka samverkan. Vi vet inte mycket om effekter av samarbete, även om man i några få fall kan se en korrelation mellan mycket samarbete och positiva arbetsmarknadsutfall. Men det finns hittills inga belägg för att kommunala program förbättrat deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

---

<sup>¶</sup> Tack till Peter Fredriksson, Tor Hatlevoll, Torgny Ljungkvist, Daniela Lundin, Eva Mörk, Rickard Ulmestig och seminariedeltagare på IFAU (2008-04-24) som bidragit med värdefulla kommentarer.

<sup>∅</sup> Martin Lundin, IFAU (och Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet), Box 513, 751 20 Uppsala. E-post: martin.lundin@ifau.uu.se. Tel: 018-471 60 59.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken.....	6
2.1	Varför behöver staten kommunerna?.....	7
2.2	Varför är kommunerna intresserade av arbetsmarknadspolitik? .....	8
2.3	Decentraliseringstendenser under 1990-talet.....	9
2.4	Insatsernas omfattning, målgrupper och innehåll.....	11
3	Kommunala prioriteringar och drivkrafter .....	14
3.1	Målsättningar.....	14
3.2	Vad påverkar kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken? .....	17
3.3	Slutsatser.....	18
4	Samspelet mellan kommuner och arbetsförmedlingar .....	19
4.1	Samarbete och intressekonflikter.....	19
4.2	Effekter av och förklaringar till samarbete.....	20
4.3	Slutsatser.....	21
5	De kommunala programmen i praktiken .....	22
5.1	Ungdomsprogram.....	22
5.2	Aktiveringsprogram för socialbidragstagare .....	23
5.3	Slutsatser.....	26
6	Avslutning .....	27
6.1	Effektivitetsidealet.....	27
6.2	Demokratiidealet .....	28
6.3	Rättsstatidealet.....	31
6.4	Slutord .....	32
	Referenser .....	33

# 1 Inledning

”Det är arbetslösheten som är kommunernas allvarligaste problem”, skriver Gunnar Wetterberg (1997, s. 91) i en bok om de svenska kommunernas uppgifter och utmaningar. Skattebasen och befolkningsunderlaget hotas av vikande sysselsättning och utgifterna för socialpolitik riskerar att skjuta i höjden som en konsekvens av arbetslöshet. Det innebär att kommunerna har ett stort intresse av att den lokala arbetsmarknaden fungerar väl. Trots att arbetsmarknadspolitik i första hand är en uppgift för den centrala staten har kommunerna därför i decennier deltagit i offentliga arbetsmarknadsinsatser. Syftet med den här rapporten är att sammanfatta vad vi utifrån tidigare empiriska studier kan säga om kommunernas<sup>1</sup> engagemang i den svenska arbetsmarknadspolitiken.

Är det bra för arbetsmarknadspolitikens effektivitet att kommunerna har en aktiv roll? Det finns argument både för och emot detta. Effektivitet kan på ett övergripande plan anses föreligga när offentlig politik får avsedd effekt i praktiken, samtidigt som effekten uppnås till lägsta möjliga kostnad för medborgarna (Statskontoret 2002:12). Ett argument för att effekten skulle vara positiv är att kommunen kan ha informationsfördelar i jämförelse med staten, t.ex. mer kännedom om lokala preferenser, näringslivets struktur, kommunala framtidsplaner och olika typer av lokala kostnader (Ståhl 1997). Expertkunskaper om hur man bäst arbetar med vissa grupper av arbetssökande – t.ex. arbetslösa som får sin försörjning via kommunalt finansierade försörjningsstöd (socialbidrag)<sup>2</sup> – skulle måhända också kunna utnyttjas bättre. En annan potentiell fördel är den flexibilitet som ett kommunalt beslutsfattande kan

---

<sup>1</sup> Det är endast primärkommunernas (inte landstingskommunernas) engagemang i arbetsmarknadspolitiken som undersöks. Kommun används i vid bemärkelsen, d.v.s. kommunen som helhet snarare än en specifik del avses. Kommunerna kan organisera sitt arbetsmarknadspolitiska arbete på många olika sätt. I stor utsträckning är det dock politiker och tjänstemän inom kommunala arbetsmarknadsenheter, socialförvaltningar eller i kommunledningen som kommer i kontakt med arbetsmarknadsfrågor.

<sup>2</sup> Den officiella svenska beteckningen för offentligt finansiellt stöd (ekonomiskt bistånd) till individer som inte kan ordna sin försörjning på annat sätt är *försörjningsstöd*; se Socialtjänstlagen (2001:453). Den äldre och förmodligen oftare använda termen är dock *socialbidrag*. I rapporten används försörjningsstöd och socialbidrag som synonymer. I vissa studier reserveras termen ”kommunal arbetsmarknadspolitik” just för den politik som riktar sig till arbetslösa som får socialbidrag, medan insatser som finansieras via statliga medel kallas för ”nationell arbetsmarknadspolitik” (t.ex. Ulmestig 2007). Jag tar ett bredare grepp i föreliggande rapport och kartlägger det kommunala agerandet inom arbetsmarknadspolitiken i en vidare bemärkelse, alltså inte bara kommunens egna insatser för socialbidragstagarna.

innebära; kommunerna är kanske inte lika bundna till centrala regler och inte så trögrörliga som centrala byråkratier.

Samtidigt bör man ha i åtanke att staten redan finns representerad på lokal nivå i form av arbetsförmedlingarna. Dessa har dessutom en förhållandevis stor frihet att uppnå de mål som utarbetas på central nivå (Lundin 2004). Det är därmed något osäkert hur mycket ny lokal information, expertis och flexibilitet som kommunerna kan tillföra. Arbetsförmedlingen har i jämförelse med kommunen mer resurser och de kan också ha vissa stordriftsfördelar, t.ex. bättre möjligheter att koordinera aktiviteter över kommungränser. Man kan också förvänta sig att kommunerna agerar i hög grad utifrån egna lokala intressen, snarare än utifrån de intressen som landet som helhet har. Kommuner kan exempelvis förväntas verka för att behålla en så stor befolkning som möjligt, medan en effektiv arbetsmarknad på nationell nivå innebär att personer även flyttar till andra orter för att ta lediga jobb. Kommunerna kommer förmodligen till viss del även agera för att förstärka den kommunala budgeten genom att försöka komma över statliga arbetsmarknadsmedel. Det finns alltså en uppenbar risk att ett stort kommunalt inflytande medför för mycket lokalt fokus och att effektiviteten således försämras.<sup>3</sup>

Mot bakgrund av resonemangen ovan ställs tre frågor i rapporten. Svaren på frågorna bidrar till vår förståelse av genomförandet av arbetsmarknadspolitik på lokal nivå i Sverige. Härigenom får vi insikter om huruvida den svenska arbetsmarknadspolitikens effektivitet kan tänkas bli bättre eller sämre av att kommunerna tar sig eller tilldelas en aktiv roll.

- Vilka målsättningar har kommunerna med sina aktiviteter och vad driver kommunalt engagemang?
- Hur fungerar samspelet mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna?
- Genomförs de kommunala arbetsmarknadsinsatserna på avsett vis och får de avsedda effekter?

Effektivitet är emellertid inte det enda som är viktigt i offentlig sektor. I statsvetenskaplig litteratur talar man ofta om tre ideal för förvaltningens

---

<sup>3</sup> För diskussioner om kommunala intressen och den effekt en förstärkt kommunal roll skulle kunna få, se t.ex. Lundin (2007a), Lundin och Skedinger (2006), Ståhl (1997) och Ulmestig (2007).

agerande: effektivitets-, demokrati- och rättsstatsidealet (se t.ex. Petersson 2007; Rothstein m.fl. 1995; Statskontoret 2002:12). Även våra styrande politiker menar att detta bör utgöra ledorden i förvaltningen: såväl den borgerliga regeringen som tillträdde efter valet 2006 (Proposition 2006/2007:1, bilaga 1), som den tidigare socialdemokratiska regeringen (t.ex. Proposition 1997/98:136) betonar demokrati, effektivitet och rättssäkerhet. Rimligen bör kommunal arbetsmarknadspolitik utvärderas mot bakgrund av dessa värden.

Men rapportens fokus är effektivitet, då det främst är effektivitetsfrågor som tidigare studier behandlar. Om man granskar propositioner och andra reglerande dokument ser man dessutom att frågan om effektivitet framträder tydligast i debatten (se t.ex. Proposition 1994/95:218; Proposition 1995/96:222). Givet att vi vill veta om en omfattande eller begränsad kommunal roll är att föredra fyller empiriska studier av demokrati- och rättsstatsvärden ändå en viktig funktion. I rapportens sista avsnitt kommer jag därför att återkomma till de tre idealen för offentlig förvaltning och peka ut några frågor och hypoteser som borde studeras i framtida undersökningar.

Rapporten avgränsas till studier från 1990 till 2007. Såväl analyser grundade på statistiska metoder som kvalitativa ansatser tas i beaktande. Underlaget utgörs av forskning som publicerats i olika forskarrapporter och böcker, samt resultat från utredningar och uppföljningar. I några fall handlar det om publikationer i internationella vetenskapliga tidskrifter. Målet har varit att försöka få med alla relevanta undersökningar, eller i alla fall de allra flesta, som hjälper till att besvara rapportens tre frågor. Sannolikt är listan på studier som inkluderas inte helt uttömmande, men det finns knappast någon större anledning att tro att jag har missat studier som kullkastat slutsatserna.

Utbudet av högkvalitativa studier som analyserar kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken är inte stort. Tvärtom, vi vet egentligen ganska lite. Men det existerar trots allt ett antal intressanta analyser och ett bra sätt att uppmana till ytterligare studier är just att sammanfatta vad vi redan vet. Översikten kan således ge vissa delsvar, samt peka ut tendenser och kunskapsluckor.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Andra översikter av *olika delar* av kommunalt deltagande i arbetsmarknadspolitiken finns i Giertz (2007), Johansson (2001), Lundin (2007a), Salonen och Ulmestig (2004), Bilagan till SOU 2007:2, Sibbmark och Forslund (2005) och Ulmestig (2007). För en översikt av arbetsmarknadsforskning som inte specifikt behandlar den kommunala nivån, se Calmfors, Forslund och Hemström (2002). Svensk kommunpolitik kan man läsa mer om i t.ex. Gustafsson (1999) eller Montin (2002).

Rapporten disponeras på följande sätt: I *avsnitt 2* presenteras kommunernas roll i det arbetsmarknadspolitiska arbetet. *Avsnitt 3–5* behandlar de tre frågor som står i rapportens fokus i den ordning som de presenterats ovan. Till sist sammanfattas resultaten och jag pekar ut angelägna frågor att undersöka i framtiden i *avsnitt 6*.

Kort kan svaren på rapportens frågor summeras på följande sätt: Kommunerna har i regel ett lokalt perspektiv i sitt arbetsmarknadsarbete, d.v.s. kommunal ekonomi och utveckling är viktigt. Centrala regleringar, riktlinjer och råd prioriteras inte så högt. Engagemang verkar följa på hur mycket möjligheter och ansvar kommunerna får. Arbetslöshet, och i större kommuner hur stark den politiska vänstersidan är, samvarierar med omfattande kommunala insatser. Kommun och arbetsförmedling samarbetar ganska mycket, men det finns variationer i landet och nästa alla vill öka samverkan. Effekter av samarbete vet vi inte mycket om, även om man i enstaka fall kan se en korrelation mellan mycket samarbete och positiva arbetsmarknadsutfall. De studier som har gjorts av effekter för personer som deltar i kommunala arbetsmarknadsprogram kan inte belägga att programmen verkligen stärker deltagarnas ställning på arbetsmarknaden.

## **2 Kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken**

Aktiv arbetsmarknadspolitik kan enklast definieras som de insatser och program, vid sidan av passiva insatser så som arbetslöshetsersättning, som riktas till arbetslösa för att förbättra deras möjligheter att finna en sysselsättning (Calmfors, Forslund och Hemström 2002). Praktikåtgärder, arbetsmarknadsutbildningar, vägledning och förmedling av lediga jobb utgör därmed exempel på aktiv arbetsmarknadspolitik. I början av 1900-talet låg ansvaret för den här typen av aktiviteter på kommunal nivå. Men under 1940-talet förstatligades politiken i syfte att ge nationell effekt (Thoursie 1990). Idag står det helt klart att det är staten som i första hand ska ansvara för arbetsmarknadspolitiken.

Den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen, eller Arbetsmarknadsverket som den hette fram till årsskiftet 2007/2008, genomför beslut som fattas av riksdag och regering. Det övergripande makroekonomiska målet är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk ut-



veckling. Inom ramen för det överordnade målet vill statsmakterna att politiken ska *anpassas till lokala förutsättningar och behov*. För att uppnå dessa ambitioner tänker man sig från regeringens sida bl.a. att kommunerna ska involveras. Man kan t.ex. redan i den andra paragrafen i Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten läsa att ”verksamheten [Arbetsförmedlingens] ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, *kommuner* [min kursivering], enskilda företag och organisationer.”

Att kommuner är involverade i arbetsmarknadspolitik är inte någon unik svensk företeelse. Det finns framförallt en trend mot ökade inslag av aktiva arbetsmarknadsåtgärder riktade till socialbidragstagare i många länder. I detta arbete har lokala politiska enheter en huvudroll. I Lødemel och Trickey (2001) kan man t.ex. se hur denna politik utformats i sju västdemokratier. Danmark (Larsen m.fl. 2001), Norge (Dahl 2003; Dahl och Drøpping 2001) och Nederländerna (van Berkel 2006) utgör några tydliga exempel med kommunala inslag i arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadsförvaltningen i Sverige genomgår just nu en omfattande reform. En ny organisation gäller fr.o.m. 1 januari 2008. Det är ännu något oklart vilken roll kommunerna kommer att fylla i arbetsmarknadspolitiken i och med den nya organisationen.<sup>5</sup> I *avsnitt 2.3* återkommer jag kort till den utveckling som ser ut att utkristallisera sig. Rapporten bygger emellertid på resultat från tiden under den gamla arbetsmarknadsregimen.

## **2.1 Varför behöver staten kommunerna?**

När politiska beslut ska realiseras i praktiken krävs allt som oftast olika typer av resurser från flera håll (O'Toole 2003). I en populär forskningsgenre talar man därför ofta om att styrning inom offentlig sektor i mångt och mycket handlar om ”governance” (t.ex. Pierre och Peters 2000), ”multi-level governance” (t.ex. Hooghe och Marks 2003; Smith 2003) eller ”network management” (t.ex. Kickert, Klijn och Koppenjan 1997). Innebörden av dessa begrepp och innehållet i den spretiga och dessutom inte speciellt utvecklade litteraturen varierar i hög grad. En insikt är emellertid användbar i det här sammanhanget. Utformning och genomförande av politiska ambitioner innebär

---

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) publicerar på sin hemsida på Internet ([www.skl.se](http://www.skl.se)) ett dokument som uppdateras regelbundet med information om kommunernas roll och uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken (SKL 2008).

många gånger att flera aktörer från olika sektorer och från olika politiska nivåer deltar i processerna. Detta beror på att viktiga resurser finns i många olika organisationer och att dessa organisationer ofta har incitament att försöka påverka politiska beslut och hur de implementeras. Därför blir koordinering över organisatoriska gränser, samarbete, förhandlingar och maktförhållanden centrala komponenter att förstå sig på vid analyser av offentlig sektor.

Det finns flera uppenbara kommunala resurser som Arbetsförmedlingen kan dra nytta av för att effektivisera sina insatser. Inom kommunerna finns t.ex. många potentiella arbetstillfällen och möjligheter till praktikplatser. Den roll som kommunerna har i och med att de är stora arbetsgivare och beslutsfattare inom områden som ligger nära arbetsmarknadspolitiken – t.ex. lokal utveckling, socialtjänst, integration av invandrare och utbildning – gör att kommunerna har lokal information som kan vara betydelsefull. Expertis inom sakområden som angränsar till arbetsmarknadspolitik kan också komma till användning. Man kan exempelvis tänka sig att socialarbetare har kunskap att tillföra arbetet med att förbättra situationen för arbetssökande personer som har andra sociala problem vid sidan om arbetslöshet. Dessutom kan kommunala lokaler och ekonomiska resurser på olika sätt utnyttjas när arbetsmarknadspolitiska beslut ska realiseras. Koordinering av kommunala och statliga resurser blir följaktligen centralt när arbetsmarknadspolitik genomförs.

## **2.2 Varför är kommunerna intresserade av arbetsmarknadspolitik?**

Staten har följaktligen ett intresse av att involvera kommunerna i arbetsmarknadspolitiken, även om man sannolikt vill begränsa kommunernas möjligheter att bestämma över politikens utformning. Men vad har då kommunerna för incitament att delta? Arbetsmarknadspolitik är ju ändå inte en kommunal kärnuppgift. Svaret antyddes redan i inledningen av rapporten: arbetslöshet medför stora bekymmer på lokal nivå. Kommunernas intäkter härrör i betydande utsträckning från inkomstskatter, vilka minskar om invånarna går arbetslösa. Samtidigt finns en risk att många kommuninvånare tvingas leva på socialbidrag som en följd av arbetslöshet. Det blir ytterligare en ekonomisk påfrestning för kommunen. Utan jobbtilfällen börjar invånarna sannolikt också att lämna orten i allt högre grad. Särskilt för många glesbygdskommuner är utflyttning ett stort problem då skattebasen riskerar att allvarligt urholkas.

Det är alltså rimligt att förvänta sig ett aktivt kommunalt deltagande i arbetsmarknadspolitiken, med syfte att påverka insatserna i enlighet med kommunala intressen. Genom att ta en aktiv roll kan kommunerna på olika sätt exempelvis agera för att se till att personer som annars skulle tvingas leva på kommunalt finansierade försörjningsstöd deltar i program som helt eller delvis finansieras av staten. Notera att ersättningen från statliga transfereringssystem (t.ex. statliga aktiveringsbidrag eller A-kassa) dessutom är beskattningsbar för kommunerna. Det är således inte bara minskade utgifterna, utan även ökade skatteintäkter, som ett aktivt kommunalt deltagande i arbetsmarknadspolitiken skulle kunna föra med sig.

Arbetslöshet genererar dessutom många andra negativa effekter för kommunala beslutsfattare. Vissa typer av kriminalitet ökar t.ex. som en följd av arbetslöshet (Edmark 2005). Arbetslösheten minskar också stödet för den sittande kommunala majoriteten; i alla fall visar studier på norska data detta (Martinussen 2004). Båda dessa effekter har den kommunala politiska ledningen ett starkt intresse av att motverka.

### **2.3 Decentraliseringstendenser under 1990-talet**

Kommunerna har mer eller mindre så länge som det funnits en aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige haft en central roll i genomförandet. De har exempelvis arrangerat s.k. *beredskapsarbeten* under en stor del av 1900-talet (Olli Segendorf 2003). Det finns mig veterligen inga systematiska studier som försökt fastställa omfattningen av kommunala arbetsmarknadsaktiviteter i ett historiskt perspektiv. Men något tycks ha hänt under 1990-talet som ökade kommunernas engagemang. En indikation på ökad kommunal involvering är att andelen kommuner som har en särskild enhet som arbetar med arbetsmarknadsfrågor steg från två av tio till sju av tio mellan 1995 och 1998 (Svenska Kommunförbundet 1999). Andelen har fortsatt att öka något och var ca 85 procent 2005 (SOU 2007:2).

En viktig anledning till att kommunernas engagemang ökade under 1990-talet var med allra största sannolikhet den stigande arbetslösheten (jfr Ulmestig 2007). Som nämnts i *avsnitt 2.2* stärks kommunernas incitament att delta i arbetsmarknadspolitiken om arbetslösheten bland kommuninvånarna stiger. Det svenska EU-inträdet, och möjligheten som därmed öppnade sig för kommuner att söka medel från exempelvis Europeiska socialfonden (ESF) för att driva arbetsmarknadsprojekt, utgör en annan faktor som bör ha underlättat

kommunalt engagemang. Kommuner har stora möjligheter att söka pengar från ESF för sin verksamhet (SKL 2008).

Men arbetsmarknadspolitiken förefaller också ha decentraliserats i vissa avseende under 1990-talet. Detta har uppmärksammats och belagts i tidigare studier (t.ex. Lundin 1999; Johansson 2001; Svenska Kommunförbundet 1999; Ulmestig 2007). För det första har det ända sedan 1970-talet funnits lokala samarbetsorgan inom arbetsmarknadspolitiken. För att stärka kommunernas roll i det lokala arbetet reformerades organen 1996. Nämnderna, som initialt benämndes *arbetsförmedlingsnämnder* och senare *arbetsmarknadsnämnder*, skulle finnas i alla kommuner. Kommunerna gavs rätten att nominera majoriteten av ledamöterna och ordföranden. Arbetsuppgifterna har varierat runt om i landet. Förutom att initiera och samordna lokala arbetsmarknadsprojekt har fastställande av arbetsförmedlingarnas budget och arbetsplan, beslut om EU-medel och lokala organisations- och policyfrågor utgjort vanligt förekommande uppgifter. Arbetsmarknadsnämndernas reella makt har förvisso delvis ifrågasatts, men förändringen 1996 var trots allt en tydlig signal från centralt håll om att kommunerna borde involveras i politikområdet (Lundin 1999; Lundin och Skedinger 2006).

För det andra reformerades statens politik för arbetssökande ungdomar under mitten av 1990-talet. Regeringen deklarerade 1994 att ingen person under 25 år skulle behöva gå arbetslös i mer än maximalt 100 dagar. För att uppnå dessa mål infördes det *kommunala ungdomsprogrammet* 1995 och *ungdomsgarantin* 1998. Båda programmen gick ut på att kommunerna skulle ta över ansvar för arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar som inte lyckats få ett jobb efter tre månaders arbetslöshet (Carling och Larsson 2005; Forslund och Nordström Skans 2006; Statskontoret 2001:4; Sibbmark och Forslund 2005; Ståhl 1997).

För det tredje ändrades socialtjänstlagen 1998. Genom ändringen fick kommunerna rätt att kräva att unga och de med särskilda behov som av arbetsmarknadsskäl får försörjningsstöd ska delta i kommunala arbetsmarknadsprogram. Detta var något som många kommuner redan hade gjort och därmed var lagförändringen delvis bara en kodifiering av rådande praxis. Kommunerna fick befogenhet att sänka bistånden till dem som vägrade att delta i aktiviteterna. Detta resulterade i att åtskilliga aktiveringsåtgärder för gruppen startades upp runt om i landet (Giertz 2004; Hjertner Thorén 2005; Johansson 2001; Salonen och Ulmestig 2004; Socialstyrelsen 2005; SOU 2007:2; SOU 2007:2, *bilaga*; Ulmestig 2006; 2007).

Vid sidan av ovanstående tre generella reformer kan kort noteras att det bedrevs många lokala försöksverksamheter under 1990-talet, ofta med hjälp av ”otraditionella” finansiella medel som kunde användas friare inom arbetsmarknadspolitiken. Frikommunförsök och frilänsförsök är exempel på detta (se t.ex. Persson och Regnér 1999; Persson och Johansson 2000; RRV 1997:58). Ofta fick kommunerna en central roll i försöken.

Det finns en del tecken på att kommunernas roll minskar just nu, även om det är för tidigt att dra säkra slutsatser. Vad som tyder på det är dock att de kommunala ungdomsprogrammen avskaffats fr.o.m. 1 januari 2008. Å andra sidan har kommunerna givits möjlighet att driva program på uppdrag av Arbetsförmedlingen inom t.ex. programmen *jobb- och utvecklingsgarantin* och *jobbgarantin för ungdomar*.<sup>6</sup> Det kan alltså bli så att kommunerna fortsättningsvis också kommer att engageras i betydande omfattning. En annan indikator på en försvagad kommunal roll är att de lokala arbetsmarknadsnämnderna har ersätts av lokala *arbetsmarknadsråd*. Råden följer inte kommungränser – det ska finnas en för vart och ett av de 68 arbetsmarknadsråden som finns i landet – och det finns inga krav vare sig på kommunal majoritet eller på att ordföranderollen ska ligga på kommunerna. En intressant uppgift för framtiden är att mer systematiskt försöka bedöma hur omfattande den kommunala involveringen i arbetsmarknadspolitiken de facto har varit historiskt och framförallt ta reda på vad den nya organisationen för med sig i detta avseende.

## 2.4 Insatsernas omfattning, målgrupper och innehåll

Kommunerna bidrar med olika saker till det arbetsmarknadspolitiska arbetet. Lundin och Skedinger (2006) uppskattar att ungefär 40 procent av deltagarna i de statliga arbetsmarknadsprogrammen (80 000 personer) i praktiken deltog i åtgärder som organiserades av kommunerna 1999. Till detta kan läggas de personer som får försörjningsstöd och deltar i helt kommunfinansierade arbetsmarknadsprojekt; enligt Svenska Kommunförbundet (1999) var det 8 000 personer 1998 och enligt Salonen och Ulmestig (2004) handlade det om 12 000 personer 2002. Jag känner inte till nyare siffror, men rimligen talar vi om

---

<sup>6</sup> För regleringen av detta se Arbetsmarknadsdepartementet (2007a; 2007b), Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlings samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program, Lag (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Proposition 2006/07:100 och Proposition 2006/07:118.

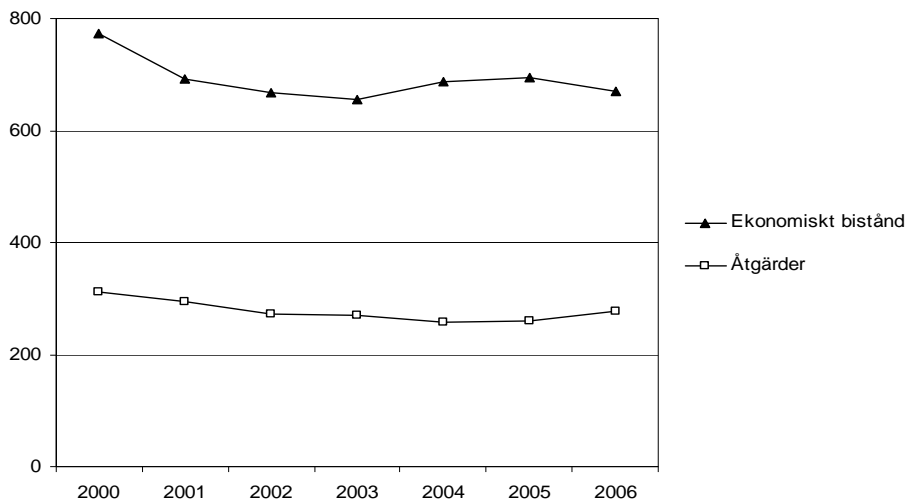
ungefär samma nivåer i dagsläget. Ett argument för att så är fallet är att kommunernas utgifter för arbetsmarknadspolitiska insatser har varit relativt konstanta mellan åtminstone 2000 och 2006 (se *Figur 1*).

Kommunala arbetsmarknadsprogram är ofta inriktade på grupper av arbets sökande som i genomsnitt har en relativt problematisk situation på arbetsmarknaden, t.ex. lågutbildade och invandrare (Lundin och Skedinger 2006). Detta gör kommunernas uppgift till en stor utmaning. Innehållet i programmen är svårt att precisera, eftersom variationerna är stora. Salonen och Ulmestig (2004) har försökt att sammanfatta vad kommunerna gör för arbetslösa socialbidragstagare. Studien baseras på en enkät till Sveriges kommuner och den visar på en rik flora av aktiviteter. Olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktikinsatser och arbetsförberedande verksamheter är det som är mest frekvent förekommande. Det är vanligt att man kombinerar olika insatser. Storleken på programmen varierar, men ungefär sex av tio program har färre än 25 deltagare. Vad ungdomsåtgärderna består av varierar också, men enligt Statskontoret (2001:4) är praktik varvat med utbildningsinsatser ett vanligt innehåll (se även Sibbmark och Forslund 2005, s. 6).

*Figur 1* visar hur mycket resurser kommunerna i genomsnitt har lagt på sysselsättningsfrämjande åtgärder per invånare under 2000-talet. Siffrorna är inflationsjusterade och inkluderar endast kommunala nettokostnader, d.v.s. intäkter i form av framförallt bidrag från Arbetsförmedlingen har dragits av från kostnaderna.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Kommunala kostnader för olika arbetsmarknadsaktiviteter som kommunen finansierar helt eller delvis ingår i siffrorna, t.ex. lönebidrag, andra arbetsmarknadsprogram som Arbetsförmedlingen använder sig av och åtgärder som ska förbättra sysselsättningsmöjligheterna för arbetslösa som har försörjningsstöd. Åtgärder för att påverka näringslivsstrukturen ingår inte.



**Figur 1.** Genomsnittliga kommunala nettokostnader för sysselsättningsfrämjande åtgärder (kr/inv) och kostnader för försörjningsstöd i 2000 års priser (Data: SCB)

De genomsnittliga kostnaderna ligger relativt konstant på ca 300 kr per invånare under hela perioden. Som en jämförelse anges kommunernas kostnader för försörjningsstöd under samma tidsperiod. Kostnaderna för sysselsättningsfrämjande åtgärder uppgår till drygt 40 procent av kostnaderna för försörjningsstöd. Eftersom utbetalning av socialbidrag är en kommunal kärnverksamhet antyder siffrorna att de kommunala kostnaderna för sysselsättningsfrämjande insatser inte kan ses som försumbara. Figuren visar inte de stora variationer mellan kommunerna som existerar. Det finns kommunerna som i princip inte tar av sina egna resurser alls, medan andra lägger över 1 000 kr (eller t.o.m. uppemot 1 500 kr) per invånare och år.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Se Lundin (2007b) för analyser av förklaringar till dessa variationer.

## 3 Kommunala prioriteringar och drivkrafter

Kommunala mål och drivkrafter har undersökts i en del studier: Vad prioriterar kommunerna i arbetsmarknadspolitiken? Vad vill de uppnå? Vilka faktorer påverkar kommunalt engagemang? Den här typen av frågor är viktiga att besvara av flera skäl. Om man vill att kommunerna ska vara aktiva är det givetvis angeläget att undersöka vad som ökar aktiviteten. Diskussionerna om för- och nackdelar med centralt kontra kommunalt beslutsfattande grundar sig vidare på ett antagande om att kommunerna främst har kommuninvånarnas väl i åtanke: Stämmer det? På vilket sätt är målen i så fall mer lokalt inriktade? Genom att belysa mål och drivkrafter kan vi få en inblick i vad ansvarsförskjutningar mellan nivåerna skulle kunna få för konsekvenser.

### 3.1 Målsättningar

I studier av kommunal arbetsmarknadspolitik berör man ofta på ett eller annat sätt kommunernas prioriteringar. Man har kunnat visa i flera undersökningar att kommunerna faktiskt har en något annan syn på arbetsmarknadspolitiken än statliga aktörer. Nedan återges de viktigaste iakttagelserna.

I Lundin (2007a) återfinns uppgifter om kommunala prioriteringar relativt arbetsförmedlingarnas prioriteringar. Kommunpolitiker och kommuntjänstemän med chefsansvar för arbetsmarknadsfrågor, samt arbetsförmedlingschefer har i en enkät genomförd 2003 fått ange hur vissa uppgifter prioriteras i respektive organisations agerande inom arbetsmarknadspolitiken. Vissa frågor finns det en samsyn om. Att bekämpa arbetslösheten och att särskilt bry sig om insatser för ungdomar och arbetssökande med en speciellt svag ställning på arbetsmarknad är t.ex. mycket viktigt i båda organisationernas arbete. På ett övergripande plan är man alltså i mångt och mycket överens.

Men det finns saker som prioriteras olika. Nästan alla kommunala företrädare (80–90 procent) säger exempelvis att det är viktigt att minska socialbidragskostnader och tillse att det finns program för arbetslösa socialbidragstagare. Som jämförelse menar bara 30 procent av förmedlingscheferna att man prioriterar aktiviteter för arbetslösa som har försörjningsstöd. I princip ingen (6 procent) av förmedlingscheferna tycker att minskade socialbidragsutgifter är ett viktigt mål i sig (Lundin 2007a). I en enkät riktad till ledamöter i arbetsförmedlingsnämnderna bekräftas bilden i viss utsträckning



(Lundin 1999). Lundin och Skedinger (2006) visar vidare att kommunala projekt i högre grad än andra projektorganisations är inriktade mot lågutbildade och invandrare; i dessa grupper finns i högre grad personer som delvis har sin försörjning genom socialbidrag. Resultaten i Lundin (2007a), Lundin (1999) och Lundin och Skedinger (2006) ger alltså samma bild med lite olika data och metoder.

I en fallstudie om kommunal arbetsmarknadspolitik i Östergötland under 1990-talet baserad på enkäter och intervjuer visar Hallström (1997) att det finns ett spänningsförhållande mellan kommuner och arbetsförmedlingar. Kommuner agerar delvis för att föra över kostnader för personer som har sin försörjning från kommunala socialbidrag till statliga ersättningsssystem. Arbetsförmedlingarna beskylls å andra sidan från kommunalt håll för att försöka vältra över sina kostnader på kommunerna genom att t.ex. inte ta ansvar för arbetslösa socialbidragstagare.

Att kommunerna ofta tycker att arbetsförmedlingen inte gör tillräckligt för arbetslösa socialbidragstagare visas också i nyare enkätstudier (SCB 2007, s. 11–24). Enkätuppgifterna indikerar dessutom att kommuner och arbetsförmedlingar många gånger gör olika bedömningar om huruvida arbetssökande som har socialbidrag är ”anställningsbara”. Anställningsbarheten är i sin tur viktig för att avgöra om kommun eller förmedling har huvudsvar för insatserna. Om personen är att betrakta som anställningsbar åligger det i första hand arbetsförmedlingen att anordna relevanta insatser. Kommunerna hamnar här lätt i ett underläge i och med att det i sista hand de som har ansvar för individernas försörjning.

En samkörning mellan uppgifter från Arbetsförmedlingen och uppgifter om socialbidrag antyder dock att biståndstagare tar del av statens arbetsmarknadspolitiska program i lika stor utsträckning som de som har A-kassa. Detta skulle eventuellt kunna tyda på att förmedlingarna inte nedprioriterar socialbidragstagare i relation till andra arbetssökande (Löfbom 2007). Rickard Ulmestig (2007) hävdar dock i sin doktorsavhandling att det under tidsperioden 1989–2002 ägt rum en förskjutning i arbetsmarknadspolitiken där insatser för arbetslösa differentieras med grund i vilken försörjning de får (kommunala försörjningsstöd eller någon typ av statlig ersättning). Det är alltså oklart hur man ska se på Arbetsförmedlingens agerande gentemot arbetslösa socialbidragstagare.

Man bör i det här sammanhanget kanske nämna att kommunerna självfallet vill att så få invånare som möjligt är i behov av resurser från offentliga trans-

fereringssystem, oavsett om finansiering är statlig eller kommunal. Kommunernas vilja att sänka kostnaderna för socialbidrag och underlätta för dem som får försörjningsstöd är givetvis i grunden något positivt.

Ett annat intressant resultat i Lundin (2007a) är att kommunala företrädare säger att befolkningsmål har betydelse för deras agerande: 68 procent av chefstjänstemännen och 92 procent av kommunpolitikerna menar att de prioriterar målet om en god lokal befolkningsutveckling högt i arbetsmarknadsarbetet (att jämföra med 16 procent av förmedlingscheferna). Med detta inte sagt att det inte finns kommuner som trots allt verkar för att få arbetslösa ungdomar att flytta till jobb. Lundin och Skedinger (2006) har försökt undersöka om ökat kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken leder till s.k. ”geografisk inlåsning”, d.v.s. att de arbetssökande fokuserar mer på att söka jobb lokalt snarare än att leta inom ett större geografiskt område. Man finner ingen sådan effekt. Farhågorna om geografiska inlåsnings effekter kan möjligen vara överskattade således. Samtidigt brottas just denna analys med stora metodproblem som gör slutsatsen osäker.

Lundin (2007a) visar även andra stora skillnader i synsätt. Medan mer eller mindre alla arbetsförmedlingschefer (98 procent) säger att de lägger stor vikt vid att följa lagar, förordningar och riktlinjer som kommer från centralt håll är det bara 58 procent av de kommunala chefstjänstemännen och 31 procent av kommunpolitikerna som säger samma sak. I linje med detta visar resultaten också att kommunala företrädare ganska ofta tänker sig att arbetsmarknadsaktiviteterna ska kunna förbättra det kommunala serviceutbudet: ungefär 50 procent av de kommunala representanterna och 10 procent av arbetsförmedlingscheferna säger att ökad kommunal service är ett prioriterat mål.

Det är inte särskilt förvånande att kommunala aktörer har andra prioriteringar än statliga aktörer, givet de incitament som kommunerna har och den roll som kommunerna faktiskt fyller i det svenska systemet. Huruvida det är bra eller dåligt att så är fallet är svårare att ha en bestämd åsikt om. Delvis är det en värderingsfråga. Om vi utgår från att arbetsmarknadspolitiken blir effektivast om den baseras primärt på ett nationellt perspektiv blir resultaten kanske något bekymmersamma. Om det t.ex. är viktigt med geografisk rörlighet och att nationella direktiv efterlevs, och om man tror att arbetsmarknadspolitiken fungerar sämre om statliga arbetsmarknadsmedel används för att förstärka kommunala budgetar, innebär de kommunala prioriteringarna sannolikt effektivitetsförluster. Samtidigt kanske andra viktiga värderingar, och

grupper som inte prioriteras så mycket i den statliga organisationen, får ett större utrymme.

### **3.2 Vad påverkar kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken?**

Man kan här efter fråga sig vad som förklarar variationer mellan kommuner med avseende på engagemang i arbetsmarknadspolitiken. Lundin och Skedinger (2006) undersöker om det är så att ökat kommunalt inflytande leder till ett ökat engagemang: Medför mer makt större aktivitet? En försöksverksamhet med arbetsförmedlingsnämnderna i 25 kommuner 1996 undersöks. Kommunerna som ingick i försöket fick rätt att nominera majoriteten av ledamöterna och ordföranden. Detta pilotprogram föregick den generella reformen av nämnderna som nämndes ovan i *avsnitt 2.3*. Det utfall som är aktuellt i analysen är vem som är projektorganisatör inom de arbetsmarknadspolitiska programmen *beredskapsarbete* och EU:s s.k. *Mål 3-projekt*. Studien visar på stora effekter på EU-projekten: sannolikheten att ett projekt organiseras av kommunen ökar med 35–40 procentenheter av förändringen av nämnderna. Motsvarande effekt för beredskapsarbetena är betydligt mindre, ungefär 2–5 procentenheter, men det handlar fortfarande om en positiv och statistiskt säkerställd effekt.

Lundin (2007b) undersöker en annan möjlig förklaring till kommunalt engagemang. Frågan är om partipolitik har betydelse för hur mycket pengar kommunerna satsar på sysselsättningsfrämjande åtgärder. Hypotesen är att kommuner där partier till vänster (Socialdemokraterna och Vänsterpartiet) är starka satsar mer ekonomiska resurser. Effekten förväntas också vara beroende av kommunstorlek på så sätt att partipolitik antas spela en mindre roll i småkommuner. I undersökningen används data mellan åren 1998 och 2005. De empiriska resultaten stödjer i huvudsak förväntningarna. Kommunernas engagemang skiljer sig åt med avseende på styrande politisk majoritet, men det är endast i större kommuner som vänsterblocket i genomsnitt satsar mer resurser än högerblocket (givet kontroller för en rad andra variabler).

I Lundin (2007b) kan man också se korrelationer mellan ett antal andra bakgrundsfaktorer och kommunala satsningar på arbetsmarknadspolitik.<sup>9</sup> Man bör inte dra helt bestämda slutsatser på denna punkt; det behövs utförligare analyser. Ett av de stabilaste och starkaste resultaten är dock att högre arbetslöshet går hand i hand med mer kommunalt engagemang. Däremot finns inga övertygande bevis om att vare sig utflyttning eller högre socialbidragskostnader har något tydligt samband med kommunala satsningar, vilket man kanske kunde ha förväntat sig.

### 3.3 Slutsatser

Resultaten från tidigare studier pekar sammanfattningsvis visar att kommuner i sitt arbetsmarknadspolitiska arbete primärt har kommunens väl i åtanke. Kommunal utveckling och ekonomi betonas, vilket inte är särskilt oväntat. Statlig styrning ges mindre betydelse i den kommunala organisationen än i den statliga arbetsmarknadsförvaltningen. Effekten av dessa prioriteringar vet vi dock inte så mycket om. Det går t.ex. inte att säga att kommunernas fokus på en god kommunal befolkningsutveckling får till konsekvens att de arbetssökandes mobilitet på arbetsmarknaden blir mindre än vad som skulle vara önskvärt ur ett arbetsmarknadsperspektiv.

Vi har vidare goda skäl att tro att kommunalt engagemang ökar om staten ger kommunerna en mer betydande roll och att engagemanget minskar om ansvar centraliseras. Därmed skulle man kunna tänka sig att den centrala staten delvis kan välja inriktning på arbetsmarknadspolitiken genom organisatoriska beslut.

Vi vet också att det finns variationer i kommunernas engagemang och att dessa variationer samvariera med exempelvis arbetslöshet. När arbetsmarknadsläget är dåligt är ett förhållandevis stort kommunalt deltagande att förvänta. Partipolitik kan också spela roll, men troligen framförallt i stora kommuner där vi ser att mer satsningar görs på sysselsättningsfrämjande åtgärder om Socialdemokraterna och Vänsterpartiet stärker sin ställning i kommunfullmäktige.

---

<sup>9</sup> Se även Salonen och Ulmestig (2004) för enklare (bivariata) sambandsanalyser mellan olika bakgrundsfaktorer och satsningar på sysselsättningsfrämjande åtgärder. De finner bl.a. att det är kommuner med hög skattesats, storstäder och glesbygdskommuner som oftast har höga kostnader för arbetsmarknadsåtgärder

## 4 Samspelet mellan kommuner och arbetsförmedlingar

Arbetsförmedlingarna har huvudansvaret för att genomföra arbetsmarknads- politik på lokal nivå i Sverige. Därför blir relationen mellan kommun och arbetsförmedling viktig att belysa. I förra avsnittet visade jag att deras målsättningar skiljer sig åt markant. Vad får det för konsekvenser? Spelar samspelet mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna någon roll för politikens praktiska utformning?

### 4.1 Samarbete och intressekonflikter

Samarbete och samverkan mellan arbetsförmedling och kommun har undersökts i några studier. Lundin (2007a) visar att kontakterna är intensiva. Runt nio av tio kommunala förvaltningar som ansvarar för arbetsmarknadsfrågor har kontakter med arbetsförmedlingen åtminstone varje vecka. Många har daglig kommunikation. Det gör att kommunerna är mer frekventa samarbetspartners till arbetsförmedlingarna än de flesta andra typer av aktörer inom arbetsmarknadsområdet, så som fack, näringslivsorganisationer och andra myndigheter. Arbetsförmedlingarnas kontakter förefaller t.o.m. vara minst lika täta med kommunerna som med *länsarbetsnämnderna* som ändå ingår i samma organisation som förmedlingarna.<sup>10</sup> Även Svenska Kommunförbundet (1999) visar att det samarbetas mycket mellan arbetsförmedlingar och kommuner. Lundin (2007c; 2007d) använder ett samarbetsindex som visar att även om det samarbetas ganska mycket så finns uppenbara variationer; på vissa håll är det gemensamma arbetet mer utvecklat än på andra håll.

I olika enkäter har aktörer från kommun och förmedling tillfrågats om hur bra samspelet fungerar och om man tycker att samverkan bör utvecklas. I en stor majoritet av fallen är man i huvudsak nöjd med hur samarbetet fungerar (Lundin 1999; Svenska Kommunförbundet 1999). Även fallstudier genomförda av konsultföretag bekräftar detta (Levin och Rydwick 2007, s. 27). Men på en fråga om det finns konflikter mellan myndigheterna i det praktiska arbetet så säger omkring 30–50 procent att det finns sådana, även om konflikterna i regel

---

<sup>10</sup> Länsarbetsnämnderna utgjorde fram till ombildandet av Arbetsmarknadsverket till Arbetsförmedlingen (årskiftet 2007/2008) det regionala organet inom myndigheten. Länsnivån är numera avskaffad till förmån för arbetsmarknadsregioner.

är att betrakta som små snarare än som stora (Lundin 2007a, s. 25). Hallström (1997), Behrenz m.fl. (1999) och Lundin (1999) påvisar också intressekonflikter. Synen på arbetslösa socialbidragstagare som diskuterades i *avsnitt 3.1* utgör en aspekt där det finns olika uppfattningar och därmed en grund för konflikter.

Företrädare för kommuner och arbetsförmedlingar är överens om att samverkan mellan myndigheterna borde utvecklas och intensifieras. Det visar både enkätdata (SCB 2007, s. 14) och fallstudier i åtta kommuner (Levin och Rydwick 2007, s. 46). Kommunerna är i högre grad än arbetsförmedlingarna positiva till finansiell samordning (SCB 2007, s. 14).

## **4.2 Effekter av och förklaringar till samarbete**

Två uppenbara frågor infinner sig nu: Spelar det någon roll om man samarbetar mycket? Vad förklarar att man samarbetar mer på vissa ställen än på andra? Just nu finns inga säkra svar på dessa frågor. Det beror på att aspekterna belysts i alltför få studier. Det är dessutom tveksamt om de samband som man har identifierat kan betraktas som kausala, d.v.s. att orsak och verkan har belagts. Tillsvidare är det dock de bästa gissningar som finns att tillgå.

Behrenz m.fl. (1999) utvärderar effekterna av frikommunförsöket. Försöket gick ut på att öka samverkan mellan olika lokala aktörer, främst mellan kommun och arbetsförmedling. Kommunerna gavs större inflytande över arbetsmarknadspolitikens genomförande, samtidigt som man ställde krav på kommunal delfinansiering. Studien påvisar inga positiva effekter av själva försöket. Däremot indikerar resultaten att där samverkan de facto har ökat under försöksperioden – oavsett om kommunen var med i själva försöket eller inte – så finns det möjligen positiva arbetsmarknadseffekter. Notera att den lokal samverkan kan involvera olika aktörer, inte bara kommun och arbetsförmedling. Men kommun och arbetsförmedling är sannolikt de två viktigaste i normalfallet.

Lundin (2007d) handlar om interorganisatoriskt samarbete och implementering av politiska beslut. Empiriskt undersöks om de arbetsförmedlingar som samarbetar mycket med kommunen är bättre än andra förmedlingar på att genomföra politiska intentioner i enlighet med centrala beslutsfattarens riktlinjer. Aktiviteter för ungdomar och det arbetsmarknadspolitiska programmet *aktivitetsgarantin* studeras. Utfallsvariablerna utgörs i princip av huruvida avsedd målgrupp har nåtts av insatserna. Studien kan därmed inte säga något om effekter på slutgiltiga mål (t.ex. arbetslöshet). Resultaten visar att ökat

samarbete inom *aktivitetsgarantin* kan vara fruktbart för att uppfylla statliga riktlinjer. När det handlar om ungdomar klarar sig däremot kontor som samarbetar lite med kommunen lika bra som de som samarbetar mycket.

Förklaringar till samarbete diskuteras i Lundin (2007c). Ömsesidigt resursberoende, liknande mål och förtroende är faktorer som enligt den forskningslitteratur som handlar om interorganisatoriskt samarbete förväntas öka samarbete mellan organisationer (t.ex. Lundin 2007c; O'Toole 2003; Scharpf 1978; Smith, Carroll och Ashford 1995). I Lundin (2007c) föreslås att effekterna av resursberoende och liknande mål ska vara beroende av förtroendet mellan förvaltningarna: utan ömsesidigt förtroende spelar det ingen roll om man har liknande mål eller om resursberoendet är stort.<sup>11</sup> Hypoteserna bekräftas delvis. Liknande mål och förtroende måste finnas samtidigt för att samsarbetsgraden ska öka. Däremot är ömsesidigt resursberoende positivt korrelerat med samarbete oavsett vilket förtroende kommun och förmedling har för varandra. I studien påpekas att den empiriska analysen inte kan belägga orsakssamband. Det beror framförallt på att det är svårt att veta om det verkligen är resursberoende, liknande mål och förtroende som driver samsarbetsgraden snarare än tvärtom.

### 4.3 Slutsatser

I regel samarbetas det mycket mellan arbetsförmedling och kommun, även om det finns uppenbara variationer i detta avseende. Många inblandade aktörer kan se intressekonflikter och konflikter i samspelet och de flesta menar att det skulle vara önskvärt med ett tätare samarbete. Synen på arbetslösa personer som får socialbidrag utgör en central knäckfråga.

Det finns en del tecken på att en hög grad av samarbete åtminstone ibland kan vara gynnsamt både för att klara av att genomföra program i enlighet med centrala beslutsfattarens intentioner och för att förbättra den lokala arbetsmarknadssituationen. Underlaget för att dra säkra slutsatser är emellertid alltför

---

<sup>11</sup> Ömsesidigt resursberoende mäts genom andelen klienter som befinner sig i "gränlandet" mellan förmedlingens och kommunens ansvar. Liknande mål mäts genom hur pass lika förmedling och kommun värderar olika mål i det arbetsmarknadspolitiska arbetet på lokal nivå. Ömsesidigt förtroende mäts genom enkätfrågor om i vilken grad aktörerna tycker att den andra aktören är pålitlig i sitt agerande. För att fånga samarbete används ett index baserat på om det finns samverkansgrupper på handläggarnivå och chefsnivå, hur frekventa kontakterna är mellan organisationerna och om det finns samsarbetsavtal angående *aktivitetsgarantin* och ungdomsinsatser.

skralt. Vi vet inte heller mycket om vilka faktorer som gynnar samarbete, även om det finns tecken på att förvaltningarna samarbetar mer om de verkligen behöver varandra. Dessutom jobbar de vanligtvis tätare ihop om de både har liknande mål och ett ömsesidigt förtroende för varandra.

## 5 De kommunala programmen i praktiken

Frågan om de kommunala åtgärderna har positiva effekter för programdeltagarnas arbetsmarknadsstatus eller inte är givetvis central att reda ut. För att göra det på ett kvalificerat sätt krävs att man jämför programdeltagarna med noga utvalda kontrollindivider som inte tagit del av det aktuella programmet. Vid sidan av sådana effektstudier existerar ett antal analyser som systematiskt kartlagt innehållet och genomförandet av kommunala åtgärder. Från den sortens analyser kan man inte säga något om programmen genererat goda effekter, men de kan hjälpa oss att tolka resultaten från effektstudierna.

### 5.1 Ungdomsprogram

Kommunerna hade under perioden 1995–2007 en aktiv roll vad gäller ungdomsinsatser. Det finns två effektstudier av kommunala ungdomsprogram (Carling och Larsson 2005; Forslund och Nordström Skans 2006). Båda studierna bygger på stora datamaterial och har en hög ambitionsnivå vad avser statistisk metod.

Carling och Larsson (2005) utvärderar *utvecklingsgarantin* (sedermera *ungdomsgarantin*). Programmet ingick i arbetsförmedlingens åtgärdsarsenal, men kommunerna ansvarade för genomförandet. Åtgärden riktade sig till personer i åldern 20–24 år. Praktik i kombination med vissa utbildningsinsatser var ett vanligt programinnehåll även om det fanns stora variationer. I studien undersöks deltagare som började 1998. Man följer dessa individer fram till och med 2000. Deltagarna jämförs med olika kontrollgrupper. Huvudslutsatsen är att programmet inte har någon effekt på arbetsmarknadsutfall.

Forslund och Nordström Skans (2006) använder en liknande ansats som i Carling och Larsson (2005) och landar i samma slutsats. Studien bygger på nyare data, då individer som började programmet mellan 1999 och 2003 ingår och deltagarna följs ända till 2005. Författarna tittar på olika utfallsvariabler, så som sannolikheten att vara registrerad som arbetssökande vid olika tidpunkter,



sysselsättning en viss månad, inkomst och socialbidragstagande. Dessutom görs explicita jämförelser mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna. Effekterna av de kommunala programmen är dåliga och Forslund och Nordström Skans (2006) menar att det finns belägg för ”att decentralisering av arbetsmarknadspolitikens genomförande till kommunal nivå reducerade programmets effektivitet” (s. 40). Enligt denna studie är således statliga insatser att föredra ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Man finner dock vissa positiva effekter på deltagarnas sannolikhet att påbörja studier. Kommunerna har ansvar för utbildningsfrågor på lägre nivå än högskolenivå och möjligen mer kompetens inom detta område än inom arbetsmarknadsområdet. Kommunerna har också starka incitament att försöka verka för att den enskildes försörjning förs över från t.ex. kommunalt finansierade försörjningsstöd till Centrala Studiestödsnämnden (CSN); det är förmodligen enklare för kommunerna att se till att ungdomarna påbörjar CSN-finansierad utbildning än får ett fast jobb. De positiva effekterna på utbildning kan alltså kanske förstås utifrån kommunernas kompetensområden och incitament.

Det finns ett ganska stort antal uppföljningar av hur deltagare, arbetsförmedlare och handläggare på kommuner uppfattar kommunala ungdomsprogram. Dessa undersökningar baseras på enkäter och/eller intervjuer. I Sibbmark och Forslund (2005, s. 12–14) finns en översikt som indikerar att programmen över lag har genomförts på avsett vis. Som jag noterat ovan kan dessa studier inte säga något om effekterna. Men tillsammans med effektstudierna blir resultaten intressanta. Det verkar som att programmen genomförs ganska bra, samtidigt som de inte har någon effekt. En möjlig tolkning är således att programmen är ”feltänkta” och att de inte bygger på en ”adekvat kausalteori.” Det är troligen inte i genomförandedet som det i huvudsak brister.

## **5.2 Aktiveringsprogram för socialbidragstagare**

Arbetslösa som får socialbidrag är en viktig målgrupp för kommunerna. Det finns tyvärr få effektstudier av insatser för denna grupp, vilket förmodligen delvis kan förklaras av bristande dataunderlag och dålig dokumentation.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Salonen och Ulmestig (2004) och Hjertner Thorén (2005) noterar att det tycks finnas problem med systematisk dokumentation och uppföljning av kommunala arbetsmarknadsprogram. Se dessutom Persson och Johansson (2000) för en diskussion om, och en illustration av, de dokumentationsproblem som kan uppstå om man decentraliserar arbetsmarknadspolitiska insatser.

Dessutom är slutsatserna inte lika säkra och generella för den här gruppen som slutsatserna från studier av ungdomsprogrammen. Det beror bl.a. på att det handlar om små projekt som undersöks och att det är svårt att hitta riktigt bra kontrollgrupper. I Giertz (2007) återfinns en översikt av analyser av kommunala program för dem som uppbär socialbidrag. Översikten landar i slutsatsen att det finns för få studier för att vara helt säkra på sin sak, men att huvudintrycket ändå är att programmen normalt inte verkar ha positiva sysselsättningseffekter.

Milton och Bergström (1998) utvärderar den s.k. *Uppsalamodellen* under åren 1990 och 1992. I Uppsalamodellen ställde man högre krav, arbetade mer systematiskt och fokuserade mer på att finna jobb till socialbidragstagarna än vad som var standard vid socialförvaltningar vid denna tidpunkt. Det viktigaste innehållet i modellen var att den enskilde var tvingad att söka ett visst förutbestämt antal jobb och ta ett visst antal kontakter med arbetsgivare för att behålla rätten till socialbidrag. I rapporten jämförs två stadsdelar i Uppsala kommun, varav endast den ena använt sig av Uppsalamodellen. Den andra arbetade förvisso också utefter en "arbetslinje", men inte lika systematiskt och med samma hårda krav. Författarna menar att resultaten ska tolkas försiktigt. Det beror dels på att deltagare och icke-deltagare inte är helt jämförbara, dels på att endast två kontor studeras. Givet reservationerna slår man ändå fast att deltagarna i Uppsalamodellen "*inte uppbär socialbidrag under kortare tid eller att de har större chanser att få reguljärt arbete eller påbörja utbildning än jämförelsegruppen*" (s. 37). Arbets sättet verkar alltså inte förbättra de arbetslösa biståndstagarnas position på arbetsmarknaden.

Giertz (2004) utvärderar effekter på socialbidragsnivåer av arbetsmarknadsprojekt för arbetslösa som försörjde sig genom socialbidrag i Malmö 1990. Det är svårt att veta hur pass jämförbar kontrollgrupperna är med deltagarna, men de resultat som finns i studien antyder i alla fall att insatserna inte har lett till några positiva effekter.

En annan studie är Hallsten, Isaksson och Andersson (2002). Rapporten avser ett projekt, *Rinkeby Arbetscentrum*, för långtidsarbetslösa invandrare som drevs av Rinkeby stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun mellan 1998 och 2000. Det var inte bara personer som fick socialbidrag som deltog i programmet, utan invandrare med A-kassa kunde också komma ifråga. I rapporten framgår inte i vilken utsträckning deltagarna fick socialbidrag eller riskerade att få det, men gissningsvis var andelen hög då hälften av invånarna i Rinkeby vid tidpunkten uppbär socialbidrag. Programmet innehöll bl.a.

jobsökande, språkträning, praktik och mycket arbetslivskontakter. Rapporten innehåller både en analys av genomförandet och en studie av sysselsättningseffekter. Såväl personal som projektdeltagare var nöjda med innehållet och tyckte att programmet var givande, men utvärderingen visar att det faktiskt fanns en liten negativ effekt av programdeltagande i relation till deltagande i reguljär arbetsmarknadspolitik. Detta får författarna att dra slutsatsen att projektet var ”välgenomfört men ineffektivt och feltänkt” (Hallsten, Isaksson och Andersson 2002, s. 41). Den bedömningen hamnar väldigt nära den slutsats som ovan drogs om ungdomsprogrammen (se *avsnitt 5.1*).

Den praktiska utformningen och genomförandet av program för arbetslösa socialbidragstagare har studerats i några undersökningar. En studie som är värd att lyfta fram är Salonen och Ulmestigs (2004) kartläggning aktiveringsprogram. Genom en enkät och genom telefonintervjuer med personer involverade i kommunernas arbete med socialbidragstagare försöker de skapa en bild av ”aktiveringslandskapet”. Huvudslutsatsen är att variationerna mellan de kommunala programmen är stora och att en arbetssökande socialbidragstagare får räkna med väldigt olika insatser beroende på bostadsort. Socialbidragstagarna är beroende av vilket lokalt utbud som finns och synen på vilka krav man kan ställa på klienterna varierar.

En djuplodande fallstudie utgörs av Katarina Hjertner Thoréns (2005) närstudie av Skärholmens och Osbys aktiveringsprogram. Dessa fall har författaren valt delvis för att de ofta används som ”goda exempel”. Som metod utnyttjar Hjertner Thorén deltagande observation och intervjuer. Studien bekräftar mycket av det som Salonen och Ulmestig (2004) lyfter fram och bilden av att programmen inte individanpassas och att beslut grundas i högre grad på tillgängliga resurser än på socialbidragstagarnas behov tonar fram. Svårigheter för klienter att göra sin röst hörd och överklaga beslut noteras också. Handläggarnas arbete tycks ofta handla om att förenkla svåra uppgifter, övervaka klienterna och hålla nere socialbidragsutgifter, snarare än att erbjuda en välutänkt aktivitet. Hjertner Thorén menar att det förvisso erbjuds god service ibland, men att det definitivt finns stora skillnader mellan ambitioner på papper och praktisk handling. Det är givetvis svårt att generalisera resultaten från två fall. Men om vi utgår från att Skärholmen och Osby verkligen utgör

”goda exempel”, finns en överhängande risk för att aktiviteterna genomförs sämre i de flesta andra fall.<sup>13</sup>

Implementeringen av *Skärholmens jobbcentrum* har också studerats av Veronica Ekström (2005). Ekströms rapport är möjligtvis något mindre negativ än Hjertner Thoréns, men även den landar i slutsatsen att möjligheterna att anpassa insatser till individens behov är små. Rapporten indikerar ett stort missnöje från projektdeltagarnas sida, medan handläggarna är mer positiva. Blomberg, Ekström och Rauhut (2006) följer också upp kommunala program för arbetslösa socialbidragstagare i Stockholm. De finner bl.a. att en majoritet av deltagarna tycker att de får mycket eller ganska bra hjälp från de kommunala programmen, men samtidigt anger de allra flesta att deras chanser att få ett jobb som en följd av programmet knappast har ökat i någon märkbar utsträckning.

### 5.3 Slutsatser

Ett hinder för att genomföra effektstudier, åtminstone i fallet med arbetssökande som får försörjningsstöd, är bristen på data och utförlig dokumentation. De studier som ändå existerar talar emellertid ett tydligt språk – de kommunala projekten genererar inte positiva arbetsmarknadseffekter för deltagarna. Man har hittills inte hittat någon strategi till framgång som dokumenterats i en trovärdig effektstudie. En del av de dåliga resultaten kan kanske förklaras av implementeringsproblem, d.v.s. att officiella ambitioner och faktiskt genomförande är två olika saker. Samtidigt finns det också flera insatser där genomförandet tycks ha fungerat så som man tänkt, men där resultaten ändå har uteblivit. Det skulle snarast tala för felet finns på designnivå och att det inte är den här typen av insatser som är mest lämpade. Det behövs dock ytterligare studier innan det går att dra helt bestämda slutsatser om de kommunala arbetsmarknadsprojektens effekter på individnivå.

---

<sup>13</sup> De program som Hjertner Thorén (2005) studerar utgör alltså inte alls typiska verksamheter, men enligt logiken om kritiskt valda fall är det just det som är poängen (”om det inte fungerar ens i fall som på många sett uppfattas som genomtänkta och framgångsrika, hur ska det då kunna fungera när förutsättningar är mindre goda?”). Man bör dock vara ytterst försiktig med att generalisera på detta sätt, eftersom det trots allt handlar om väldigt få fall. För en diskussion om hur man kan tänka för att generalisera utifrån få kritiskt valda fall, se Esaisson m.fl. (2007). Eckstein (1975) introducerar logiken om generaliseringsmöjligheter utifrån få fall.

## 6 Avslutning

Syftet med den här rapporten har varit att sammanfatta vad tidigare empiriska studier kan säga om kommunalt deltagande i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Resultaten visar att kommunerna i hög grad har ett lokalt och kommunalekonomiskt perspektiv i åtanke i sitt arbetsmarknadspolitiska arbete. Kommunalt engagemang samvarierar med hur mycket ansvar, befogenheter och möjligheter de ges av staten, samt med vissa lokala förhållanden så som arbetslöshetsnivåer och i större kommuner även partipolitik. Det finns en del intressekonflikter mellan kommuner och arbetsförmedlingar. Kommun och arbetsförmedling samarbetar ändå relativt mycket och de flesta inblandade aktörerna beskriver relationen som god, samtidigt som det finns viss variation i samarbetsgrad. Effekterna av samarbete vet vi inte mycket om. Om man däremot tittar på effekterna av kommunala program på deltagarnas chanser på arbetsmarknaden är intrycken nedslående. Det gäller t.ex. program för ungdomar och arbetssökande som får försörjningsstöd. Det finns inte mycket som tyder på att de åtgärder som har utvärderats ordentligt varit effektiva. Problem kan i vissa fall ha uppstått i genomförandedet, men en del av bristerna tycks finnas redan på idéstadiet.

I rapportens inledning noterade jag att effektivitets-, demokrati- och rättsstatsvärden är viktiga att beakta när man organiserar den offentliga sektorn. Jag tänker avsluta rapporten med att kort diskutera kommunal arbetsmarknadspolitik utifrån dessa ideal och lägga särskild vikt vid att peka ut några frågor som det är värt att betona i framtida studier.

### 6.1 Effektivitetsidealet

Effektivitet är ofta beslutsfattarnas högsta prioritet och det är även effektivitet som varit rapportens huvudsakliga fokus. Många gånger är det dock besvärligt att veta vad som ska bedömas som ett gott resultat (t.ex. Pollitt och Bouckaert 2000, kapitel 5). Det gäller även kommunalt deltagande i arbetsmarknadspolitiken. Det är t.ex. fullt möjligt att integration, kriminalitet eller kommunal service påverkas till det bättre av att kommunerna driver arbetsmarknadsprogram, samtidigt som det inte finns någon positiv effekt eller t.o.m. en negativ effekt på arbetsmarknadsutfall. Effekterna kan dessutom se olika ut på kort och lång sikt. Vissa typer av åtgärder eller aktiviteter för specifika grupper kan vara effektiva, medan andra inte är fullt så lyckade. Programmen kan också vara gynnsamma för dem som deltar, samtidigt som de tränger undan

anställningar som skulle ha tillkommit ändå i så hög grad att den sammanlagda effekten inte blir positiv. En annan möjlighet är att programmen är effektiva i bemärkelsen leder till jobb, men samtidigt kostar så mycket att det inte blir samhällsekonomiskt försvarbart.

Givet dessa reservationer kan man i alla fall notera att effekterna för deltagarna i kommunala arbetsmarknadsprogram i genomsnitt inte kan bedömas som positiv. Det finns också en del andra resultat som lär oss något om effektivitet. Kommunernas tydliga (och rimliga) lokala fokus kan t.ex. innebära vissa effektivitetsförluster. Samspelet förmedling-kommun fungerar dock på det hela taget ganska bra, vilket skulle kunna vara positivt ur ett effektivitetsperspektiv.

Jag vill dock uppmana till fler effektstudier. Analyser av insatser för arbetssökande som får försörjningsstöd är speciellt viktiga. Det finns all anledning att tro att en central del av de kommunala projekten i framtiden kommer att avse socialbidragstagare. Programmen riktar sig sammantaget till en lika stor grupp av deltagare som flera av de största programmen i Arbetsförmedlingens nuvarande åtgärdsarsenal. De få studier som finns bygger på äldre data från 1990-talet, projekten som har utvärderats är små och isolerade och det finns klara metodproblem ur utvärderingssynpunkt. Bristande dataunderlag och dokumentation innebär tyvärr ett stort problem i sammanhanget. Därför välkomnas alla initiativ till att säkerställa en kontinuerlig, enhetlig och bra registrering av program och deltagare i kommunala aktiveringsprogram.

I framtida studier borde man också titta på effekter på kommunnivå, inte bara individnivå. Det kan t.ex. finnas effekter för dem som aldrig blir arbetslösa eller får socialbidrag som är värda att notera. Vilken betydelse grad av kommunal involvering har på lokal sysselsättning, undanträngning av reguljära jobb och geografisk rörlighet skulle vara intressant att veta mer om även om det inte är helt lättstuderade frågor. Slutligen borde man undersöka effekter av lokalt samarbete på arbetsmarknadsutfall. Betydelsen av lokalt samarbete betonas i många policydokument inom arbetsmarknadsområdet, t.ex. i Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Effekterna är emellertid mer eller mindre okända.

## **6.2 Demokratiidealet**

Idealet om demokrati ska förstås som en folksuveränitetsprincip, d.v.s. ”att det ytterst är medborgarna som skall avgöra hur den offentliga makten inrättas och

används” (Petersson 2002, s. 11). Offentlig verksamhet bör därför grundas på en procedur där medborgarna styr utvecklingen.<sup>14</sup> Medborgarstyret realiseras sedan i praktiken indirekt via valda politiker. Politikerna har ansvar inför folket. Till de valda representanternas förfogande finns en förvaltningsapparat som förväntas lyda den politiska ledningen. Den representativa demokratin kräver därför en effektiv styrkedja från medborgarna, via politikerna, till förvaltningen. Samtidigt förutsätter demokratin en viss lyhördhet och dialog direkt mellan medborgare och förvaltning. Medborgarna ska kunna utträna ansvarsförhållanden, kunna få information om vad som händer i förvaltningen, samt ha kanaler att kunna göra sin röst hörd mer direkt (jfr t.ex. Petersson 2007; Statskontoret 2002:12).

Vilka effekter på den demokratiska proceduren är rent att förvänta om ansvar för arbetsmarknadspolitik åläggs kommunerna? På pluskontot kan noteras att besluten kommer närmare folket, vilket ökar sannolikheten för lokala preferenser att få genomslag. Potentialen för kommuninvånarna att styra den politiska dagordningen i arbetsmarknadsfrågor kan därmed tänkas öka och förhoppningsvis också det medborgerliga engagemanget.

Men ibland menar man att decentralisering riskerar att leda till att särintressen stärks (jfr Selle 1991). Kommunpolitiker kan exempelvis vara i ett så starkt beroendeförhållande till en stor arbetsgivare på orten att insatserna snarast hamnar i linje med arbetsgivarens preferenser, vilket inte nödvändigtvis är samma sak som folkets vilja. Dessutom har vi många ”fritidspolitiker” i Sverige och det hävdas ibland att kommunala beslut därför i hög grad styrs av tjänstemän snarare än av de förtroendevalda.<sup>15</sup> Kommunalisering innebär alltså inte per automatik demokratisering.

Man bör också komma ihåg att arbetsmarknadspolitik primärt är en statlig angelägenhet. Ju större kommunalt inflytande, desto mindre blir givetvis rikspolitikernas möjlighet att styra utveckling i landet. Medborgarna ur ett nationellt perspektiv – vilket ytterst torde vara ”uppdragsgivarna” inom det givna området – förlorar därmed inflytande till förmån för medborgarna ur ett lokalt perspektiv (jfr SOU 1998:166, s. 97). En relaterad problematik är att utökad kommunal beslutanderätt riskerar att leda till oklarare ansvars-

---

<sup>14</sup> För en inom statsvetenskapen ofta använd och mer utvecklad definition av demokrati, se Dahl (1989).

<sup>15</sup> Se t.ex. Montin (2002) för en diskussion om förhållandet mellan kommunala politiker och tjänstemän.

förhållanden. Vi skulle kunna få ett slags ”dubbelkommando” med ”dubbla principaler” när såväl kommunpolitiker som rikspolitiker fattar beslut. En risk som följer på detta är att kommuninvånarna får svårare att veta var det politiska ansvaret ska utkrävas i de fall insatserna misslyckas.<sup>16</sup>

Frågan om hur demokrativärden påverkas av att kommunerna involveras mycket eller lite i arbetsmarknadspolitik borde utredas empiriskt. Det har inte gjorts. Utifrån tidigare empiriska studier kan man i bästa fall få indirekta och ytterst begränsade svar om demokrativärden. De problem med dokumentation om de kommunala projekten som finns innebär försvårad insyn och därmed begränsade möjligheter att utkräva ansvar (jfr Ahlbäck 1999). Vidare finns det indikationer på att partipolitik bara spelar roll för kommunernas arbetsmarknadssatsningar i stora kommuner. Om partipolitiska bedömningar inte får genomslag i många kommuner, eller bara får ett begränsat genomslag, kan det ses som ett demokratiproblem. Det är rimligt att det ska spela roll vem som sitter vid makten.

Vilka studier med demokratifokus är speciellt värdefulla? Först och främst borde någon titta på kommunala beslutsprocesser och den lokala politiska debatten om kommunal involvering i arbetsmarknadspolitiken. I vilken grad deltar faktiskt politiker i utformningen av politiken? Finns det en lokal debatt? Och hur ser medias täckning ut? Då en av huvudtankarna med decentraliserat beslutsfattande är att öka medborgarnas engagemang borde självfallet gräsrotternas politiska deltagande analyseras. Vidare borde möjligheten till ansvarsutkrävande studeras. Medför t.ex. det faktum att både arbetsförmedling och kommun involveras svårigheter med ansvarsutkrävande? Frågan om det blir en bättre ”match” mellan medborgarnas preferenser och politikens utformning om kommunerna fattar beslut har också en central roll i en demokratianalys. Här bör man dock beakta det som ovan nämnts om att medborgaren ur ett lokalt perspektiv och den genomsnittlige medborgaren i landet är två olika saker och att frågan om vilken av dessa som rätteligen borde ha ett inflytande inte kan lämnas därhän.

---

<sup>16</sup> I Statskontoret (2002:12) finns uppgifter om medborgarnas kunskaper om vilken politisk nivå som ansvarar för tolv olika offentliga verksamheter i Sverige, t.ex. sjukvården, förskolan, polisen, grundskolan och försäkringskassan. Arbetsförmedlingen är den myndighet som medborgarna har minst kunskap om: endast 47 procent lyckas pricka ut staten som huvudman. Det råder också osäkerhet angående Försäkringskassan (bara 54 procent säger att staten är huvudman), medan förskolan placerar sig i topp (89 procent vet att kommunerna ansvarar för förskolan).



### 6.3 Rättsstatidealet

Det tredje idealet att beakta är rättstatens princip om den lagstyrda offentliga sektorn. Politiker och tjänstemän bör utöva sin makt under och genom lagar som begränsar godtycklighet, rättslöshet, oförutsebarhet och olika behandling. Det finns ingen samstämmig uppfattning om vad som mer precist ska menas med en rättsstat (jfr Petersson 1996), men en utmärkt utgångspunkt är komponenterna i den "rättsstatsideologi" som Frändberg (1986) urskiljer. Premissen är att individerna i ett samhälle ska ha skydd "mot kränkningar, orsakade av överhetens maktutövning" (s. 31). För att säkerställa skyddet krävs, för det första, *rättssäkerhet*. Detta definieras som förutsebarhet i rättsliga ärenden. Medborgarna ska veta vad som gäller i offentliga förhållanden för att godtycklig behandling ska kunna undvikas. För det andra behövs *rättslikhet*, d.v.s. att alla medborgare ska vara lika inför lagen. Personer som befinner sig i samma situation bör behandlas på exakt samma sätt oberoende av vem de möter i förvaltningen. Ett tredje krav är *rättstrygghet*. Med det avses att medborgarna ska vara skyddade mot våld, trakasserier, hotelser, ryktes-spridning och andra övergrepp mot integriteten. För det fjärde är *rätts-tillgänglighet* viktigt, vilket bör förstås som att det ska finnas effektiva vägar för medborgarna att hävda sin rätt genom opartiska organ (t.ex. domstolar).

Det är främst förutsebarheten och likabehandlingen som kan tänkas påverkas av ökat eller minskat kommunalt inflytande i arbetsmarknads-politiken. En rimlig hypotes är att såväl förutsebarheten som likabehandlingen försämras när beslut fattas av den kommunala snarare än den statliga nivån. Det ligger i sakens natur att det blir mer variationer i tillämpning av lagar och regler om den kommunala nivån inflytande ökar. Sveriges 290 kommuner kan knappast uppnå enhetlighet i besluten i den grad som Arbetsförmedlingen kan. På samma sätt innebär den statliga förvaltningens relativa trögrörlighet och enhetliga regelverk sannolikt bättre förutsättningar för medborgare och klienter att förutse hur förvaltningen kommer att agera.

I rapporten har jag lyft fram resultat som visar att arbetslösa socialbidrags-tagare i Sverige inte kan räkna med en homogen behandling (t.ex. Salonen och Ulmestig 2004). Bristfällig dokumentation förstärker problemen. Centrala rättsstatsvärden som förutsebarhet, likabehandling och möjlighet att överpröva beslut skulle därmed möjligen försvagas.

Rättsstatsaspekten borde dock studeras mer systematiskt, eftersom de analyser som existerar snarare handlar om indicier än om säkra bevis. Det skulle t.ex. vara bra med studier som kan bidra med generaliserbara slutsatser

om enhetligheten inom och mellan kommuner relativt enhetligheten i Arbetsförmedlingens agerande. Detta skulle bl.a. kunna lära oss något om i vad mån förutsebarheten och godtyckligheten är ett större bekymmer i kommunal än statlig arbetsmarknadsförvaltning. En studie av möjligheterna att överklaga beslut om deltagande i aktiveringsprogram vore också ett lovvärt projekt.

## **6.4 Slutord**

Trots att det kanske är så att kommunernas formella roll inom arbetsmarknadspolitiken försvagas just nu finns all anledning att fortsätta att fundera över hur området bör organiseras i framtiden. Kommunerna är betydande lokala aktörer och de kommer även fortsättningsvis att ha ett intresse av en väl fungerande lokal arbetsmarknad och en vilja att påverka utvecklingen. Rollfördelningen inom arbetsmarknadspolitiken – och då kanske främst synen på hur förmedling och kommun ska dela på ansvaret för arbetslösa som får försörjningsstöd – är långt ifrån solklar. Att klargöra rollerna och försöka hitta de bästa organisatoriska och finansiella vägarna för att koordinera t.ex. arbetsmarknads-, social-, och utbildningspolitik förefaller viktigt. Det är dock ingen lätt uppgift. Men målet måste vara lösningar där kommunerna delvis begränsas, delvis får bidra med kompetens och resurser så att arbetsmarknadspolitiken blir så effektiv som möjligt, samtidigt som rättsstatsvärden garanteras och en levande demokrati kan främjas.

## Referenser

- Ahlbäck, S. (1999), *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen 131, Uppsala universitet, Uppsala.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2007a), "En jobbgaranti för ungdomar", Promemoria.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2007b), "Kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Promemoria.
- Behrenz, L., L. Delander, H. Niklasson och E. Nyberg (1999), "Utvärdering av lokal samverkan mot arbetslöshet", centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, Växjö universitet.
- Blomberg, G., V. Ekström och D. Rauhut (2006), "Bidrag och motprestation. En uppföljning av arbetet med arbetslösa socialbidragstagare i sex stadsdelsområden i Stockholms stad", FoU-rapport 2006:12, Statsledningskontoret, Stockholms stad.
- Carling, K. och L. Larsson (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?", *Labour Economics* 12:301–319.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström (2002), "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience", Working Paper 2002:4, IFAU, Uppsala.
- Dahl, E. (2003), "Does 'workfare' work? The Norwegian experience", *International Journal of Social Welfare* 12:274–288.
- Dahl, E. och J. A. Drøpping (2001), "The Norwegian work approach in the 1990s: Rhetoric and reform", i Gilbert, N. och R. Van Voorhis (red.), *Activating the unemployed*, Transaction Publisher, New Brunswick.
- Dahl, R. A. (1989), *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven.
- Edmark, K. (2005), "Unemployment and crime: Is there a connection?", *Scandinavian Journal of Economics* 107(2):353–373.

- Eckstein, H. (1975), "Case study and theory in political science", I Greenstein, F. och N. Polsby (red.), *Handbook of political science vol I*, Addison-Wesley, Reading.
- Ekström, V. (2005), "Individens eget ansvar och samhällets stöd: en utvärdering av 'Skärholmsmodellen' vid Jobbcentrum Sydväst", FoU-rapport 2005:10, Forsknings- och utvecklingsenheten, Stockholms stad.
- Esaïsson, P., M. Giljam, H. Oscarsson och L. Wängnerud (2007), *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm.
- Frändberg, Å. (1986), "Rättstatens organisation", i Needham, P. och J. Odelstad (red.), *Changing positions. Essays dedicated to Lars Lindahl on the occasion of his fiftieth birthday*, Philosophical studies 38, Uppsala universitet.
- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
- Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program
- Forslund, A. och O. Nordström Skans (2006), "Swedish Youth Labour Market Policies Revisited", Working Paper 2006:6, IFAU, Uppsala.
- Gustafsson, A. (1999), *Kommunal självstyrelse*, SNS Förlag, Stockholm.
- Giertz, A. (2004), *Making the poor work. Social Assistance and Activation programs in Sweden*, Lund Dissertations in Social Work, Lund.
- Giertz, A. (2007), "Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatsernas utformning och effekt", i SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier, Fritzes, Stockholm.
- Hallsten, L., K. Isaksson och H. Andersson (2002), "Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare", Rapport 2002:1, IFAU, Uppsala.
- Hallström, N-E. (1997), "Arbetslöshet, sysselsättning, försörjning. En studie av kommunernas insatser mot arbetslösheten i Östergötland", Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

- Hjertner Thorén, K. (2005), "Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients", Working Paper 2005:20, IFAU, Uppsala.
- Hooghe, L. och G. Marks (2003), "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review* 97(2):233–243.
- Johansson, H. (2001), *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*, Arkiv Förlag, Lund.
- Kickert, W. J. M., E-H. Klijn och J. Koppenjan (1997), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, Sage, London.
- Lag (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard och L. Dalsgaard (2001), *Kommunala aktivering – Mellem disciplinering og integration*, CARMA, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Levin, M. och P. Rydwick (2007), "Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner", i SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier, Fritzes, Stockholm.
- Lundin, D. (2004), "Vad styr arbetsförmedlarna?", Rapport 2004:16, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (1999), "Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie", Stencil 1999:6, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2007a), *The conditions for multi-level governance. Implementation, politics, and cooperation in Swedish active labor market policy*, Uppsala universitet, Uppsala.
- Lundin, M. (2007b), "Political partisanship and entity size: When parties matter for public policy", i Lundin, M., *The conditions for multi-level governance. Implementation, politics, and cooperation in Swedish active labor market policy*, Uppsala universitet, Uppsala.
- Lundin, M. (2007c), "Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(4):651–672.

- Lundin, M. (2007d), "When does cooperation improve public policy implementation?", *Policy Studies Journal* 35(4): 629–652.
- Lundin, M. och P. Skedinger (2006), "Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees", *Journal of Public Economics* 90(4-5):775–798.
- Lødemel, I. och H. Trickey (2001), 'An offer you can't refuse'. *Workfare in international perspective*, Policy Press, Bristol.
- Löfbom, E. (2007), "Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomiskt bistånd", i SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier, Fritzes, Stockholm.
- Martinussen, P. E. (2004), "Government performance and political accountability at subnational level: The electoral fate of local incumbents in Norway", *Scandinavian Political Studies* 27(3):227–259.
- Milton, P. och R. Bergström (1998), "Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering", Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Montin, S. (2002), *Moderna kommuner*, Liber, Malmö.
- Olli Segendorf, Å. (2003), "Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II", Rapport 2003:9, IFAU, Uppsala.
- O'Toole, L. J. (2003), "Interorganizational relations in implementation", i J. Pierre och B. G. Peters (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.
- Persson, K. och E. Johansson (2000), "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Slutrapport", Forskningsrapport 2000:1, IFAU, Uppsala.
- Persson, K. och H. Regnér (1999), "Friare användning av arbetsmarknadspolitisk medel. Delrapport 1", Stencil 1999:1, IFAU, Uppsala.
- Petersson, O. (1996), *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Petersson, O. (2002), *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*, SNS Förlag, Stockholm.
- Petersson, O. (2007), *Den offentliga makten*, SNS Förlag, Stockholm.

- Pierre, J. och B. G. Peters (2000), *Governance, politics and the state*, MacMillan, Basingstoke.
- Pollitt, C. och G. Bouckaert (2000), *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford university press, Oxford.
- Proposition 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik m.m.*
- Proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, Andrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*
- Proposition 1997/98:136, *Statlig förvaltning i demokratins tjänst*
- Proposition 2006/2007:1, *Budgetpropositionen*, bilaga 1
- Proposition 2006/07:100, *2007 år ekonomiska vårproposition*
- Proposition 2006/07:118, *En jobbgaranti för ungdomar*
- Rothstein, B., P. Esaiasson, J. Hermansson, M. Micheletti och O. Petersson (1995), *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*, SNS Förlag, Stockholm.
- RRV 1999:58, "Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken. Slutrapport", Riksrevisionsverket, Stockholm.
- Salonen, T. och R. Ulmestig (2004), *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Växjö universitet, Växjö.
- Scharpf, F. W. (1978), "Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives", i Hanf, K. och F. W. Scharpf (red.), *Interorganizational policy making. Limits to coordination and central control*, Sage, London.
- SCB (2007), "Vad behöver göras för enskilda med ekonomiskt bistånd? En enkätundersökning", i SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier, Fritzes, Stockholm.
- Smith, A. (2003), "Multi-level governance: What it is and how it can be studied", i J. Pierre och B. G. Peters (red.), *Handbook of public administration*, Sage, London.
- Smith, K. G., S. J. Carroll och S. J. Ashford (1995), "Intra- and inter-organizational cooperation: Toward a research agenda", *Academy of Management Journal* 22(2):220–234.

- Selle, P. (1991), "Decentralisering – ett troll med minst två huvuden", i Rothstein, B (red), *Politik som organisation*, SNS Förlag, Stockholm.
- Sibbmark, K. och A. Forslund (2005), "Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år", Rapport 2005:9, IFAU, Uppsala.
- SKL (2008), "Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer inom det arbetsmarknadspolitiska området", Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2005), "Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap 4§ socialtjänstlagen. Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd", Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- SOU 1998:166, *Regional frihet och statligt ansvar. En principiell diskussion*, Delbetänkande av den Parlamentariska regionkommittén (PARK), Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*. Betänkande av utredningen från socialbidrag till arbete, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2007:2 bilaga, *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier, Fritzes, Stockholm.
- Ståhl, L. (1997), "Kommunernas ansvar för arbetslösa ungdomar", EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Statskontoret 2001:4, "Särskilda ungdomsåtgärder? Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin", Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret 2002:12, "Att ta reda på vad folk tycker. En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning", Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret 2004:16, "Det nya arbetsmarknadsverket", Statskontoret, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1999), "Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken: en enkätundersökning", Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Thoursie, R. (1990), "Den offentliga arbetsförmedlingens utveckling under 1900-talet", i *Perspektiv på arbetsförmedlingen*, SOU 1990:31, Allmänna förlaget, Stockholm.



- Ulmestig, R. (2006), "Kommunal arbetsmarknadspolitik i ett integrationsperspektiv", Rapport integration 2005, bilaga, Integrationsverket, Norrköping.
- Ulmestig, R. (2007), *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*, Lund Dissertations in Social Work no 27, Lunds Universitet.
- van Berkel, R. (2006), "The decentralisation of social assistance in the Netherlands", *International Journal of Sociology and Social Policy* 26(1–2):20–31.
- Wetterberg, G. (1997), *Kommunerna*, SNS Förlag, Stockholm.

## **IFAU:s publikationsserier – senast utgivna**

### **Rapporter**

- 2008:1** de Luna Xavier, Anders Forslund och Linus Liljeberg ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04”
- 2008:2** Johansson Per och Sophie Langenskiöld ”Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa – utvärdering av Arbetstorget för erfarna”
- 2008:3** Hallberg Daniel ”Hur påverkar konjunktursvängningar förtida tjänstepensionering?”
- 2008:4** Dahlberg Matz och Eva Mörk ”Valår och den kommunala politiken”
- 2008:5** Engström Per, Patrik Hesselius, Bertil Holmlund och Patric Tirmén ”Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser?”
- 2008:6** Nilsson J. Peter ”De långsiktiga konsekvenserna av alkoholkonsumtion under graviditeten”
- 2008:7** Alexius Annika och Bertil Holmlund ”Penningpolitiken och den svenska arbetslösheten”
- 2008:8** Anderzén Ingrid, Ingrid Demmelmaier, Ann-Sophie Hansson, Per Johansson, Erica Lindahl och Ulrika Winblad ”Samverkan i Resursteam: effekter på organisation, hälsa och sjukskrivning”
- 2008:9** Lundin Daniela och Linus Liljeberg ”Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben”
- 2008:10** Hytti Helka och Laura Hartman ”Integration vs kompensation – välfärdsstrategier kring arbetsoförmåga i Sverige och Finland”
- 2008:11** Hesselius Patrik, Per Johansson och Johan Vikström ”Påverkas individen av omgivningens sjukfrånvaro?”
- 2008:12** Fredriksson Peter och Martin Söderström ”Vilken effekt har arbetslöshetsersättningen på regional arbetslöshet?”
- 2008:13** Lundin Martin ”Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken”

### **Working papers**

- 2008:1** Albrecht James, Gerard van den Berg och Susan Vroman “The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift programme”
- 2008:2** Hallberg Daniel “Economic fluctuations and retirement of older employees”
- 2008:3** Dahlberg Matz och Eva Mörk “Is there an election cycle in public employment? Separating time effects from election year effects”

- 2006:4** Nilsson Peter “Does a pint a day affect your child’s pay? The effect of prenatal alcohol exposure on adult outcomes”
- 2008:5** Alexius Annika och Bertil Holmlund “Monetary policy and Swedish unemployment fluctuations”
- 2008:6** Costa Dias Monica, Hidehiko Ichimura och Gerard van den Berg ”The matching method for treatment evaluation with selective participation and ineligibles”
- 2008:7** Richardson Katarina och Gerard J. van den Berg “Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to employment”
- 2008:8** Hesselius Patrik, Per Johansson och Johan Vikström “Monitoring and norms in sickness insurance: empirical evidence from a natural experiment”
- 2008:9** Verho Jouko, “Scars of recession: the long-term costs of the Finnish economic crisis”
- 2008:10** Andersen Torben M. och Lars Haagen Pedersen “Distribution and labour market incentives in the welfare state – Danish experiences”
- 2008:11** Waldfogel Jane “Welfare reforms and child well-being in the US and UK”
- 2008:12** Brewer Mike “Welfare reform in the UK: 1997–2007”
- 2008:13** Moffitt Robert “Welfare reform: the US experience”
- 2008:14** Meyer Bruce D. “The US earned income tax credit, its effects, and possible reforms”
- 2008:15** Fredriksson Peter och Martin Söderström “Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question?”

**Dissertation series**

- 2007:1** Lundin Martin “The conditions for multi-level governance: implementation, politics, and cooperation in Swedish active labor market policy”
- 2007:2** Edmark Karin “Interactions among Swedish local governments”
- 2008:1** Andersson Christian “Teachers and student outcomes: evidence using Swedish data”