

Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd

Martin Lundin

Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd^a

av

Martin Lundin^b

2018-09-05

Sammanfattning

De kommunalt administrerade försörjningsstöden utgör det yttersta skydds nätet för att täcka den dagliga försörjningen för invånare i Sverige som inte har några andra försörjningsmöjligheter. En stor andel av dem som får försörjningsstöd är arbetslösa och gruppen har svårigheter med att etablera sig på arbetsmarknaden. I den här rapporten diskuteras arbetsmarknadspolitik som riktas till mottagare av försörjningsstöd utifrån tidigare forskning. Rapporten fokuserar på viktiga aspekter att beakta vid utformning av politik inom området. Exempelvis behandlas ansvarsfördelningen mellan kommuner och Arbetsförmedling, hur samverkan mellan myndigheterna organiseras, vilka arbetsmarknadspolitiska program som kan tänkas fungera och ersättningssystemets potentiella konsekvenser. En generell iakttagelse är den brist på kunskap om vilka effekter olika typer av lösningar kan tänkas ha.

^a Rapporten har i en snarlik version publicerats i Bergström, A. och L. Calmfors (red.) (2018), *Framtidens arbetsförmedling*, FORES, Stockholm. Jag vill passa på att tacka de personer som deltagit i FORES-projektet och som bidragit med värdefulla synpunkter i olika sammanhang. Särskilt vill jag tacka bokens två redaktörer Andreas Bergström och Lars Calmfors, samt två anonyma granskare för kloka kommentarer. Utanför projektet har även Håkan Selin, Ulrika Vikman och Rickard Ulmestig bidragit med synpunkter på manusutkast. Ett stort tack till er!

^b Martin Lundin, martin.lundin@ifau.uu.se, IFAU

Innehållsförteckning

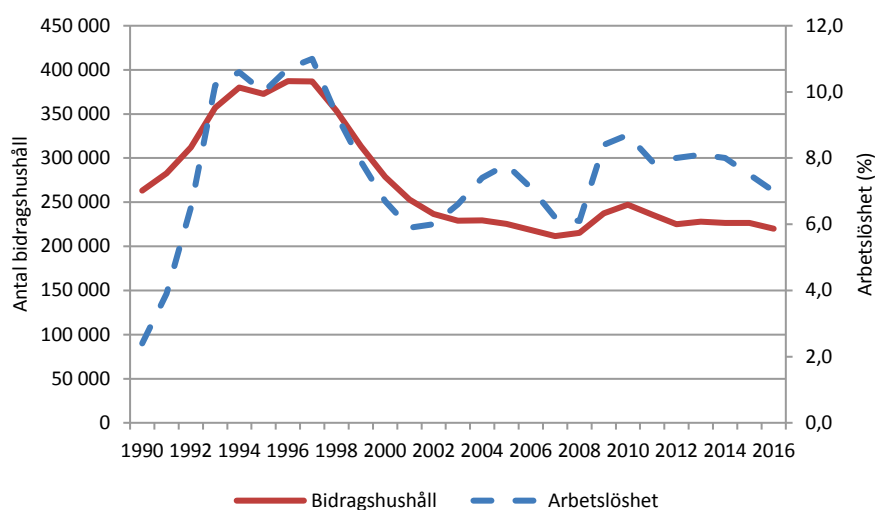
1	Inledning.....	3
2	Vilka roller har stat och kommun idag?	5
3	Ersättningssystemet	7
4	Arbetsmarknadsprogram för mottagare av försörjningsstöd.....	10
4.1	Kommunala program.....	10
4.2	Arbetsförmedlingens program.....	12
4.3	Effektstudier från Danmark och Norge	14
5	Ansvarsfördelning och koordinering mellan stat och kommun.....	16
5.1	Ansvar.....	17
5.2	Samarbete.....	18
6	Avslutning.....	21
6.1	Forskningsbehov	21
6.2	Avslutande diskussion.....	22

1 Inledning

Ekonomiskt bistånd, det som tidigare kallades socialbidrag, utgör det yttersta skyddsnätet för att garantera invånarna i Sverige en skälig lägsta levnadsnivå när inga andra försörjningsmöjligheter återstår. Utgifterna för ekonomiskt bistånd är stora och under 2016 betalade kommunerna ut 10,5 miljarder kronor till sammanlagt drygt 220 000 hushåll (Socialstyrelsen 2017). Arbetslöshet och bidragsberoende är tydligt förknippade med varandra och behoven av ekonomiskt bistånd ökar när arbetslösheten stiger (se *Figur 1*). Avsaknad av jobb är den vanligaste orsaken till att en person behöver hjälp av kommunen för att klara sin försörjning; uppgifter från Socialstyrelsen visar att arbetslöshet utgör det primära försörjningshindret för hälften av biståndsmottagarna (Socialstyrelsen 2016a). Arbetslösa som får ekonomiskt bistånd har ofta en svår situation på arbetsmarknaden. En analys från 2011 visar till exempel att 600 dagar efter inskrivning vid Arbetsförmedlingen är andelen av dessa som ännu inte har fått ett arbete omkring 70 procent, vilket kan jämföras med 25 procent bland personer som har a-kassa (Mörk och Liljeberg 2011). Födda utanför västvärlden, ungdomar och lågutbildade – grupper som många gånger har stora problem med att etablera sig på arbetsmarknaden – är överrepresenterade bland biståndsmottagarna.

Att underlätta vägen från arbetslöshet och beroende av ekonomiskt bistånd till jobb och egen försörjning är således en viktig samhällsuppgift. Såväl kommunerna som staten har roller att fylla i dagens system. Staten har genom Arbetsförmedlingen huvudansvar för arbetsmarknadspolitikens genomförande, medan kommunerna finansierar och administrerar ekonomiskt bistånd. Försörjningsstödet utgör huvuddelen av det ekonomiska biståndet.¹ Utbetalningar av försörjningsstöd kan efter en ändring av socialtjänstlagen (SoL) 1998 villkoras på aktivt deltagande i kommunalt organiserade arbetsmarknadsprogram. Detta har lett till en omfattande kommunal arbetsmarknadspolitik som bedrivs parallellt med den statliga.

¹ Det ekonomiska biståndet består enligt SoL (SFS 2013:421) av två delar: försörjningsstöd och bistånd till annat. Försörjningsstödet ska täcka den dagliga försörjningen och andra skäliga kostnader för vanliga behov. Det beräknas utifrån en riksnorm som fastställs av regeringen. Bistånd till annat avser tillfälliga utgifter, exempelvis för läkarvård och glasögon.



Figur 1 Arbetslöshet (i procent) och antalet hushåll som fått ekonomiskt bistånd, 1990–2016. Källor: Socialstyrelsen och SCB.

Den här rapporten handlar om arbetsmarknadspolitiken för de arbetslösa mottagarna av försörjningsstöd.² Syftet är att sammanställa vad tidigare forskning kan lära oss i ämnet. Jag analyserar tre frågor:

- i) Bidragen till målgruppen: Hur fungerar ersättningssystemet?
- ii) Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för målgruppen: Vilka effekter har olika insatser?
- iii) Koordinering och ansvarsfördelning: Hur fungerar relationen mellan kommuner och arbetsförmedlingar?

Det finns ett antal närbesläktade, och med min genomgång delvis överlappande, svenska översikter. Eva Mörks (2011) sju år gamla bilaga till *Långtidsutredningen 2011* har till exempel inspirerat till flera av resonemangen.³

Nästa avsnitt utgör en kort bakgrund där jag bland annat beskriver regelverket översiktligt. Därefter följer tre avsnitt där kapitlets tre frågor diskuteras i tur och ordning. En avslutande diskussion rundar av rapporten.

² För att underlätta framställningen används biståndsmottagare som synonym till mottagare av försörjningsstöd. Ibland används det något bredare begreppet ekonomiskt bistånd, vilket alltså inte ska ses som en synonym men som ett närbesläktat begrepp.

³ Se också Lundin (2008), Thorén (2012) samt Panican och Ulmestig (2017).

2 Vilka roller har stat och kommun idag?

Enskilda individer har utifrån sin förmåga skyldighet att klara försörjningen på egen hand. Men den som inte kan försörja sig via till exempel arbete, a-kassa eller sjukförsäkring har rätt till ekonomiskt bistånd från sin kommun. Ekonomiskt bistånd söks och utbetalas på hushållsnivå, vilket betyder att personer som lever i samma hushåll har skyldighet att hjälpa varandra med försörjningen. Det ekonomiska biståndet är behovsprövat. Det innebär att socialtjänsten gör en individuell bedömning av den enskildes behov, inkomster och tillgångar. För att kunna få ekonomiskt bistånd krävs att det inte finns några andra tillgångar i hushållet, till exempel sparande eller ägodelar som kan säljas. Huvuddelen av det ekonomiska biståndet utgörs av försörjningsstödet som ska täcka den dagliga försörjningen och vissa andra grundläggande behov. För att ha rätt till försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl måste personen bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande, vara beredd att ta ett anvisat jobb och vara inskriven vid Arbetsförmedlingen.⁴

Arbetsmarknadspolitik är i första hand ett statligt åtagande i Sverige. Personer som står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande ska oavsett försörjningsform få hjälp av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har dessutom ett tydligt uppdrag att prioritera personer som står långt från arbetsmarknaden.⁵ Att arbetslösa mottagare av försörjningsstöd enligt gällande regelverk ska kunna få hjälp av Arbetsförmedlingen är således uppenbart. Förhållandevis många av de som är inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen försörjer sig helt eller delvis via ekonomiskt bistånd: ungefär 20–25 procent enligt en studie av Mörk och Liljeberg (2011). Samma studie visar också att cirka en tredjedel av dem som har ekonomiskt bistånd och är inskrivna vid Arbetsförmedlingen deltar i ett program i förmedlingens regi.

Vid sidan av Arbetsförmedlingen anordnar de flesta kommuner egna program som syftar till att arbetslösa mottagare av försörjningsstöd ska bli självförsörjande. Det finns exempel på kommuner som bedrev sådana aktiveringsinsatser för målgruppen redan på 1970- och 1980-talen (Thorén 2012; Salonen och Ulmestig 2004). I början av 1990-talet fanns den här typen av program i omkring hälften av landets kommuner (Klingensjö 1994). Det var emellertid först 1998 när SoL ändrades som kommunerna gavs en tydlig laglig rätt att anordna aktiveringsinsatser och att ställa krav på arbetslösa mottagare av

⁴ Se till exempel SOU 2017:82, Vikman och Westerberg (2017) samt Panican och Ulmestig (2017).

⁵ Se till exempel Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

försörjningsstöd på deltagande.⁶ Kommunerna fick då rätt att använda sig av sanktioner i form av avslag eller nedsättning av försörjningsstödet om individen vägrade att delta. Primärt gällde det för personer under 25 år, men motsvarande krav kunde också ställas på äldre som hade särskilda behov av kompetenshöjande insatser.⁷ Åldersgränsen togs sedan helt bort 2013.⁸

Kommunernas möjligheter att anordna aktiveringsinsatser och villkora utbetalningar av försörjningsstöd följer av fjärde kapitlet i SoL (§§ 4–5). Det finns dock vissa begränsningar: Insatserna ska framför allt riktas till dem som inte etablerat sig på arbetsmarknaden och inte får del av Arbetsförmedlingens program. Det krävs en individuell bedömning av fallet och en anvisning till en kommunal insats redan från första dagen är därför inte möjlig. Kommunerna kan inte heller ställa krav på aktivering om behovet av försörjningsstöd är tillfälligt eller om det finns andra sociala problem, exempelvis missbruksproblematik eller beteendemässiga störningar (Vikman och Westerberg 2017). En kommun kan bara i undantagsfall dra in försörjningsstödet helt och hållet. Dessutom måste den alltid tillse att kommuninvånarna klarar sitt omedelbara livsuppehälle (SOU 2017:82). I praktiken finns det således en del restriktioner på kommunernas möjligheter att använda sanktioner.

Antalet kommuner som organiserar aktiveringsinsatser har gradvis ökat sedan 1990-talet och idag har nästan alla kommuner egna program. I en kartläggning 2015 visade det sig att 273 av landets 290 kommuner anordnade arbetsmarknadsprogram. I programmen deltog sammanlagt minst 83 000 personer, vilket kan betraktas som en hög siffra givet att 360 000 personer vid motsvarande tidpunkt deltog i Arbetsförmedlingens program för olika grupper av arbets sökanden. Variationen mellan kommuner är dock stor. Vissa kommuner aktiverar en betydligt större andel av målgruppen än andra och kravnivåerna är olika. Mönstren kan delvis förklaras av strukturella faktorer, till exempel av befolkningens sammansättning och behov, men när hänsyn tagits till detta återstår fortfarande stora ”oförklarade” kommunala skillnader (Vikman och Westerberg 2017).

Programinnehållet varierar också en hel del. Olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktik och arbetsförberedande aktiviteter är dock vanliga och ofta

⁶ Lagändringen kan ses som en del av en decentraliseringstrend inom arbetsmarknadspolitiken på 1990-talet, där en större roll gavs till lokala aktörer, se Lundin och Thelander (2012).

⁷ Ändringen av SoL (4 kap. 4§) brukar ses som en förändring i syfte att anpassa lagen till rådande praxis.

⁸ Den svenska situationen med aktiveringskrav på arbetslösa biståndsmottagare är inte unik. Det har funnits en internationell trend sedan 1990-talet mot en aktivare politik, större krav och starkare ekonomiska incitament för den enskilde att snabbt finna arbete (Panican och Ulmestig 2017). På nära håll utgör Danmark (Larsen m.fl. 2001) och Norge (Dahl 2003) tydliga exempel på länder som följer detta mönster.

kombineras insatser (Salononen och Ulmestig 2004; SOU 2017:82). Biståndsmottagare anvisas ofta till programmen av kommunernas socialtjänster. Det är också ganska vanligt att Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till de kommunala insatserna. I dessa fall kan förmedlingen stå för hela eller delar av kostnaden för deltagandet (Vikman och Westerberg 2017).

Biståndsmottagarna har ofta en komplex situation som kan vara svår att hantera för myndigheterna. Det är inte heller alltid uppenbart huruvida en person behöver försörjningsstöd beroende i första hand på avsaknad av jobb eller beroende på andra problem. Handläggare från kommunernas socialtjänster och arbetsförmedlare kan dessutom göra mycket olika värderingar av om en person verkligen är anställningsbar och står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlarna ska göra en så kallad arbetsmarknadspolitisk bedömning av den arbetssökande. Då avgörs vilken hjälp och vilka insatser den sökande ska få ta del av från Arbetsförmedlingen. Förmedlarna kan samråda med kommunala företrädare, men besluten fattas av Arbetsförmedlingen. Förmedlingen kan i denna process göra bedömningen att den sökande faktiskt inte står till arbetsmarknadens förfogande. Flera faktorer påverkar beslutet: den sökandes kompetens och motivation, men även arbetsmarknadsläget och vilka insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda (SOU 2017:82). En arbetsförmedlares slutsatser kan utifrån dessa utgångspunkter många gånger bli en annan än den som kommunala företrädare eller individen själv drar. Den arbetssökande mottagaren av försörjningsstöd kan då hamna inom den kommunala aktiveringspolitiken snarare än inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde.

3 Ersättningssystemet

Hur ersättningssystemet är konstruerat kan på olika sätt få konsekvenser för biståndsmottagarna. En lägre ersättning kan till exempel fungera som ett incitament eller en ”morot” för individen att ta ett jobb, medan hotet om sanktioner i form av reducerad eller indragen ersättning kan innebära en ”piska”. Hur hårda kraven och hur generöst systemet är får naturligtvis också konsekvenser för personernas livssituation: lägre ersättning, behovsprövning, hårda krav och sanktioner kan innebära stora påfrestningar på mottagarna av försörjningsstöd. I detta avsnitt diskuteras utformningen av ersättningen.⁹

Att ersättningen bygger på ett behovsprövat system som är tänkt att utgöra ett yttersta skyddsnät innebär komplikationer som är värda att fundera över. Även

⁹ Se Löfbom (2018) för en intressant studie där de ekonomiska incitamenten till arbete analyseras för nyanlända beroende på familjesituation och beroende på vilken typ av ersättning de har (akassa, etableringsersättning eller ekonomiskt bistånd). Här konstateras bland annat att ”för mottagare av försörjningsstöd blir det ekonomiska utbytet av arbete litet” (s. 11).

om utgångspunkten i SoL är att varje enskild person har ett eget ansvar för sin försörjning, så kan det vara problematiskt att ha ett system där kommunerna kan dra in eller minska ersättningen till försörjningsstöds-mottagarna (Mörk 2011). Biståndet ska trots allt täcka det allra nödvändigaste och bara användas då inga andra möjligheter återstår. Sanktionsmöjligheterna kan därmed sägas gå emot en av försörjningsstödet grundtankar. Om och när sanktionerna används är det uppenbart att personer som ligger på marginalen kan drabbas hårt.

Som noterats ovan finns det emellertid begränsningar inbyggda i systemet. Kommunerna måste i slutändan säkerställa att kommuninvånarna får det allra nödvändigaste och vissa grupper av arbetssökande är det förmodligen mycket svårt att utdela sanktioner till. Sanktioner förekommer dock. Enligt en studie i fyra kommuner under 2002–2004 fick omkring en fjärdedel av dem som deltog i ett kommunalt aktiveringsprogram en sanktion under året, vilket är en ganska hög andel (Nybom 2011). I studien refereras även liknande resultat från till exempel Norge och USA. Vilken effekt hotet om sanktioner har är det svårt att veta något om. Det finns forskningsresultat som tyder på att de kommunala aktiveringskraven kan ha haft positiva arbetsmarknadseffekter, men i så fall bara bland personer som inte har barn och som är ogifta (Persson och Vikman 2014).

Begränsningarna som finns i ersättningssystemet, bland annat om att kommunerna måste tillse att deras invånare verkligen klarar sitt livsuppehälle, gör att möjligheten till sanktioner inte blir fullt lika orimlig som man vid första anblick kan tycka. En förutsättning är dock att personerna verkligen inte har någon annan problematik än att de saknar jobb. Det blir också rimligare med möjligheter till sanktioner om kravnivåerna inte är alltför höga, om insatserna fylls med ett meningsfullt innehåll och om det går att påvisa att systemet ger goda resultat. Huruvida så är fallet vet vi inte så mycket om i dagsläget.

En annan aspekt vad gäller sanktionsmöjligheterna handlar om att dessa kan komma att användas på olika sätt i olika kommuner. Arbetssökande mottagare av försörjningsstöd ställs i så fall inför varierande krav beroende på i vilken kommun de bor. I ett land med en omfattande kommunal självstyrelse är det förstås inte särskilt konstigt, men det betyder samtidigt att en likvärdig behandling av gruppen prioriteras ned. Flera reformer under 2000-talet har genomförts i syfte att göra arbetsmarknadspolitiken mer enhetlig (Lundin och Thelander 2012).¹⁰ Vad gäller ersättningen till arbetslösa biståndsmottagare, och det sanktionssystem som används för målgruppen, har inte motsvarande steg tagits.

¹⁰ Bland större reformer kan organisationsförändringen och bildandet av Arbetsförmedlingen 2008, samt etableringsreformen 2010 då Arbetsförmedlingen tog över huvudansvaret för nyanländas etablering nämnas.

Behovsprövningen innebär vidare att biståndsmottagarens ekonomiska ersättning minskar vid inkomster från andra håll, vilket försvagar individens incitament att ta korta tillfälliga jobb eller öka antalet arbetade timmar.¹¹ Tidigare minskade försörjningsstödet fullt ut för alla biståndsmottagare i dessa situationer, men den 1 juli 2013 infördes en så kallad jobbstimulans. Jobbstimulansen är en beräkningsregel som syftar till att göra det mer lönsamt för personer med försörjningsstöd att arbeta. Det ska uppnås genom att 25 procent av lönen som en mottagare av försörjningsstöd som arbetar får, ska undantas när nivån på biståndet beräknas. Regeln gäller bara för personer som fått försörjningsstöd under minst sex månader och den är tillämplig under två år (Socialstyrelsen 2016b).

Jobbstimulansen innehåller såväl positiva som negativa komponenter ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Det blir mer lönsamt att ta ett arbete om inte hela löneinkomsten tas med i beräkningen när beslut om försörjningsstöd ska fattas. Samtidigt kommer personer som tidigare inte varit berättigade till ersättning nu att bli det. Vissa individer kan också välja att arbeta mindre, eftersom de kan uppnå samma inkomst till färre arbetade timmar. Väntetiden på sex månader kan också föra med sig att en del biståndsmottagare väntar ut denna tidsfrist innan de tar ett jobb. Vilken totaleffekten blir går det därför inte att uttala sig om utan empiriska studier.

Socialstyrelsen (2016b) har genomfört en uppföljning av jobbstimulansen. De kommer bland annat fram till att en låg andel (1,8 procent) av de som får ekonomiskt bistånd tar del av stimulansen¹² och att reformen har inneburit ökad administration för socialsekreterarna. En överväldigande majoritet av kommunerna menar att jobbstimulansen *inte* har lett till att fler personer arbetar. I uppföljningen konstateras också att reformen fört med sig att hushåll som tidigare klarade sig utan ekonomisk stöttning från kommunen får det nu, vilket ökat kommunernas kostnader. Uppföljningen ger dock inget svar på frågan om vilka effekter jobbstimulansen har haft. Det finns inte heller någon diskussion om varför så få har tagit del av stimulansen. Det skulle till exempel kunna förklaras av att stimulansen inte är tillräckligt stor eller av att det helt enkelt är få som får tillfälliga jobb. En annan möjlighet är att socialsekreterarna inte tillämpar regeln fullt ut alla gånger, exempelvis beroende på att de inte gillar den

¹¹ De ekonomiska incitamenten för gruppen att delta i program som anordnas av Arbetsförmedlingen och som finansieras av staten är dessutom begränsade, eftersom ersättningen från kommunen minskar krona för krona om den statliga ersättningen ökar.

¹² Av dem som får ekonomiskt bistånd och som har arbetslöshet/språkhinder som primärt försörjningshinder är det 3,6 procent som tagit del av jobbstimulansen. Notera att siffrorna (1,8 respektive 3,6 procent) inte tar hänsyn till hur många som faktiskt uppburit försörjningsstöd under sex månader och därmed är behöriga. Om man gör det blir rimligen andelen högre.

eller på att regeln är krånglig och kräver administration. Det finns ett antal studier som undersökt effekter av policyförändringar som liknar jobbstimulansen i andra länder. Resultaten är blandade, men det sammanfattande intrycket är att de långsiktiga effekterna är förhållandevis små.¹³

När ersättningssystemets utformning diskuteras är det viktigt att fundera över hur kostsamma olika lösningar blir. Att försörjningsstödet är behovsprövat innebär att kommunerna kan hålla nere vissa kostnader, men samtidigt finns det också administrativa kostnader som måste tas med i beräkningen när man ska bedöma systemets styrkor och svagheter.

4 Arbetsmarknadsprogram för mottagare av försörjningsstöd

Många av de arbetslösa mottagarna av försörjningsstöd deltar i arbetsmarknadspolitiska program, antingen i kommunens eller i Arbetsförmedlingens regi. Hur verkningsfulla är dessa program? Och finns det insatser som fungerar bättre än andra? I detta avsnitt diskuterar jag vad vi vet utifrån tidigare studier. Jag börjar med att sammanfatta resultaten från studier av effekter av kommunala aktiveringsinsatser i Sverige.¹⁴ Därefter tittar jag närmare på analyser av Arbetsförmedlingens program. Till sist görs en kort utblick till studier som bygger på danska och norska data. Danmark och Norge liknar på många sätt Sverige och det finns flera intressanta analyser därifrån.

4.1 Kommunala program

En återkommande slutsats från tidigare översikter är att det finns alldeles för få pålitliga effektstudier av kommunala aktiveringsinsatser i Sverige.¹⁵ En standarduppsmaning är därför att fler studier måste till innan det går att uttala sig om vad som fungerar. Min uppdatering av forskningsläget ger tyvärr ingen anledning att revidera den slutsatsen. Det finns fortfarande mycket få undersökningar och många av dem har uppenbara metodologiska brister.¹⁶

¹³ Se till exempel Card och Hyslop (2005), Matsudaira och Blank (2014) samt Knoef och van Ours (2016). Se även Mörk (2011) för en diskussion.

¹⁴ Notera att det finns studier som undersökt andra aspekter än insatsernas arbetsmarknadseffekter som inte berörs i rapporten. Jobbtorgen i Stockholm har exempelvis stått i fokus i flera forskningsstudier; se till exempel Dahlberg m.fl., (2013). Översikter av denna typ av studier återfinns i exempelvis Thorén (2012) och Panican och Ulmestig (2017).

¹⁵ Se till exempel Giertz (2007), Lundin (2008), Mörk (2011), Thorén (2012) samt Panican och Ulmestig (2017).

¹⁶ För att kunna uttala sig om effekter av en arbetsmarknadspolitisk insats krävs att utfallet för en deltagargrupp jämförs med utfallet för en noga utvald kontrollgrupp av (helt) jämförbara individer. I de flesta utvärderingarna av kommunala aktiveringsinsatser är det osäkert om en trovärdig jämförelsegrupp verkligen har identifierats.

De mest trovärdiga svenska effektstudierna av aktiveringspolitik utgörs förmodligen av de analyser som har gjorts av insatser i Stockholm under perioden 1998–2004. Insatserna bestod framför allt av ökad kontroll och schemalagda aktiviteter med till exempel jobbsökande, jobbträning eller praktik. Enligt Dahlberg, Hanspers och Mörk (2013) hade programmen inga effekter på mottagande av ekonomiskt bistånd. Däremot fanns det positiva men små effekter på löneinkomster och sysselsättning. Effekterna var i genomsnitt något bättre för personer födda i Sverige och för boende i ensamhushåll än för andra grupper. Det går inte att separera betydelsen av de ökade kraven från betydelsen av programinnehållet, men en kvalitativ analys av Thorén (2008) indikerar att aktiveringen handlade mer om kontroll än om insatser med ett genomarbetat innehåll.

I en senare fördjupande studie undersöks effekter av insatserna i Stockholm på mottagande av försörjningsstöd i form av inträdes- och utträdeseffekter (Persson och Vikman 2014). Utträdeseffekter handlar om i vilken grad individer slutar att ta emot försörjningsstöd som en konsekvens av insatserna, och inträdeseffekter om i vilken utsträckning personer blir mottagare av försörjningsstöd. I genomsnitt verkar det inte finnas några effekter på vare sig inträdet eller utträdet. Däremot tyder analyserna på att det finns en positiv effekt på sannolikheten att lämna försörjningsstöd bland ogifta personer utan barn. Sammantaget indikerar således erfarenheterna från Stockholm att programmen har haft ganska liten inverkan på arbetsmarknadsutfall, men att det bland personer med mindre familjeansvar kan ha varit positivt.

I övrigt finns det i princip fyra relevanta studier att luta sig emot. Samtliga har metodologiska begränsningar som gör att slutsatser bör dras med reservationer. I en analys av insatser i Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby och Östhammar åren 2002–2004 jämförs effekterna av ”jobbaktivering” (till exempel jobbsökaraktiviteter och jobbträning utanför reguljär arbetsmarknad), ”resursaktivering” (till exempel Sfi, yrkesinriktade kurser och praktik på reguljär arbetsmarknad) och ”ingen aktivering”. Resultaten tyder på att resursaktivering har en positiv effekt på sannolikheten att få ett arbete, medan sannolikheten att ta emot ekonomiskt bistånd inte påverkas av vilken insats individen deltar i (Nybom 2014). I tre andra studier undersöks effekter av olika kommunala program i Malmö (Giertz 2004) och Uppsala (Milton och Bergström 1998) under tidigt 1990-tal och Stockholm (Hallsten, Isaksson och Andersson 2002) 1998–2000. I samtliga fall indikerar analyserna att aktiveringsinsatserna inte hade några effekter på arbetsmarknadsrelaterade utfall.

I många kommuner används så kallade arbetsmarknadsanställningar. Det innebär att vissa biståndsmottagare kan få tidsbegränsade anställningar, i regel

under maximalt 12 månader. Arbetet utförs i kommunal sektor med varierande uppgifter. Kollektivavtal och ordinarie regler vid visstidsanställningar gäller. Det är vanligt att anställningarna subventioneras med stöd från Arbetsförmedlingen, till exempel genom nystartsjobb. Tanken är att deltagarna ska stärka sin ställning på arbetsmarknaden och få viktiga kontakter och referenser. Genom arbetsmarknadsanställningarna kan biståndsmottagarna dessutom bli kvalificerade för a-kassa, vilket kan minska de kommunala utgifterna för ekonomiskt bistånd (Vikman och Westerberg 2017). I dagsläget vet vi inte så mycket om arbetsmarknadsanställningarnas effekter.¹⁷ Det är angeläget att ta reda på huruvida denna strategi stärker personernas ställning på arbetsmarknaden eller om det mest handlar om att föra över individer till det statliga ersättningssystemet för att avlasta kommunernas budget.¹⁸

Sammantaget är det svårt att ha en bestämd uppfattning om huruvida de kommunala initiativen är verkningsfulla och i så fall vilka typer av insatser som är att föredra. Det verkar dock inte finnas något utbrett stöd för att kommunerna lyckas förbättra situationen för försörjningsstödmottagarna genom aktiveringsinsatserna. Framför allt tycks inte utbetalningarna av ekonomiskt bistånd minska.

4.2 Arbetsförmedlingens program

I en översikt av Forslund och Vikström (2011) sammanfattas forskningsläget avseende effekter av Arbetsförmedlingens program för arbetssökande *generellt*.¹⁹ Det är inte alls säkert att den generella bilden är applicerbar på personer som får försörjningsstöd och som deltar i förmedlingens program, men det är åtminstone en första kunskapsbas att utgå ifrån. Enligt översikten är intensifierad hjälp från arbetsförmedlare och anställningssubventioner ofta effektiva policyverktyg som förbättrar arbetssökandes chanser på arbetsmarknaden. En annan slutsats i förlängningen av dessa resultat är att aktiviteter som ”ligger nära” ett vanligt arbete i regel fungerar bra.²⁰ En del

¹⁷ I *avsnitt 4.2* diskuterar jag dock resultaten i en studie om nystartsjobb i Växjö kommun av Behrenz och Hammarstedt (2014). Detta skulle kunna ses som ett exempel på en effektstudie av arbetsmarknadsanställningar.

¹⁸ Se vidare i *avsnitt 5* för diskussioner om samspelet mellan kommunala arbetsmarknadsförvaltningar och lokala arbetsförmedlingar.

¹⁹ Se även Calmfors, Forslund och Hemström (2002).

²⁰ Nackdelen med insatser som liknar vanliga jobb är att de i relativt stor utsträckning tränger undan reguljära arbetstillfällen. Det är dock ett mindre problem om de som får jobben har en svagare ställning på arbetsmarknaden (till exempel mottagare av försörjningsstöd) än de som ”trängs undan”.

forskningsresultat tyder också på att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har positiva effekter för deltagarna, framför allt på längre sikt.²¹

För att veta om det generella mönstret även gäller bland biståndsmottagare, skulle det vara värdefullt med studier som undersöker effekter av arbetsmarknadspolitiska program separat för personer som bor i hushåll som får ekonomiskt bistånd. Olyckligtvis finns det nästan inga sådana studier. Liljeberg (2016) redovisar dock separata effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för boende i hushåll som får ekonomiskt bistånd. Han finner något bättre effekter i gruppen än bland andra arbetssökande.

En annan intressant studie är Behrenz och Hammarstedts (2014) utvärdering av nystartsjobb i Växjö kommun som förvaltningen för Arbete och Velfärd systematiskt använde sig av för att underlätta arbetsmarknadsetableringen för personer som får försörjningsstöd.²² Nystartsjobb är en statligt finansierade åtgärd som infördes 2007. Vid nystartsjobb subventioneras lönen om en person som har varit arbetslös länge anställs. Resultaten i studien tyder på en positiv effekt på individernas möjligheter till jobb. Vissa känslighetsanalyser som redovisas i rapporten indikerar dock att det finns en osäkerhet vad gäller slutsatserna.²³

Bland dem som får försörjningsstöd finns det många som har låg utbildning samt många utrikes födda, ungdomar och långtidsarbetslösa. Till skillnad mot gruppen mottagare av försörjningsstöd har programeffekter ganska ofta analyserats separat för dessa grupper. Resultaten kan i viss mån hjälpa oss att förstå vilka effekter arbetsmarknadspolitiska program skulle kunna ha bland dem som bor i ett bidragshushåll.

Flera studier finner att effekterna av arbetsmarknadspolitiska program är bättre bland lågutbildade än bland högutbildade – åtminstone verkar det inte finnas några belägg för att programeffekterna skulle vara sämre. Några

²¹ Forslund och Vikström (2011) drar slutsatsen att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen haft klart bättre effekter under början av 2000-talet än under 1990-talet. Vissa nyare analyser indikerar att de kortsiktiga effekterna har blivit något mindre positiva efter 2007 (till exempel Gartell m.fl., 2013; Liljeberg 2016) och under senare år kanske till och med negativa (Arbetsförmedlingen 2016). Det är dock bara effekter på relativt kort sikt som har studerats i dessa studier. Resultat i Vikström och van den Berg (2017) visar däremot att om effekter på längre sikt beaktas är utfallet genomgående tydligt positivt (i alla fall under perioden som studeras, 1996–2010).

²² Notera att jag redovisar studien om nystartsjobb under rubriken ”Arbetsförmedlingens program”, eftersom det är en statligt finansierad insats och en del av Arbetsförmedlingens verktygslåda. I praktiken är det dock i det här fallet den kommunala förvaltningen som har använt sig av nystartsjobben i sitt arbete; förmedlingens involvering har rimligen inte varit så stor. Således skulle man kunna se nystartsjobben i Växjö kommun som ett exempel på en sådan arbetsmarknadsanställning som diskuterades i *avsnitt 4.1*.

²³ En samhällsekonomisk kalkyl tyder också på att det förmodligen handlar om en förhållandevis dyr insats för samhället.

undersökningar visar till exempel att gruppen drar mer nytta av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning (de Luna, Forslund och Liljeberg 2008; Regnér 2014) och andra resultat indikerar att förmedlingsinsatser fungerar extra bra för lågutbildade (Hägglund 2009).

Bilden är liknande om man jämför effekter för utrikes födda med effekter bland infödda. Det finns analyser som visar att effekten av subventionerad sysselsättning är lika stor bland de utrikes födda som bland andra grupper av arbetssökande (Liljeberg, Sjögren och Vikström 2012), samt studier som tyder på bättre effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning (de Luna, Forslund och Liljeberg 2008) och av jobbcoachning (Liljeberg, Martinson och Thelander 2012; Gartell 2013).

Bland gruppen långtidsarbetslösa är bilden inte lika tydlig. Effekterna av arbetsmarknadsutbildning skulle dock kunna vara något starkare i gruppen enligt en studie av Liljeberg (2016). Det finns också exempel på analyser av program riktade till långtidsarbetslösa som visat att förstärkta förmedlingsinsatser, vilka kombineras med att arbetsförmedlarna lägger mycket tid på arbetsgivar-kontakter, har lett till goda resultat (Liljeberg och Lundin 2010).

Situationen är annorlunda vad gäller ungdomar, där det inte finns några belegg alls för att arbetsmarknadspolitiska program skulle fungera särskilt bra för dem under 25 år. Det finns analyser som indikerar att arbetsmarknadsutbildning (de Luna, Forslund och Liljeberg 2008), intensifierad arbetsförmedling (Hägglund 2009) och jobbcoachning (Liljeberg, Martinson och Thelander 2012) har sämre effekter för ungdomar än för andra. Det är också väletablerat i litteraturen att kommunala ungdomsprogram inte är särskilt effektiva (Carling och Larsson 2005; Forslund och Nordström Skans 2006).

Sammanfattningsvis talar en hel del för att de generella rekommendationerna om arbetsmarknadspolitiska program även är giltiga för dem som får försörjningsstöd. Det skulle betyda att förstärkta förmedlingsinsatser, subventionerad sysselsättning och insatser som liknar ett riktigt jobb troligen kan förbättra gruppens chanser på arbetsmarknaden. Även yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle kunna ha positiva effekter i gruppen. Ungdomar utgör dock ett specialfall där det inte finns stöd för att någon programtyp ger goda resultat.

4.3 Effektstudier från Danmark och Norge

Forskning om effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser för mottagare av försörjningsstöd i andra länder är också intressant att beröra. Det är naturligtvis inte säkert att slutsatser från andra kontexter är direkt överförbara till Sverige, men en internationell utblick kan ändå vara värdefull. Danmark och Norge

påminner på flera sätt om Sverige och det finns relativt många effektstudier av insatser för biståndsmottagare från dessa länder som håller god kvalitet.²⁴

En av dessa studier, som bygger på ett experiment i Danmark, finner inga effekter av förstärkta förmedlingsinsatser (Brodersen 2015). Däremot hittas i en annan studie, avgränsad till invandrade biståndsmottagare, positiva effekter av liknande insatser (Heinesen, Husted och Rosholm 2013). I analysen finner man även positiva effekter av många andra arbetsmarknadspolitiska program. Det tydligaste resultatet är att anställningssubventioner fungerar särskilt bra. Ytterligare två danska undersökningar bekräftar bilden av att subventionerad sysselsättning har positiva effekter, medan andra typer av arbetsmarknadspolitiska insatser däremot inte verkar hjälpa målgruppen (Clausen m.fl., 2009; Bolvig m.fl., 2003).

I en analys från Norge studeras ett ambitiöst och dyrt program som kombinerar en ersättning till deltagarna som är ungefär dubbelt så hög som försörjningsstödet med omfattande arbetsmarknadsinsatser (Markussen och Røed 2016). Handläggarna inom programmet hade bland annat ansvar för betydligt färre klienter (i genomsnitt 18 personer) än i normala fall och insatserna skulle vara individanpassade. Olika kombinationer av förmedlingshjälp, utbildning, praktik och rehabilitering användes. Studien påvisar tydligt positiva effekter på arbetsmarknadsutfall. Huruvida effekterna är större än kostnaderna kan undersökningen dock inte svara på. En annan norsk studie indikerar positiva effekter av aktiveringskrav på ungdomar på flera utfall: mottagandet av försörjningsstöd minskar, sannolikheten att ha slutfört en gymnasieutbildning ökar och framtida arbetsmarknadsinkomster ökar. Utifrån studien går det inte att säga i vilken grad det är aktiveringskraven i sig respektive de insatser som ungdomarna deltar i som ger de positiva effekterna (Hernæs, Markussen och Røed 2017). Det finns vidare analyser från Norge som visar att program som syftar till att stärka deltagarnas humankapital, främst genom utbildning, har positiva effekter för mottagare av försörjningsstöd (Dahl och Lorentzen 2005). Enklare aktiveringsinsatser som inte stärker deltagarnas humankapital verkar i genomsnitt inte ha några effekter (Dahl och Lorentzen 2005; Dahl 2003).

²⁴ Notera att det finns klara skillnader mellan Sverige, Danmark och Norge vad gäller arbetsmarknadspolitikens organisering. Exempelvis så har vi i Sverige på lokal nivå arbetsförmedlingar i statlig regi, men parallellt med detta alltså även kommunala arbetsmarknadskontor. I Danmark finns en nationell arbetsmarknadsmyndighet, men den lokala förmedlingsverksamheten är delegerad till kommunerna. I Norge är arbetsmarknadspolitiken samlad i en nationell myndighet, men de lokala kontoren drivs i samverkan mellan stat och kommun (Kullander och Tønnes Lönnros 2016).

Varken de danska eller de norska studierna ger svar på frågan om kommunerna är mer lämpade än staten att ansvara för arbetsmarknadspolitiska insatser för mottagare av försörjningsstöd.

5 Ansvarsfördelning och koordinering mellan stat och kommun

Hur ansvaret för arbetsmarknadsinsatser för mottagare av försörjningsstöd bör fördelas mellan stat och kommun samt hur de lokala förmedlingskontoren och kommunerna kan förväntas att samarbeta på ett bra sätt utgör centrala frågor att diskutera. Arbetsförmedlingen och kommunerna har delvis olika regler, prioriteringar och arbetssätt. Kommunerna har incitament att på olika sätt vältra över kostnader för försörjningsstöd på Arbetsförmedlingen, exempelvis genom att försöka få in biståndsmottagarna i åtgärder som helt eller delvis finansieras av staten och kanske även få dem kvalificerad för a-kassa. Förmedlingen har å andra sidan incitament att förenkla sitt arbete genom att försöka föra över klienter som har stora svårigheter på arbetsmarknaden till den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Därmed är risken för revirstrider, kolliderande regelverk och mål, dubbelarbete och koordineringsproblem uppenbar. Det innebär en fara för att enskilda individer hamnar mellan stolarna. Tidigare studier har visat att även om det lokala samspelet för det mesta fungerar ganska bra, så upplever de involverade aktörerna ofta att ansvarsfördelningen är otydlig och att det finns oklarheter och friktioner i samarbetet.²⁵

Det är orimligt att tänka sig att den här typen av problem helt kan undvikas; insatser som syftar till att hantera komplexa utmaningar kräver nästan alltid att flera aktörer med motstridande intressen och kulturer deltar i processerna. Men även om det inte går att eliminera problemen är det viktigt att söka efter lösningar som leder till att relationerna kan hanteras så bra som möjligt. Nedan diskuterar jag ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedling och kommun samt samarbetet mellan dessa aktörer. Detta är också två aspekter som analyseras i Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande från hösten 2017 (SOU 2017:82).

²⁵ Se till exempel Lundin (2008), Panican och Ulmestig (2017), Salonen och Ulmestig (2004), Thorén (2012) och SOU 2017:82.

5.1 Ansvar

I dagens system står alltså kommunerna för försörjningen av arbetslösa mottagare som behöver ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen har samtidigt det övergripandet ansvaret för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Eftersom socialtjänst och försörjningsstöd är kommunala uppgifter – och eftersom den kommunala självstyrelsen är omfattande i Sverige – är det inte så konstigt att kommunerna också kan anordna program för målgruppen om de så önskar. Att de faktiskt gör det i praktiken beror i hög grad på att kommunerna upplever att Arbetsförmedlingen inte tar sitt ansvar fullt ut (SOU 2017:82; Lundin 2008). Kommunernas aktivitet inom området kan då bland annat förklaras av en vilja att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd och öka skatteintäkterna, att säkerställa personalförsörjning till den kommunala sektorn och att motverka utflyttning (Lundin 2008). Om kommunerna hade ansett att Arbetsförmedlingen hade gjort sitt jobb är det inte troligt att omfattningen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken hade varit så stor som fallet är idag.

En del forskningsresultat tyder på att arbetslösa biståndsmottagare deltar i lägre grad i Arbetsförmedlingens program än andra grupper av arbetssökande, när hänsyn tagits till en rad bakgrundsfaktorer. Det kan ses som ett visst stöd för att gruppen inte prioriteras fullt ut av förmedlingen (Mörk 2011; Mörk och Liljeberg 2011).²⁶

Knäckfrågan vad gäller ansvaret handlar i mångt och mycket om den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, där arbetsförmedlaren ska avgöra om en arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Det finns inga exakta kriterier för hur bedömningen ska gå till. Den sökandes egenskaper och kvalifikationer vägs in liksom arbetsgivares efterfrågan, men även vilka verktyg i form av insatser och program som Arbetsförmedlingen kan erbjuda spelar roll (SOU 2017:82). En bedömning om att personen inte står till arbetsmarknadens förfogande kan ligga nära till hands i en situation där arbetsförmedlaren har en stor arbetsbelastning, där individen har en svårbedömd situation och där det inte är uppenbart vilka insatser som skulle kunna leda till ett gott resultat. Dessutom vet förmedlaren om att kommunernas arbetsmarknadspolitik finns som ett skydds nät.

En möjlig väg att gå för att göra ansvaret tydligare är helt enkelt att bestämma att kommunerna får ta över arbetsmarknadspolitiken för dem som mottar försörjningsstöd. En sådan lösning skulle rimligen göra ansvarsfördelningen tydligare. Andra potentiella fördelar är att verksamheten skulle kunna bli mer flexibel och anpassas bättre efter lokala preferenser och behov (Lundin 2008).

²⁶ Notera dock att analyser i Löfbom (2007) indikerar att försörjningsstödmottagarna tar del av program i lika hög grad som andra arbetssökande.

Nackdelarna med att tydligare och mer formellt decentralisera arbetsmarknadspolitiken för mottagarna av försörjningsstöd till kommunerna är dock uppenbara. Arbetsmarknader följer exempelvis inte strikt geografiska gränser och kommunalekonomiska motiv går inte alltid hand i hand med vad som är bäst för arbetsmarknaden ur ett nationellt perspektiv (Lundin och Skedinger 2006). Regelverket som Arbetsförmedlingen har att förhålla sig till kan många gånger uppfattas som stelbent på lokal nivå, men samtidigt finns det där av en anledning. Tanken är att det ska bidra till en enhetligare och effektivare arbetsmarknadspolitik. Det finns också stordriftsfördelar med en sammanhållen nationell myndighet för arbetsmarknadspolitiken och det är svårt att tro att mindre kommuner har kapacitet att ta över huvudansvaret för området. Ett annat argument är att insynen och möjligheten till uppföljning och utvärdering av kommunala insatser är begränsad i dagsläget.

Man bör slutligen komma ihåg att de få effektstudier som finns på området tyder på att kommunerna inte har lyckats leverera så bra resultat. Bland annat visar analyser i en studie där förmedlingen och kommunerna jämförs, att de kommunala ungdomsprogrammen hade dåliga effekter. Studien finner stöd för slutsatsen ”att decentraliseringen av arbetsmarknadspolitikens genomförande till kommunal nivå reducerade programmens effektivitet” (Forslund och Skans 2006, s. 40). Även resultaten i en utvärdering av etableringsreformens effekter på nyanlända tyder på att Arbetsförmedlingen lyckas bättre än kommunerna (Andersson Joona, Wennemo Lanninger och Sundström 2016). Stödet för att förmedlingens insatser verkligen är bättre är kanske inte överväldigande, men det finns åtminstone inga trovärdiga studier som pekar på att det omvända skulle vara fallet.

5.2 Samarbete

Det finns ett ömsesidigt beroende mellan kommun och Arbetsförmedling. I kommunerna finns till exempel många tänkbara arbetstillfällen och praktikplatser. Samtidigt har kommunerna god kunskap om lokala förhållanden och utvecklingsplaner samt expertis och beslutandemakt inom angränsade politikområden (som socialtjänst och utbildning). Detta är något som Arbetsförmedlingen kan dra nytta av för att realisera sitt uppdrag. Kommunerna har i sin tur behov av Arbetsförmedlingen, eftersom arbetslöshet innebär stora påfrestningar för den kommunala ekonomin. Arbetsförmedlingens olika resurser (till exempel expertis, pengar, program och personal) kan då användas för att den lokala utvecklingen ska bli så gynnsam som möjligt (Lundin 2007a; Lundin 2008).

Givet det ömsesidiga beroendet är det inte så konstigt att enkät- och intervjustudier visar att lokala företrädare från förmedling och kommun tycker att det är

viktigt att myndigheterna samarbetar. Samarbetet fungerar många gånger relativt väl i praktiken, men en vanligt förekommande åsikt är ändå att samverkan bör stärkas för att arbetsmarknadspolitiken ska bli så effektiv som möjligt.²⁷ SKL och Arbetsförmedlingen är på central nivå överens om behovet av lokalt samarbete och det finns en övergripande överenskommelse om samverkan (SKL och Arbetsförmedlingen 2017).

Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det rimligt att utgå ifrån att det behövs koordinering och samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna samt att detta är något som borde kunna utvecklas. Det gäller oavsett hur ansvaret för politiken fördelas mellan nivåerna. Här är det dock viktigt att notera tre saker. *För det första* att merparten av dem som är involverade i det lokala arbetet alltså tycker att samspelet redan idag fungerar ganska bra.²⁸ *För det andra* att ”förbättrad samverkan” alltid är något som efterfrågas och att det har kommit att bli en standardrekommendation för att effektivisera offentlig sektor. Det är dock inte alls säkert att ökat samarbete alltid leder till förbättringar (Lundin 2007b). *För det tredje* att det inte finns någon forskning från området som skattat arbetsmarknadseffekter av ökad samverkan mellan förmedling och kommun i Sverige.²⁹

Men även med dessa reservationer i åtanke är det rimligt att utgå ifrån att det är bra om förutsättningarna för ett gott samspel mellan myndigheterna är gynnsamma. Exakt hur det ska åstadkommas är svårare att svara på. Forskningsresultat tyder emellertid på att samarbetet mellan förmedling och kommun är mer omfattande när organisationerna har liknande prioriteringar, när det finns ett förtroende mellan dem och när det ömsesidiga resursberoendet är större (Lundin 2007a). Det är möjligt att policyförändringar som bygger på dessa mekanismer skulle kunna vara framgångsrika för att stärka samarbetet.

En sak som diskuterats flitigt är samlokalisering av den statliga och den kommunala arbetsmarknadspolitiken; frågan om ”en gemensam ingång” drivs exempelvis av SKL.³⁰ Samlokalisering skulle kunna förbättra servicen till medborgarna och underlätta samverkan. I Norge har man genomfört en stor

²⁷ Se till exempel SOU 2017:82 samt Panican och Ulmestig (2017).

²⁸ Exempelvis menar 80 procent av de kommuner som har ett operativt samarbete med Arbetsförmedlingen att detta samarbete fungerar ”ganska bra” eller ”mycket bra” enligt en ny studie som genomförts inom ramen för Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2017:82).

²⁹ Inspektionen för Socialförsäkringen har genomfört en översikt av studier om samverkan mellan myndigheter inom socialförsäkringsområdet och kommit fram till att det i stort sett saknas information om effekter av samverkan (ISF 2010:2).

³⁰ I den internationella litteraturen talar man ibland om ”One-stop shops”. Dessa finns i olika former i flera länder, såsom Danmark, Norge, Tyskland, Storbritannien och Nederländerna (Askim m.fl. 2011; Minas 2014).

omorganisation (NAV-reformen³¹) som inneburit samlokalisering av arbetsförmedling och socialtjänst. Implementeringsstudier av NAV-reformen har visat på en hel del problem (Andreassen och Reichborn-Kjennerud 2009; Hansen 2009). I en utvärdering av reformens arbetsmarknadseffekter på kort sikt fann man också att omorganisationen inte hade några positiva effekter (Aakvik m.fl. 2014). Det är rimligt att tro att stora administrativa reformer av den här typen är svåra och tar tid; resultaten kan mycket väl bli bättre på längre sikt. Samtidigt finns det i nuläget inget tydligt forskningsstöd för att en omfattande omorganisation i Sverige skulle ge effektivitetsvinster. En studie från Storbritannien indikerade emellertid positiva effekter på övergångar till arbete av samlokalisering av socialtjänst och arbetsförmedling (Karagiannaki 2007).

Det är värt att stryka under att för de allra flesta arbetssökande finns det trots allt inte något stort behov av gemensam ingång. Men även om myndigheterna inte samlokaliseras helt och hållet går det att samlokalisera viss personal eller vissa delar av verksamheten, exempelvis de delar som rör arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. I flera kommuner finns sådana lösningar. Ett exempel är Göteborg där det på kommunens så kallade Kompetenscenter arbetar arbetsförmedlare. Det går också att sätta upp resursgrupper med deltagare från de båda myndigheterna eller bedriva projekt gemensamt. Särskilda samverkansavtal kan upprättas och ekonomiska resurser kan samordnas. Allt detta förekommer i Sverige idag.³² Exempelvis har det på rehabiliteringsområdet funnits en finansiell samordning ("Finsam") mellan kommuner och Arbetsförmedlingen samt mellan Försäkringskassan och landsting sedan 2004. Ett annat exempel är de lokala samverkansavtal mellan Arbetsförmedlingen och kommuner vad gäller ungas och nyanländas etablering som har upprättats i de allra flesta kommunerna inom ramen för det arbete som drivs av *Delegationen för unga och nyanlända till arbete* (Dua). Dessa former av samarbeten fokuserar inte specifikt på arbetslösa mottagare av försörjningsstöd, men de har en tydlig koppling till gruppen.

³¹ NAV är namnet på den myndighet som bildades när socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa samlokaliseras i Norge 2006. Ursprungligen stod NAV för *Ny Arbeids- och Velferdsforvaltning*. Eftersom omorganisationen sedan kom att bli mera långsiktig och permanent ansågs "Ny" inte som en lämplig del av myndighetsnamnet. Därför används NAV (med versaler) som ett egennamn. För mer information om NAV, se myndighetens hemsida www.nav.no.

³² Se till exempel SKL (2017) för exempel på olika former av samverkan som förekommer mellan kommuner och Arbetsförmedling.

6 Avslutning

Avslutningen av rapporten består av två delar. Jag börjar med att kort beröra angelägna frågor att studera i kommande forskning. Därefter diskuterar jag centrala frågor att reflektera över vid utformningen av den framtida politiken på området.

6.1 Forskningsbehov

Den mesta akuta frågan att besvara är vilka effekter olika typer av kommunala arbetsmarknadsinsatser har. Stora resurser tas i anspråk och antalet deltagare är stort, men vi vet förvånansvärt lite om vad insatserna leder till. Utan fler högkvalitativa forskningsstudier, till exempel i form av experiment, kommer vi inte att lära oss mer om vad som fungerar och inte fungerar. Det finns då en risk dels för att pengar som satsas på olika insatser för målgruppen inte blir välinvesterade, dels att individer i målgruppen faktiskt inte får någon hjälp. De fåtal trovärdiga studier som finns bygger på data som är minst 10–15 år gamla. Mycket kan ha hänt under denna tid. Det är till exempel möjligt att kommunerna med tiden har lyckats bygga upp bättre och mer välfungerande organisationer och program. I forskningen om aktivering av biståndsmottagare talas det ibland om en ”andra våg” av kommunal aktiveringspolitik med start omkring 2010; politiken ska i viss grad ha mognat och institutionaliserats (Panican och Ulmestig 2017; Nybom 2012). Det gör behovet av nya effektstudier än större.

Avsaknaden av systematiska data och god dokumentation är viktiga förklaringar till kunskapsbristen. Kommuner registrerar i olika grad och på olika sätt sina aktiveringsinsatser och det finns inga enhetliga register. Det gör det svårt att genomföra trovärdiga utvärderingar. På senare år har det dock tagits en del intressanta initiativ: IFAU har börjat samla in data för ett större forskningsprojekt om kommunala aktiveringsinsatser. Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sammanställt mer enhetliga uppgifter på kommunnivå.

Det har genomförts betydligt fler och bättre effektstudier av Arbetsförmedlingens insatser, vilket delvis beror på tillgången på bra registerdata. En frågeställning som har missats är emellertid vilka effekter förmedlingens program har specifikt för mottagare av försörjningsstöd. Det borde vara en förhållandevis enkel uppgift att replikera de många programutvärderingar som tidigare har genomförts, men med fokus på hur insatserna faller ut för personer som bor i hushåll som får ekonomiskt bistånd.

Studier av effekter av olika former av samarbeten mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna står också högt på agendan. Det finns olika vägar att gå för att få myndigheterna att jobba bättre tillsammans. Samverkan är ett positivt laddat ord och det finns skäl att tro att det är bra om förmedling och kommun arbetar i

samklang. Men i vilken grad olika typer av samarbetslösningar faktiskt genererar goda effekter vet vi i dagsläget ingenting om.

Ytterligare en aspekt som förtjänar att granskas utförligare är hur arbetsförmedlarnas arbetsmarknadspolitiska bedömning av arbetslösa går till och vilka effekter denna får. Det finns undersökningar som på senare år har analyserat den arbetsmarknadspolitiska bedömningen (SOU 2017:82; Panican och Ulmestig 2017). Mycket återstår dock att reda ut och eftersom biståndsmottagarna selekteras till myndigheterna och till olika insatser genom processen behöver vi veta mer om vad som egentligen händer och vilka konsekvenserna blir.

Slutligen finns det ett behov av att analysera ersättningssystem och sanktioner. Vilka effekter jobbstimulansen har, huruvida sanktionsmöjligheterna som finns är effektiva och om en statlig eller kommunal försörjningskälla är att föredra utgör exempel på frågor som vi skulle vilja veta svaret på.

6.2 Avslutande diskussion

I rapporten har tre aspekter av arbetsmarknadspolitik för biståndsmottagare avhandlats: programinsatser, ersättningssystemet samt relationen mellan Arbetsförmedling och kommun. Med avstamp i dessa aspekter avslutar jag rapporten med att diskutera några centrala frågor att fundera över vid utformningen av den framtida politiken på området. Notera dock att alla resonemang måste omgärdas med stora reservationer, givet hur forskningsläget ser ut.

Om man börjar bakifrån, det vill säga med frågan om ansvars- och rollfördelningen mellan stat och kommun, går det enkelt att konstatera att det finns otydligheter och problem. Detta beror delvis på att socialpolitik är en kommunal angelägenhet, medan staten står för arbetsmarknadspolitiken. Därigenom skapas en spänning som är svårlost, eftersom det ger kommuner och Arbetsförmedling incitament att agera strategiskt i förhållande till varandra för att undkomma kostnader och problem. Det kommunala ansvaret för försörjningsstöd och aktiveringsinsatser kan även leda till att kommuner agerar strategiskt i förhållande till varandra. Lägre ersättning till individer och striktare krav på aktivering kan vara ett sätt för kommuner att försöka minska sina kostnader genom att få mottagare av försörjningsstöd att flytta till andra kommuner. Detta är något som inte uppstår på samma vis i ett statligt system.³³

Uppdelningen av politikområden mellan politiska nivåer är inte given. Det går exempelvis att tänka sig ett förstatligande av hela försörjningsstödet för att

³³ Relationen mellan kommuner inom socialpolitiken analyseras bland annat av Dahlberg och Edmark (2008) som finner att kommuners ersättning till biståndsmottagare påverkas av vilken ersättning grannkommunerna betalar ut. I en annan analys finner Edmark (2009) dock inga effekter av aktiveringsprogram på flyttbeteenden bland mottagare av försörjningsstöd.

därigenom i alla fall delvis komma runt problemen. Men det är inte säkert att de problem som är förknippade med den rådande ansvarsfördelningen är så stora att drastiska förändringar är motiverade, och det finns naturligtvis också argument för att behålla uppdelningen som finns idag. Att föra över hela försörjningsstödet till staten skulle till exempel innebära att lokala förhållanden och lokala preferenser får mindre genomslag.

Som diskuterats i *avsnitt 5.1* är en annan lösning att uttryckligen låta försörjningskälla vara helt avgörande för om en person ska falla inom den statliga eller den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Då skulle det bli klarare vad som åligger Arbetsförmedling respektive kommun.³⁴ Det skulle också betyda att kommunerna ges ett formellt ansvar och får en ännu större roll inom arbetsmarknadspolitiken än vad de har idag. Många argument talar dock emot en sådan formell kommunalisering: stordriftsfördelar kan gå om intet, politiken blir sannolikt mindre enhetlig, uppföljning och utvärdering riskerar att försämrats, och det går att sätta frågetecken för vilken kapacitet som finns i åtminstone små kommuner. Man måste också vara medveten om att lokala arbetsmarknader inte följer kommungränser och att de kommunala målen inte alltid ligger i linje med nationella mål för arbetsmarknadspolitiken. Risker för att kommuner agerar strategiskt gentemot varandra, eller mot Arbetsförmedlingen, försvinner därmed inte vid en sådan policyförändring. Slutligen tyder den lilla forskningen som existerar på att kommunala program ofta inte är särskilt effektiva. Det finns snarare vissa indikationer på att Arbetsförmedlingen i genomsnitt har lyckats bättre än kommunerna.

Mot denna bakgrund dras i vissa studier snarast slutsatsen att kommunerna borde få ett mindre ansvar för arbetsmarknadspolitik för biståndsmottagare. Bland annat menar Mörk (2011) och *Långtidsutredningen 2011* (SOU 2011:11) att en hel del talar för att arbetsmarknadspolitik för målgruppen, liksom arbetsmarknadspolitik för andra grupper av arbetssökande, tydligt bör åligga staten och därmed Arbetsförmedlingen. Typ av försörjningskälla bör, enligt dessa studier, inte vara avgörande för vilken politik den arbetssökande blir föremål för.

Oavsett hur beslutsfattare tänker sig den formella rollfördelningen kan det finnas en poäng med att vara tydligare på den här punkten. Om man till exempel vill att Arbetsförmedlingen verkligen ska ha huvudansvaret kan det exempelvis betonas genom explicita formuleringar i instruktioner och regleringsbrev. Även

³⁴ Notera också att Arbetsförmedlingen idag har ett omfattande uppdrag och en pressad arbetssituation. Myndigheten har under den senaste tioårsperioden bland annat fått utökat ansvar för nyanländas etablering och sjukskrivnas återinträde på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens ansträngda situation skulle kunna ses som ett argument för att kommunerna borde ha ansvar för arbetsmarknadspolitiken riktad till mottagare av försörjningsstöd.

mer information till arbetsförmedlare om hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen av arbetssökande på Arbetsförmedlingen ska göras kan vara en väg att gå. En genomtänkt, enhetlig och explicit norm om hur förmedlarna ska gå tillväga för att avgöra om en arbetssökande kan sägas stå till arbetsmarknadens förfogande skulle förmodligen göra det tydligare vilka personer som Arbetsförmedlingen har ansvar för.

Ersättningen till målgruppen är en annan aspekt som har diskuterats i rapporten. Vid utformningen av ersättningssystemet finns det flera parametrar att fundera över: Hur hög bör ersättningen vara relativt den ersättning som de som har a-kassa, och de som får försörjningsstöd av andra skäl, får? Ska det vara möjligt att använda sanktioner, och i så fall under vilka omständigheter? Är det viktigt att systemet är likvärdigt i olika delar av landet? Är jobbstimulansen rätt väg att gå? Svaren på frågorna beror i betydande grad på värderingar och ideologi. Några självklara lösningar finns därmed knappast. Hur man väljer att rigga systemet får dock med all sannolikhet konsekvenser för såväl fördelningen av resurser mellan individer som för hur arbetsmarknaden fungerar.

Ett förslag vad gäller ersättningen har bland annat lanserats av *Långtidsutredningen 2011*. Utredningen föreslår att alla personer som verkligen är aktivt arbetssökande ska få en individuell statlig ersättning, att ersättningsnivån bör ligga strax över socialbidragsnormen och inte vara behovsprövad, och att tydliga sanktionsmöjligheter ska finnas hos Arbetsförmedlingen. Syftet är att klargöra Arbetsförmedlingens ansvar för målgruppen och att konstruera en incitamentsstruktur som är mer ändamålsenlig. Man menar också att det kan vara rimligare att använda sanktioner i ett statligt aktivitetsstöd som ligger över socialbidragsnormen än att använda sanktioner om bidraget bara täcker det nödvändigaste (SOU 2011:11; se även Mörk 2011). En statlig och högre ersättning som inte är behovsprövad riskerar givetvis att bli dyr. Dessutom är arbetsmarknadseffekterna inte självklara. Det är dock rimligt att beakta och utreda förslaget vidare i samband med att framtidens arbetsmarknadspolitik för mottagare av försörjningsstöd formuleras.

Den tredje och sista aspekten som har avhandlats i rapporten handlar om arbetsmarknadspolitiska program för målgruppen: Vilka typer av insatser bör egentligen användas? Utifrån den existerande forskningen kan man preliminärt anta att noggrant utformade program förmodligen har minst lika goda arbetsmarknadseffekter bland biståndsmottagare som bland andra grupper av arbetssökande. Det finns till exempel en del som tyder på att anställningssubventioner fungerar bra. Även arbetsgivarinriktat matchningsarbete och förmedlingsinsatser, samt väl valda yrkesinriktade utbildningar kan tänkas ge goda resultat. Däremot kan det finnas skäl att undvika att insatserna fylls med ett

innehåll som inte efterfrågas av arbetsgivare. Det är troligt att program med svag anknytning till den reguljära arbetsmarknaden inte ger några tydliga arbetsmarknadseffekter, även om de kan vara socialpolitiskt motiverade i vissa fall.

Det är också värt att påpeka att det finns personer som står mycket långt ifrån dagens arbetsmarknad, där det är osannolikt att de ska få ett jobb trots mycket ambitiösa offentliga program. Hur insatserna för denna grupp bör utformas är svårt att veta. En möjlighet är att använda ungefär samma program som för andra arbetssökande biståndsmottagare. En annan lösning att överväga är att sänka ambitionsnivån vad gäller arbetsmarknadseffekter i dessa fall, och istället värdera upp de sociala dimensionerna. Här skulle till exempel Samhall, som har i uppdrag att anordna meningsfulla och utvecklande arbeten för individer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning, i så fall kunna utgöra en förebild. Policyförändringar i denna riktning kräver dock först ett noggrant utredningsarbete.

Frågan om hur politiken som riktas till arbetslösa mottagare av försörjningsstöd bör se ut kommer knappast att minska i betydelse inom överskådlig framtid. Samhällets system för att hantera de utmaningar som uppstår behöver därför kontinuerligt analyseras och utvecklas. Biståndsmottagarnas inre drivkrafter och eldsjälar i offentlig förvaltning är troligen viktiga framgångsfaktorer, men de omgärdande institutionerna måste också vara väl utformade. Detta är viktigt för såväl samhället i stort som för de utsatta individer som har det sämst ekonomiskt i Sverige.

Referenser

- Aakvik, A., K. Monstad och T. H. Holmås (2014), "Evaluating the effect of a national labour and welfare administration reform (Nav-reform) on employment, social insurance and social assistance", Working paper 2014:4, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen.
- Andersson Joona, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2016), "Etableringsreformens effekter på nyanländas integration. Slutrapport", Rapport 2016:2, SULCIS, Stockholms universitet, Stockholm.
- Andreassen, T. A. och K. Reichborn-Kjennerud (2009), "Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor"; AFI-notat 2/09.
- Arbetsförmedlingen (2016), *Arbetsmarknadsrapport 2016*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Askim, J., A. L. Firmreite, A. Moseley och L. H. Pedersen (2011), "One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries", *Public Administration* 89(4):1451–1468.
- Bergström, A. och L. Calmfors (red.) (2018), *Framtidens arbetsförmedling*, FORES, Stockholm.
- Behrenz, L. och M. Hammarstedt (2014), "Utvärdering av nystartsjobb i Växjö kommun", *Labour Market and Discrimination Studies* 2014:16, Linné universitetet, Växjö.
- Bolvig, I., P. Jensen och M. Rosholm (2003), "The employment effects of active social policy", IZA Discussion paper series no. 736, IZA, Bonn.
- Brodersen, S. T. N. (2015), "Long-run outcomes of a Danish welfare-to-work experiment", i Theilade, *Essays on job search assistance and labor market outcomes*, PhD Thesis, Department of economics and business, Aarhus University, Aarhus.
- Calmfors, L., A. Forslund och M. Hemström (2002), "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Card, D. och D. R. Hyslop (2005), "Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers", *Econometrica* 73(6):1723–1770.
- Carling, K. och L. Larsson (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?"; *Labour Economics* 12:301–319.

- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted och M. Rosholm (2009), "The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark", *Labour Economics* 16: 409–417.
- Dahl, E. (2003), "Does 'workfare' work? The Norwegian experience", *International Journal of Social Welfare*, vol. 12, 274–288.
- Dahl, E. och T. Lorentzen (2005), "What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway", *International Journal of Social Welfare* 14:86–98.
- Dahlberg, M. och K. Edmark (2008), "Is there a 'race-to-the-bottom' in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention", *Journal of Public Economics* 92, 1193–1209.
- Dahlberg, M., K. Hanspers och E. Mörk (2013), "Mandatory activation of welfare recipients – evidence from the city of Stockholm", in Hanspers, *Essays on welfare dependency and privatization of welfare services*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.
- Dahlberg, M., E. Mörk, K. Thorén, T. Eliasson och T. Johansson (2013), "Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning", Rapport 2013:21, IFAU, Uppsala.
- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04", Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Edmark, K. (2009), "Migration effects of welfare benefit reform", *Scandinavian Journal of Economics* 111(3), 511–526.
- Forslund, A. och O. Nordström Skans (2006), "Swedish youth labour market policies revisited", Working paper 2006:6, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", i SOU 2010:88, *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.
- Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen
- Gartell, M., C. Gerdes och P. Nilsson (2013), "Programeffekter 1996–2010", Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

- Giertz, A. (2004), *Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden*, Dissertation in Social Work, Lunds universitet, 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 sysselsättnings effekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare", Rapport 2002:1, IFAU, Uppsala.
- Hansen, H.-T. (2009), "NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse", *Tidskrift for Velferdsforskning* 12: 207–227.
- Heinesen, E., L. Husted och M. Rosholm (2013), "The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark", *IZA Journal of Migration* 2013, 2:15.
- Hägglund, P. (2009), "Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment", Rapport 2009:15, IFAU, Uppsala.
- Hernæs, Ø., S. Markussen och K. Røed (2017), "Can welfare conditionality combat high school dropout?", *Labour Economics* 48:144–156.
- ISF 2010:2, *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- Karagiannaki, E. (2007), "Exploring the effects of integrated benefit systems and active labour market policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK", *Journal of Social Policy* 36(2):177–195.
- Klingensjö, L. (1994), "Jobb istället för bidrag: sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten", Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Knoef, M. och J. C. van Ours (2016), "How to stimulate single mothers on welfare to find a job: evidence from a policy experiment", *Journal of population economics* 29:1025–1061.
- Kullander, M. och L. Tønnes Lönnroos (2016), *Styrning av arbetsmarknaden i Norden. Komparativ studie av arbetsmarknadspolitikens styrning i Norden*, TemaNord 2016:556, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.

- Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard och L. Dalsgaard (2001), *Kommunal aktivering – Mellem disciplinering og integration*, CARMA, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Liljeberg, L. (2016), ”Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen”, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L. och M. Lundin (2010), ”Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet”, Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander (2012), ”Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen”, Rapport 2012:24, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström (2012), ”Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?”, Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. (2007a), ”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. (2007b), ”When does cooperation improve public policy implementation?”, *Policy Studies Journal* 35(4):629–652.
- Lundin, M. (2008), ”Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken”, Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.
- 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.
- Lundin, M. och J. Thelander (2012), ”Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010”, Rapport 2012:1, IFAU, Uppsala.
- 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.
- Löfbom, E. (2018), ”Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända”, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2, Norstedts Juridik, Stockholm.

- Markussen, S. och K. Røed (2016), "Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation", *American Economic Journal: Economic Policy* 8(1):180–211.
- Matsudaira, J. D. and R. M. Blank (2014), "The impact of earnings disregards on the behavior of low-income families", *Journal of Policy Analysis and Management* 33(1):7–35.
- Milton, P. och R. Bergström (1998), "Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering", Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Minas, R. (2014), "One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare fragmentation?", *International Journal of Social Welfare* 23:40–53.
- Mörk, E. (2011), "Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?", i SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.
- Mörk, E. och L. Liljeberg (2011), "Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun", Rapport 2011:17, IFAU, Uppsala.
- Nybom, J. (2011), "Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities", *European Journal of Social Work* 14(3):339–361.
- Nybom, J. (2012), *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*, Rapport i socialt arbete 141, Stockholms universitet, Stockholm.
- Nybom, J. (2014), "Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare?", *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Panican, A. och R. Ulmestig, R. (2017), "Lokal arbetsmarknadspolitik – vem gör vad, hur och för vem?" Rapportserie i Socialt arbete, Linnéuniversitet, Växjö.
- Persson, A. och U. Vikman (2014), "The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates", *Research in Labour Economics*, vol. 39, 189–217.
- Regnér, J. (2014), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006", Rapport 2014:13, IFAU, Uppsala.

- Salonen, T. och R. Ulmestig (2004), *Det nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Växjö universitet, Växjö.
- SFS 2013:421, *Socialtjänstlagen* (SoL)
- SKL (2017), "Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer", Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL och Arbetsförmedlingen (2017), *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting*, 2017-06-15.
- Socialstyrelsen (2016a), "Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2015", Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2016b), "Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning", Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2017), "Statistik om ekonomiskt bistånd 2016", Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, Delbetänkande från Arbetsmarknadsutredningen, Wolters Kluwers, Stockholm.
- Thorén, K. H. (2008), *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*, Växjö University Press, Växjö.
- Thorén, K. H. (2012), "Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare", Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet, Riksdagstryckeriet, Stockholm.
- Vikman, U. och A. Westerberg (2017), "Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken", Rapport 2017:7, IFAU, Uppsala.
- Vikström, J. och G. van den Berg (2017), "Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning", Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se