



Yttrande avseende promemorian Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29)

Linnéuniversitetet har ombetts att yttra sig över rubricerad remiss. Remissen har beretts vid institutionen för socialt arbete där professor Rickard Ulmestig har tagit huvudansvar för remissvaret, tillsammans med Fil. Dr. Ellen Parsland. Båda forskarna har kommunal arbetsmarknadspolitik som deras huvudsakliga forskningsfält.

Linnéuniversitetet stödjer ej det föreslagna förslaget.

Förslaget bryter mot Socialtjänstlagens paragraf om att insatser enligt lagen ska bygga på individuell behovsprövning (4 kap 1 § SoL) samt att förslaget utifrån rådande kunskapsläge inte kommer att underlätta för arbetslösa att komma i arbete (SBU 2022). Det finns helt enkelt inga belägg, snarare tvärtom, för att de föreslagna insatserna underlättar arbetsmarknadsetablering för den aktuella kategorin arbetslösa.

Ska förslaget trots det genomföras vill vi dock lämna några kommentarer och förslag:

Kommunal arbetsmarknadspolitik för försörjningsstödstagare, som nu staten planerar för att institutionalisera, är förhållandevis välbeforskad (se ex. Nybom, 2011; SBU, 2022; Govender, 2023). Den första lärdomen som kunskapsläget skänker är att vi har 202 kommuner, av de 290, som har mindre än 30 000 invånare och enbart 19 kommuner har över 100 000 invånare. Det ger kommunerna väldigt olika förutsättningar och det gör det också mycket svårt att diskutera kommunal arbetsmarknadspolitik som ett sammanhängande politikområde och kommunerna som likvärdig utförare av politiken. Med det sagt är dock kunskapsläget mycket tydligt (Bergmark et al., 2016; Ulmestig, 2020):

Den kommunala arbetsmarknadspolitikerna kännetecknas av brist på belägg för positiva effekter på människors möjlighet att få arbete (SBU, 2022), bristfällig professionalitet och kunskap om sin egen verksamhet (Fredriksson, 2022), brist på resurser, brist på likvärdighet inför lagen för de arbetslösa (Forslund et al. 2019) och en oförmåga att prioritera arbetsmarknadspolitiska målsättningar framför den egna kommunen och kortsiktiga kommunala mål (Thorén, 2008). Det ställer höga krav på att de föreslagna förändringarna de facto bryter med vad kommunerna gör idag. Det

ställer alltså mycket höga krav på förändringar, om det ska finnas några förutsättningar att förslaget ska få människor i arbete. Att förslaget, om det genomförs, ska bli framgångsrikt förutsätter att de fyra föreslagna arbetsmarknadsinsatserna är möjliga att utvärdera och att de fyra föreslagna insatserna bygger på evidensen/kunskapsläget och inte som nu på lokalt godtycke.

När kommunal arbetsmarknadspolitik växer fram under mitten av 1990-talet, växer den fram utifrån att enskilda kommuner försökte göra så gott de kunde utifrån de resurser och kompetens som fanns att tillgå (Johansson, 2001). Arbetsförmedlingen fick också varje år i sina regleringsbrev instruktioner om att samverka men det fungerade tyvärr aldrig (Ulmestig, 2007). Konsekvensen är att vi nu har ett politikområde som är gravt problematiskt utifrån sin möjlighet att erbjuda en arbetsmarknadspolitik till arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden, medan vi har en de facto arbetskraftsbrist även inom branscher med stora behov enkla manuella arbeten (Nordin & Hammarlund, 2024). Vi har ödslat bort snart fyrtio år för att få en genomtänkt lösning. Nu måste staten ta ansvar, även när kommunerna protesterar gentemot förändringarna. Med förslaget – om det ändå genomförs och då inte minst med finansiering – finns trots alla problem en möjlighet att få lite grundläggande ordning inom politikområdet.

Linnéuniversitetet föreslår därför att staten, i någon form, tar på sig "ledartröjan". Det mest väsentliga är att implementeringen sker på ett sätt som möjliggör en gedigen utvärdering av förslagets effekter. Utvärderingen kräver ett jämförelsematerial. Det sker enklast genom att implementeringen sker vid olika tidpunkter i landet och enligt de geografiska områden som Arbetsförmedlingen använder vid sin datainsamling. Vi menar också att staten behöver tillskapa ett digitalt kommunikationsverktyg för att lösa många av de befintliga problemen som identifierats i utredningen för att därigenom smidigt och framgångsrikt kunna implementera de föreslagna förändringarna. Linneuniversitet ser således positivt på förslaget om tillsättande av en delegation för att främja implanteringen.

Vi har också ett förslag om att delegationen får ansvar för att hitta former för implementering men också styrning, utvärdering och inte minst en gemensam kommunikationskanal. Ett möjligt förslag att låta utveckla vore ett digitalt kommunikationsverktyg som kan användas för att möta flera av de utmaningar som beskrivs i utredningen. Förslagen ställer höga krav på en transparent och rättssäker kommunikation mellan deltagare, kommunerna och samverkansaktörer för att skapa delaktighet för samtliga aktörer. Men också för att kunna följa ärenden vid utvärderingar som då inte blir direkt beroende av enskilda kommuners vilja och kompetens att rapportera in data om vad de erbjuder. Verktöget skulle också ge möjlighet att utvärdera hur kommunikationen har fungerat, utan att kunskapen har filtrerats genom kommunerna.

Ett digitalt kommunikationsverktyg bör:

1. Underlätta tillsyn genom ett statligt huvudmannaskap för kommunikationsverktyget. Genom verktyget kan brukarundersökningar genomföras, som är ett behov som betonas i utredningen, utan att inkludera kommunerna. Detta hade höjt kvalitén på brukarundersökningen på grund av kommunens maktövertag på brukarna som gör det nästan omöjligt för dem att kritisera verksamheten. Verktöget kan också avlasta de kommunala organisationerna från att sammanställa data vid uppföljningar.

Kommunernas brukarundersökningar, som nämns i förslaget, är i nuvarande form i stort sett helt värdelösa för att nå brukares perspektiv.

2. Kommunikationsverktyget kan vara ett forum och en kanal för all samverkan inom kommunerna, mellan de arbetslösa och kommunerna men inte minst med samverkande aktörer. Exempelvis kan kallelser till gemensamma möten skickas (och då också dokumenteras) och synliggöras för alla aktörer men också göras tillgängliga vid en utvärdering av aktivitetskraven.
3. Verktyget kan fungera för kommunerna att hitta ett gemensamt sätt att rapportera in all nödvändiga data för tillsyn och utvärdering, i stället för att som nu, när olika kommuner använder en uppsjö av olika IT-leverantörer, program och dokumentationsideologier. De enda uppgifter som kommunerna behöver rapportera in är personnummer, försörjningshinder, när en insats påbörjas, aktivitetsgrad i verksamheten (kan pågå parallella) och när den avslutas samt vad insatsen innehåller utifrån den befintliga rapporteringen av insatsernas karaktär. Rapporteringen kan dock inte bygga på befintlig statik för försörjningsstöd då denna är baserad på hushållsnivå och är därför inte användbar för att utvärdera individers process till arbete.
4. Delegationen kan också kommunicera kunskap till kommunerna som är central för implementeringsstödet, som diskuteras i utredningen, men också för att säkerställa att nya studier och resultat implementeras kontinuerligt i de insatser som ska erbjudas. Kunskap kräver rörelse och inte en statisk implementering.

Ett tillskapande av ett digitalt kommunikationsverktyg kan på ett praktiskt och samhällsekonomiskt sätt, tydligt kopplat till den nya Socialtjänstlagens ambitioner om kunskapsanpassa verksamheten som ska genomföra aktivitetskravet. De arbetslösa kan dessutom få full insyn i vilken service de får men även statens tillsyn och forskningen ges samma inblick. Det är dock helt väsentligt att forskare får inflytande över konstruktionen och uppföljningen av den data som aggregeras av verktyget. Vi menar att delegationen genom Socialstyrelsen bör ges ansvar för kommunikationsverktyget.

Att den kommunala arbetsmarknadspolitiken helt har misslyckats med likvärdigheten och att erbjuda kunskapsbaserade verksamheter samvarierar olyckligtvis med ytterligare ett problem som måste adresseras av staten för att ge aktivitetskravet någon möjlighet att lyckas. Utredningen kommer till slutsatsen att reglering och utvecklingsarbete i nuläget är tillräckligt för en fungerande samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen inom arbetsmarknadspolitiken. Detta bryter på ett väldigt tydligt sätt kunskapsläget.

Det finns några kommuner där samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar, men inte mer än så (jmf. Ulmestig & Panican, 2021). Fråga om hur aktivitetskravet ska genomföras för personer som lider av psykisk och fysisk ohälsa samt substansbruk kräver samverkan mellan kommunerna, regionen och Försäkringskassan, men vi vet mycket litet om hur den samverkan fungerar. Därför blir det ohållbart att bygga idén om samverkan mellan kommunerna och andra aktörer på en vag idé om potentiella möjligheter. Ska den förslagna förändringen ges någon möjlighet att fungera krävs inte enbart tvingande ändringar i Socialtjänstlagen utan också Hälso- och sjukvårdslagen, Socialförsäkringsbalken samt nya tvingande regleringen av Arbetsförmedlingens uppdrag. Det gäller exempelvis för människor som är sjukskrivna eller har andra godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande men ändå tvingas delta i kommunala aktiviteter. Det krävs genomtänkta regelförändringar för att deltagarna inte heller riskerar att utförsäkras, vägras

sjukskrivning och rehabilitering eller på andra vis hamnar mellan stolarna när olika myndigheter gör olika bedömningar eller inte samverkar.

Det finns också ytterligare punkter som vi vill kommentera om förslaget genomförs:

- Vi vill betona vikten av utredningens förslag om att kommunerna inte ska ges möjlighet att avslå försörjningsstöd om de inte samtidigt kan erbjuda barnomsorg på samma tider, vilket är helt självklart och grundläggande för ett rättssäkert förfarande.
- Kommunerna ska ges en möjlighet att undanta de som inte alls står till arbetsmarknadens förfogande eller är oförhindrade att ta en anställning från aktivitetsplikten. Ett helt tvingande kollektivt utformat krav, likt aktivitetskravet, utan möjlighet till undantag riskerar att urvattna den individuella behovsprövningen om rätt till bistånd enligt 4 kap 1§ SoL. Ett helt tvingande kollektivt krav utan undantagsmöjligheter utmanar också socialtjänstlagens portalparagraf 1 kap 1§ SoL som belyser att socialtjänstens verksamhet ska värna om den enskildes självbestämmande och integritet. Ett exempel när aktivitet är olämpligt kan vara en brukare som är i sista stadiet av cancer men försörjs genom ekonomiskt bistånd då hen inte har SGI i socialförsäkringen.
- I lagtexten bör det framgå explicit att aktiviteterna i aktivitetsplikten ska bygga på meningsfullhet för den enskilde utifrån kunskapsläget, och inte på vad kommunen anser vara meningsfullt. Formuleringen kan styra kommunerna att konstruera aktiviteter som ligger i linje med de aktiviteter som i utredningen identifieras ha positiva effekter på arbetsmarknadsetablering och egenförsörjning (jmf. Hansen & Nielsen, 2021).
- Vi vill betona vikten av att, som utredningen föreslår, enbart erbjuda aktivitet/praktik genom kommunala förvaltningar. Det är helt väsentligt, på grund av den betydande risken för undanträngningseffekter, att arbetslösa människor inte placeras hos andra arbetsgivare än de kommunala förvaltningarna (eventuellt med undantag för civilsamhället). Inte kommunala bolag, privata arbetsgivare, staten, kyrkan eller andra arbetsgivare då det finns en lång tradition hos kommunerna men även andra arbetsgivare att ersätta personal med obetald arbetskraft (se Parsland 2025).

Referenslista

- Bergmark, Å., Bäckman, O., & Minas, R. (2016). Organizing local social service measures to counteract long-term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden. *European Journal of Social Work*, 20(4), 548-559.
<https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1206851>
- Fredriksson, M. (2022). *Fostran till anställningsbarhet: Ungas berättelser inifrån den kommunala arbetsmarknadspolitiken* Mälardalens högskola, J. Eskilstuna.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulomestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A., & Zetterqvist, J. (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* (No. 2019: 05). IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

- Govender, L. (2023). *Crumbs from the Rich Man's Table? : Municipal Labour Market Policies and Recognition of Welfare Recipients in Sweden*. Linnaeus University Press.
- Hansen, L. S., & Nielsen, M. H. (2021). Working Less, Not More in a Workfare Programme: Group Solidarity, Informal Norms and Alternative Value Systems Amongst Activated Participants. *Journal of Social Policy*, 52(1), 46-62.
<https://doi.org/10.1017/s0047279421000301>
- Nordin, M., & Hammarlund, C. (2024). *Arbetskraftsbrist- ett problem eller en möjlighet?* A. E. Centre.
- Parsland, E. (2025). *Ojämlighetsregimer i aktivering: Görande av klass, etnicitet och kön genom subventionerade anställningar* (Doctoral dissertation, Lund University).
- SBU. (2022). *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd*. SBU. <http://www.sbu.se>
- Thorén, K. H. (2008). *Activation Policy in Action : A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Växjö University Press.
- Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård: En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag* (Doctoral dissertation, Lunds universitet).
- Ulmestig, R. (2020). *Gränser och variationer en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Ulmestig, R., & Panican, A. (2021). Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik. In (Vol. 28:2, s. 145-166). Socialvetenskaplig tidskrift : Forsa.