

Datum
2025-03-06
Ert datum
2024-11-25

Dnr
261/2024
Er beteckning
S2024/02055

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet Ds 2024:29

IFAU har behandlat promemorian med utgångspunkt i vårt uppdrag att bland annat följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt genomföra studier av arbetsmarknadens funktionssätt.

Sammanfattning

- IFAU avstyrker införandet av ett aktivitetskrav i socialtjänstlagen. (7.2)
- IFAU tillstyrker att Socialstyrelsen bör se över föreskrifterna för att förbättra informationsinsamlingen, oavsett om aktivitetskrav införs eller inte. (7.15)

Det finns flera andra förslag som bygger på 7.2. Eftersom vi avstyrker huvudförslaget kommenterar vi kortfattat vissa av dem nedan.

Risk att de föreslagna insatserna inte för målgruppen närmare arbetsmarknaden

IFAU avstyrker ett aktivitetskrav på heltid, som dessutom ska vara av enklare karaktär, och anser att det finns en risk att det inte kommer att föra målgruppen närmare arbetsmarknaden.

Det finns ett flertal studier som visar på positiva effekter av olika typer av arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa generellt. För personer som står längre från arbetsmarknaden, inklusive försörjningsstödsomtagare, är kunskapsläget sämre. IFAU har under ett antal år arbetat aktivt med frågan och studerat både hur gruppen av försörjningsstödsomtagare ser ut, vilka insatser de får från Arbetsförmedlingen och kommunerna samt i några fall effekter av olika insatser.

Bidragstagare är en heterogen grupp som står olika nära arbetsmarknaden. Det vanligaste försörjningshindret är arbetslöshet och en majoritet är ensamstående män utan barn, men många har också bidrag till följd av sjukskrivningar och sociala skäl.

Den heterogena gruppen ställer särskilda krav på insatserna och de föreslagna insatserna inom aktivitetskravet kommer troligen inte föra gruppen närmare arbetsmarknaden. Det finns ett flertal studier som inte visar på några positiva effekter på arbetsmarknadsutfall av enklare insatser för försörjningsstöds-mottagare.

Insatser som främst konfiskerat deltagarnas tid, likt de tidigare aktiveringsprogrammen i Stockholms stad, har i bästa fall fått de arbetslösa försörjningsstöds-mottagare som stått relativt nära arbetsmarknaden att lämna (eller undvika att söka) bidrag, medan inga effekter har setts för grupper längre från arbetsmarknaden (Thorén 2005; Persson & Vikman 2014).

År 2008 genomfördes en försöksverksamhet i Danmark för att undersöka hur krav på individuella möten med handläggare påverkade försörjningsstöds-mottagare, något som visat sig positivt för arbetslösa med a-kassa (Graversen och Van Ours 2008). Gruppen försörjningsstöds-mottagare, som i Danmark vanligtvis har fler problem än bara arbetslöshet (t.ex. sociala hinder, språksvårigheter, drogberoende och ohälsa), fann man inga effekter på sysselsättning och sannolikhet att bli självförsörjande (Broderssen 2014).

Även om Mörk m.fl. (2021), som studerade Stockholmsjobb, hittade positiva effekter på sysselsättning gällde det bara deltagare som placerades på kommunala arbetsplatser där det fanns ett behov att anställa. För dem som placerades på en arbetsplats som eventuellt kan likställas med att de fick ”genomföra meningsfulla aktiviteter ur samhällets synvinkel”, s.k. Stockholmsvärdar, ökade inte sannolikheten att de senare var sysselsatta. Däremot minskade kommunens kostnad för försörjningsstöd eftersom deltagarna i mycket hög utsträckning fick a-kassa.

Gemensamt för de studier som visat på positiva effekter av insatser för bidragsmottagare, eller andra grupper långt från arbetsmarknaden, är att de är intensiva och ofta kombinerar olika typer av rustande insatser som innefattar utbildning och kontakter med arbetsgivare i behov av personal.

Liljeberg (2016) utvärderar arbetsmarknadsutbildning, som ofta kombinerar utbildning med kontakter med arbetsgivare, och finner något bättre resultat för försörjningsstöds-mottagare än personer utan försörjningsstöd på sysselsättning två år efter påbörjad utbildning.

Nyanlända flyktingar är en annan grupp som har svårt att etablera sig på svensk arbetsmarknad. Dahlberg m.fl. (2023) finner att arbetsmarknadsetableringen påskyndades med flera år av en intensiv insats som kombinerade språkträning, praktik och matchning.

Slutligen finner Markussen och Røed (2016) positiva effekter på sysselsättning av en insats i Norge riktad till försörjningsstöds-mottagare långt från arbetsmarknaden. Insatsen var på heltid men individanpassad och kunde bestå av både rehabilitering, utbildning och praktik, men kombinerades också med en ökad icke-behovsprövad ersättning till deltagaren.

Datum

2025-03-06

IFAU bedömer mot bakgrund av detta att det finns risk för att förslaget att kommunerna ska ha insatser för försörjningsstödmottagare på heltid, som dessutom ska vara av enklare karaktär, inte kommer att vara meningsfulla för vissa grupperns möjligheter att närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning.

Hälsoeffekter av aktiveringskrav – olika för olika grupper

Som utredningen lyfter kan arbete och egenförsörjning till följd av aktivitet och högre ställda krav leda till att deltagarnas hälsa förbättras. Detta är något Caliendo m.fl. (2020) visar när de studerar hälsoeffekter, i form av läkemedelsförskrivningar, av olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Detta gäller dock inte nödvändigtvis alla arbetslösa. När de delar upp sin studiepopulation utifrån tidigare hälsoproblem försvinner de positiva effekterna för gruppen som hade läkemedelsförskrivningar under halvåret innan insatsen påbörjades.

Att insatser kan försämra hälsa visar även en studie från Danmark som följer upp försöksverksamheten 2008 som nämns ovan. Baekgaard m.fl. (2024) visar att användandet av antidepressiva läkemedel till följd av de ökade kraven ökade med 35 procent bland försörjningsstödmottagare med tidigare psykisk ohälsa.

IFAU bedömer därför att aktivitetskrav inom försörjningsstödet även riskerar att försämra vissa (sköra) deltagares hälsa.

Oklarheter om kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken kvarstår

Som lyfts i utredningen (Avsnitt 10.1.4, s. 224) kvarstår grundläggande oklarheter i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun rörande arbetsmarknadspolitiken. Enligt utredningens förslag kan kommunerna fortsätta med sina nuvarande (kompetenshöjande) arbetsmarknadsinsatser och hänvisa försörjningsstödmottagare dit med stöd av 4 kap. 4 § SoL, samtidigt som det införs krav på att kommunerna ska erbjuda andra insatser inom aktivitetskravet.

Ett syfte med utredningens förslag är att skapa mer likvärdiga förutsättningar för personer i behov av försörjningsstöd, oavsett var i landet de bor. Genom att kommunerna på frivillig basis fortsatt kan tillhandahålla och kräva deltagande i kommunala arbetsmarknadsinsatser uppnås inte syftet fullt ut, eftersom arbetslösa försörjningsstödmottagare fortsatt kan få mycket olika stöd i olika delar av landet.

När ansvarsläget är oklart och delas finns en risk att de olika aktörerna prioriterar sin egen budget framför individens bästa (Lundin och Skedinger 2006, Mergele och Weber 2020). IFAU bedömer därför att det finns risk att kommunerna kan ersätta kompetenshöjande insatser med åtgärder de måste tillhandahålla enligt aktivitetskravet. Samtidigt kan Arbetsförmedlingen, med

kunskap om individens ersättning, bedöma att denne inte står till arbetsmarknadens förfogande och därmed *helt* lägga ansvaret på kommunen. Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling är svårt och har enligt kommuner försvårats sedan Arbetsförmedlingens omställning (Panican m.fl. 2025).

Det vore därför bättre att utreda alternativa politiska vägval, exempelvis de som utredningen identifierar i avsnitt 7.1.2, för att tydliggöra ansvaret för arbetslösa försörjningsstödmottagare. Det skulle kunna minska oklarheter både för berörda aktörer och individer, jämfört med ett aktivitetskrav.

Om aktivitetskrav ändå skulle införas, tillstyrker IFAU utredningens alternativa förslag att målgruppen inte bör omfatta deltagare i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsinsatser (Avsnitt 8.1). Anledningen är att deltagare i Arbetsförmedlingens insatser redan omfattas av andra krav och stödåtgärder. Ytterligare krav riskerar att skapa onödigt administrativ börda och skapa förvirring för både individer och aktörer.

Kunskap saknas – viktig att göra den eventuella förändringen utvärderingsbar

Enligt den nya Socialtjänstlagen ska socialtjänsten bedriva verksamheten i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Om aktivitetskrav inom försörjningsstödet införs bör det göras på ett sätt som möjliggör utvärdering, för att öka kunskapen om vad som främjar självförsörjning och minskar samhällets kostnader.

En central utmaning vid utvärdering av kommunala arbetsmarknadsinsatser är bristen på systematiserad och tillgänglig information om genomförda insatser, vilka individer som omfattas och när insatsen äger rum. För att tillförlitligt utvärdera aktivitetskravet krävs även information om vilka andra insatser försörjningsstödmottagare får del av och som kan göra att de undantas från aktiveringskravet.

IFAU ställer sig därför positivt till förslaget 7.15 att Socialstyrelsen bör se över föreskrifterna om socialnämndernas uppgiftsskyldigheter, inklusive samråd med IFAU och Arbetsförmedlingen. Förbättrad datainsamling behövs oavsett om aktivitetskrav införs eller inte. Dock noterar vi att promemorian framhåller att kommunerna idag inte levererar den statistik som behövs. Det framstår som en utmaning att säkerställa att denna statistik blir tillgänglig till den 1 juli 2026 då utredningen föreslår att införandet av aktivitetskrav föreslås ske.

Om aktivitetskrav införs föreslår IFAU exempelvis en stegvis implementering istället för ett samtidigt införande i alla kommuner. Den föreslagna delegationen bör få i uppdrag att säkerställa att införandet sker på ett sätt som möjliggör en robust utvärdering .

Datum

2025-03-06

Övriga förslag

IFAU har landat i att avstyrka huvudförslaget. Men angående övriga förslag vill vi anföra följande:

7.4 Om aktivitetskravet införs är det rimligt att föreslagna grupper undantas.

7.5 Det är rimligt att vissa arbetsmarknadspolitiska insatser beaktas som heltidssysselsättning vid tillämpning av aktivitetskravet.

I detta ärende har generaldirektören Martin Söderström beslutat. Ulrika Vikman har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Anders Forslund deltagit.

Martin Söderström
Generaldirektör

Referenser

- Backgaard, M., Nielsen, S. A., Rosholm, M., & Svarer, M. (2024). Long-term employment and health effects of active labor market programs. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 121(50), e2411439121.
- Brodersen, S. T. N. (2014). Long-run outcomes of a Danish welfare-to-work experiment. *Essays on Job Search Assistance and Labor Market Outcomes*, 75.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R., van den Berg, G. J., & Vikström, J. (2020). *Hälsoeffekter av arbetsmarknadspolitiska insatser*. IFAU Rapport 2020:20.
- Dahlberg, M., Egebark, J., & Vikman, U. (2023). *Etablering av nyanlända flyktingar—effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats*. IFAU Rapport 2023:19.
- Graversen, B. K., & Van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics*, 92(10–11), 2020–2035.
- Liljeberg, L. (2016). *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*. IFAU Rapport 2016: 20.
- Lundin, M., & Skedinger, P. (2006). Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees. *Journal of Public Economics*, 90(4-5), 775–798.
- Markussen, S., & Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 180–211.
- Mergele, L., & Weber, M. (2020). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics*, 182, 104113.
- Mörk, E., Ottosson, L., & Vikman, U. (2021). *Kommunal arbetsmarknadsanställning—väg till arbete eller a-kassa?* IFAU Rapport 2021: 16.
- Panican, A., Ulmestig, R., & Månsson, J. (2025). *Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Från samverkansarrangemang till att "vi bygger vägen samtidigt som vi kör"*. IFAU Rapport 2025:5.
- Persson, A., & Vikman, U. (2014). The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. In *Safety Nets and Benefit Dependence* (Vol. 39, pp. 189–217). Emerald Group Publishing Limited.
- Thorén, K. H. (2005). *Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare* IFAU Rapport 2005: 11.