



Stockholms
universitet

2025-02-26

Dnr SU FV-3919-24

Kay Artle
Handläggare
Områdesnämnden för humanvetenskap

Remissvar över promemorian Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29) dnr SU FV-3919-24

Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet har tagit del av utredningen *Ds 2024:29*. Vi avstyrker förslaget om att införa ett aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd. Vi ser visserligen värdet i en nationell reglering för att skapa en mer enhetlig praxis, men anser att förslagets grundläggande utgångspunkter – ett heltidskrav och en bred målgrupp – är ytterst problematiska. Stödet i forskningen för ett aktivitetskrav av denna omfattning är mycket begränsat, och vi ser en betydande risk att många kommuner saknar praktiska förutsättningar att erbjuda meningsfulla aktiviteter som faktiskt underlättar övergången till arbete.

Vi är positivt inställda till ambitionen att ge individer bättre stöd för att närma sig arbetsmarknaden och på att socialnämnderna ges ett ökat ansvar för uppföljning och utvärdering av aktivitetskravet. Dock krävs en mer genomgripande analys av konsekvenser, kostnader och ansvarsfördelning innan en reform av denna omfattning genomförs. Utredningen saknar en fullständig konsekvensanalys vilket är bekymmersamt då reformförslaget medför betydande risker i termer av både social hållbarhet och kostnadseffektivitet.

Sammanfattning av våra synpunkter:

- Vi *avstyrker* förslaget att införa ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd och en skyldighet för kommuner att tillhandahålla aktiviteter. Förslaget bygger på en bristande kunskapsgenomgång, på antaganden vars empiriska giltighet inte har granskats och kommer inte att lösa de bakomliggande systemproblemen.

Områdesnämnden för humanvetenskap

- Vi *avstyrker* förslaget att socialnämnden ska ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd. Vi ser här en påtaglig risk att individer med behov av andra insatser i form av hjälp och stöd istället avkrävs aktiveringsinsatser som mot bakgrund av kunskapsläget är svåra att motivera.
- Vi *avstyrker* förslaget att socialnämnden ska vara skyldig att kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader deltar i kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning. Det saknas stöd i forskningen för att aktiveringsinsatser skulle ge positiva resultat för individers möjlighet att lämna biståndsberoende för arbete, utan hänsyn till hur deras förmåga att delta på arbetsmarknaden ser ut.

Utredningens utgångspunkter

Utredarens uppdrag har varit att utreda *hur*, inte *om*, ett aktivitetskrav kan införas. Med hänvisning till detta har behovet av reformen inte övervägts. Vidare har man inte genomfört någon fullständig konsekvensanalys. Utredningen hävdar att kravet på sikt kan förbättra den biståndssökandes möjligheter till arbete, men det är oklart hur denna slutsats har dragits.

Förslag

Förslag: Det ska införas ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd och en skyldighet för kommuner att tillhandahålla aktiviteter. Bestämmelserna om aktivitetskravet förs in i socialtjänstlagen (2001:453)

Vi avstyrker förslaget i sin helhet och anför tre argument för detta.

För det första finns det inget stöd inom forskningen om att aktiviteter på heltid skulle ge bättre effekt vad gäller att hjälpa personer gå från bidrag till jobb. Kunskapsgenomgången i Ds 2024:29 visar på en förvånansvärd hantering av befintlig kunskap. Det är uppenbart att delar av de presenterade studierna är av äldre natur vilket då betyder att de presenterade resultat står för arbetssätt/metoder och sammanhang som inte längre finns på samma sätt. Överförbarheten av dessa

resultat till nutiden är ytterst problematiskt. I Ds blandas dock resultat av nya och äldre studier utan problematisering. Målgruppen ser idag mycket annorlunda ut, likaså har den samhälleliga kontexten och i synnerhet arbetsmarknaden förändrats. Det bör problematiseras i kunskapsgenomgången. Det är också problematiskt att målgruppen socialbidragstagare genomgående behandlas som en homogen grupp, även om vi vet att gruppen har olika mycket sammansatta problem och olika program fungerar olika för olika grupper. Det är vidare olycklig att sammanfatta den internationella litteraturen på områden genom att hänvisa till en svensk studie genomförd för 13 år sedan.

För det andra vilar förslaget på antaganden vars giltighet inte har granskats och vi anser att den utgör ett bristfälligt underlag för beslutsfattare som ska ta ställning till reformförslaget. Centrala antaganden som inte analyserats omfattar (1) att incitamentsstrukturerna för biståndsmottagare är otillräckliga, (2) att reformen kommer att föra individer närmare arbetsmarknaden samt (3) att reformen skulle bryta passivitet och isolering. Utifrån den samlade forskningslitteraturen ställer vi oss frågande till det första antagandet (1), som också kritiserats av Finanspolitiska rådet. Vi vill också påtala att de andra två antagandena (2 och 3) är hypotetiska. Även om målen kan vara eftersträfvansvärda, är det inte samhällsekonomiskt försvarbart att genomföra en omfattande reform baserad på osäkra premisser. Ekonomiskt bistånd utgör det yttersta ekonomiska skyddsnätet och behöver bygga på en avvägd bedömning av både incitament och det samhälleliga värdet av att säkerställa en skälig levnadsnivå hos befolkningen.

Ett särskilt problematiskt exempel på den bristande konsekvensanalysen gäller reformens påverkan på barn. Utredningen nöjer sig med att konstatera att förslaget förväntas ”främja den biståndssökandes möjligheter att på sikt få ett arbete och bli självförsörjande” och att en förbättrad hushållsekonomi därmed även skulle vara av barnrättsligt intresse. Vi vill återigen understryka att aktivitetskravets effekt på övergången från bidrag till arbete är en empirisk fråga som inte har analyserats uttömmande. Även om detta kan gälla för vissa hushåll, kommer kravet också att innebära att fler nekas stöd på beteenderelaterade grunder. Då ekonomiskt bistånd bedöms på hushållsnivå riskerar barn att få sina grundläggande behov åsidosatta om deras föräldrar inte anses uppfylla aktivitetskravet. Det handlar om hushåll som, utan ekonomiskt bistånd, lever långt under etablerade gränser för relativ fattigdom.

Ur ett större perspektiv lämnar utredningen många frågor som rör reformens kostnadseffektivitet och legitimitet obesvarade. Aktivitetskravet skulle ge kommunerna större möjligheter att avslå biståndsansökningar, vilket sannolikt minskar transfereringsutgifterna. Det finns dock anledning att ifrågasätta om detta utgör ett socialt hållbart mål, särskilt med de senaste årens sjunkande bidragssiffror i åtanke. Andelen biståndshushåll har minskat stadigt sedan 2018 och låg 2023 på rekordlåga nivåer. Samtidigt som många kommuner redovisar budgetöverskott inom ekonomiskt bistånd, rapporterar civilsamhällesorganisationer om att många ekonomiskt utsatta inte får tillräckligt stöd från socialtjänsten för att täcka sina mest grundläggande behov. Tidigare forskning indikerar att en ökad kommunal befogenhet att avslå stöd med hänvisning till beteenderelaterade bedömningar ökar risken för rättsosäkerhet och diskriminering. Ett problem med utredningen är att den i mycket begränsad utsträckning belyser de potentiella negativa konsekvenser som reformen kan medföra för bidragets målgrupper. Vi ser en påtaglig risk för att reformen i första hand blir en symbolpolitisk åtgärd på bekostnad av människor i utsatthet.

För det tredje, så kvarstår systembristerna. Som det poängteras i utredningen så har staten huvudansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ska, oaktat försörjningssätt, få stöd av Arbetsförmedlingen. Detta sker dock inte i praktiken utan många arbetslösa socialbidragstagare saknar aktivt stöd från Arbetsförmedlingen. Utredningen tangerar uppenbara brister när det gäller stödet till och aktiviteter för personer som står långt från arbetsmarknaden men utan förslag på lösningar. Som utredningen formulerar det är orsaken till att behovet av ett aktivitetskrav aktualiseras arbetsmarknadspolitiska tillkortakommanden när det gäller att erbjuda personer som står långt från arbetsmarknaden stöd och insatser. Dessa tillkortakommanden rör den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och juridiska och institutionella hinder för en närmare, operativ samverkan. Dessa hinder kommer dock att kvarstå och även cementeras med utredningens förslag.

I utredningen beskrivs aktivitetskravet som en systematisk ad hoc-lösning där stat och kommun i än större utsträckning än i dag kommer att göra insatser för och ställa krav på en och samma individ, med utgångspunkt i olika regelverk. Vi delar denna analys och menar att det är otydligt i förslaget hur ett kommunalt ansvar för att upprätthålla och genomföra aktivitetskrav på heltid är förenligt med det kvarstående statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Istället för att angripa de utmaningar som finns kopplade till underliggande arbetsmarknadspolitiska

tillkortakommanden, får aktivitetskravet som kommunerna ska svara för en kompensatorisk funktion i relation till brister, tillkortakommanden och/eller otillräckliga resurser inom arbetsmarknadspolitiken.

I praktiken är det också oklart var ansvar för bedömning av arbetsförmåga och behov av andra insatser huvudsakligen ska ligga och hur motstridiga bedömningar av arbetsförmåga ska hanteras i de fall insatser från arbetsförmedling och kommun ska kombineras. Vi ställer oss också frågande till att förslaget kommer att minska den systematiska friktion mellan stat och kommun som under lång tid funnits på det arbetsmarknadspolitiska området i perspektiv av kommunernas yttersta ansvar för kommuninvånarnas försörjning.

Förslag: Socialnämnden ska ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd.

samt

Förslag: Socialnämnden ska vara skyldig att kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader deltar i kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning. Socialnämnden ska få ställa sådant krav även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader.

Vi avstyrker båda förslagen.

Det föreslagna aktivitetskravet ska enligt uppdraget för utredningen omfatta alla vuxna personer som får försörjningsstöd. Detta innebär att man frångår principen att aktivering skall anvisas de bidragstagare som är arbetslösa och kan arbeta. Sammansättningen av gruppen bidragstagare är dock heterogen och innefattar en mängd olika försörjningshinder, vilket utredningen också påtalar. Andelen biståndsmottagare med försörjningshinder som utgörs av sociala skäl, ohälsa eller sjukdom ökar också med längre bidragstider. Gruppen bidragstagare som är kvar i systemet idag omfattar alltså individer och grupper med långvariga problem och behov som behöver hanteras innan ett arbete kan bli aktuellt. Vi ser här en påtaglig risk att individer med behov av andra insatser i form av hjälp och stöd istället avkrävs aktiveringsinsatser som mot bakgrund av kunskapsläget är svåra att motivera. Vidare bedöms möjligheterna att erbjuda meningsfulla aktiviteter oavhängigt försörjningshinder vara små, i synnerhet för de individer där det huvudsakliga försörjningshindret inte är arbetslöshet.



Vidare menar vi att aktiveringsinsatsernas omfattning i form av heltidsaktiviteter, bör ta i beaktande enskilda individers arbetsförmåga, vilket utredningens förslag tar avstånd ifrån. Det saknas stöd i forskningen för att aktiveringsinsatser skulle ge positiva resultat för individers möjlighet att lämna biståndsberoende för arbete, utan hänsyn till hur deras förmåga att delta på arbetsmarknaden ser ut. Som utredningen påtalar finns en variation i försörjningshinder, där också flera olika försörjningshinder förekommer samtidigt. Arbetsförmågan hos personer som uppbär bidrag varierar också. Vi menar därför att beslut om aktiveringens omfattning måste ta denna variation i beaktning. Vi anser det orimligt och otillräckligt att endast beviljad sjukersättning, pension eller föräldraledighet under barnets första år kan inskränka omfattningen av aktiveringsinsatser.



Stockholms
universitet

2025-02-26

Dnr SU FV-3919-24

Kay Artle
Handläggare
Områdesnämnden för humanvetenskap

Remissvar över promemorian Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29) dnr SU FV-3919-24

Sammanfattning

Vi invänder mot hur promemorian (Ds 2024:29) tolkar forskningsresultaten i studien ”Kommunal arbetsmarknadsanställning — väg till arbete eller a-kassa?” av Mörk, Ottosson och Vidman. Studien spelar en viktig roll för promemorians antagande om en genomsnittlig positiv effekt av deltagande i *arbetsplatsförlagda aktiviteter inom kommunal förvaltning* på individens närhet till arbetsmarknaden. Denna insats liknar dock främst en typ av arbetsmarknadsanställning som studien finner ha negativa effekter på sysselsättningen. En mer korrekt tolkning vore därför en förväntan om negativa effekter av sådant deltagande, givet utredningens föreslagna utformning. Regeringen bör beakta dessa sannolika negativa effekter, eftersom de påverkar förslaget ekonomiska och politiska genomförbarhet.

Arbetsnära insatser generellt effektiva för personer som står långt från arbetsmarknaden (Avsnitt 6.2.5)

Promemorian föreslår *arbetsplatsförlagda aktiviteter inom kommunal förvaltning* som en av fyra aktiviteter som ska föra personer med försörjningsstöd närmare arbetsmarknaden. Mycket få studier utvärderar denna typ av insatser, vilket gör studien ”Kommunal arbetsmarknadsanställning – väg till arbete eller a-kassa?” till en nyckelreferens.

Studien utvärderar tre program bedrivna av Stockholms kommun för att aktivera arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. Inom två av dessa åtgärder med liknande upplägg, *ungdomsanställningar* och *andra anställningar*, utförde deltagarna (1)

Områdesnämnden för humanvetenskap

kvalitetshöjande arbetsuppgifter på kommunala arbetsplatser utan att ersätta ordinarie personal, exempelvis att gå promenader med äldre eller leka med barnen på en förskola, samt (2) ordinarie arbetsuppgifter under handledning av den ordinarie personalen. Inom det tredje programmet, *Stockholmsvärdar*, utförde deltagarna vård av stadens gatumiljö genom att plocka skräp, skotta bort snö och hjälpa turister. Här var arbetsplatsen skapad för insatsen snarare än en ordinarie kommunal verksamhet.

Utvärderingen visar positiva effekter av deltagande i *ungdomsanställningar* och *andra anställningar*, men negativa effekter av deltagande i *Stockholmsvärdar*. Den genomsnittliga deltagaren i *Stockholmsvärdar* förflyttades längre bort från arbetsmarknaden. Deltagarna var mindre sannolika att få jobb och de hade en lägre genomsnittlig arbetsinkomst efter programmet jämfört med kontrollgruppen.

Utredningsförslagets beskrivning av tilltänkta *arbetsplatsförlagda aktiviteter inom kommunal förvaltning* ligger nära utformningen av *Stockholmsvärdar*. Kommuner ska ”skapa arbetsplatser” där deltagare utför uppgifter i denna nyskapade verksamhet under ledning av kommunal personal. De flesta av de uppgifter som beskrivs i promemorian ligger nära de som ingick i *Stockholmsvärdar* och ”kan exempelvis handla om att hjälpa besökare till rätta i kommunhuset, park- och gatuarbete, inventering i kommunala verksamheter, kartläggning av utomhusmiljöer, och kök-, vaktmästeri- eller städarbete i kommunala inrättningar.” Eftersom utformningen ligger närmast *Stockholmsvärdar* är det rimligt att förvänta sig negativa snarare än positiva effekter av de föreslagna åtgärderna.

En annan viktig aspekt av promemorians tolkning av studien gäller deltagarnas utträde ur försörjningsstöd. Eftersom de tre aktiveringsprogram som studerades gav en lön och berättigade till a-kassa övergick många av de tidigare arbetslösa deltagarna från försörjningsstöd till a-kassa efter programmens slut. Detta skedde även för *Stockholmsvärdar*. Om programmet inte hade berättigat till a-kassa skulle utträdet ur försörjningsstöd sannolikt ha varit lägre än kontrollgruppens, eftersom programmet ledde till att individer förflyttades längre ifrån arbetsmarknaden.

Två andra aspekter av de föreslagna aktivitetsåtgärderna kan antas leda till större negativa effekter än skattningarna visade för *Stockholmsvärdar*.

- Medan *Stockholmsvärdar* var ett program som begränsades till en förutbestämd tidsperiod saknar de föreslagna aktivitetsåtgärderna



tidsbegränsning, vilket ökar sannolikheten för inläsningseffekter hos deltagarna.

- Medan *Stockholmsvärdar* byggde på frivilligt deltagande verkar aktivitetsåtgärderna sakna sådan frivillighet, vilket ger mindre motiverade deltagare då vissa kan ha tvingats delta.

Offentliga finansiella kostnader (Avsnitt 10.4)

En negativ effekt på individers närhet till arbetsmarknaden får flera konsekvenser för förslaget genomförbarhet. Den ekonomiska kalkylen i sektion 10.4.1 utgår i nuläget ifrån en positiv effekt av aktivitetsåtgärderna på individers övergång från försörjningsstöd till arbete. Denna kalkyl blir naturligtvis helt annorlunda vid en negativ effekt. Det är vår forskningsgrundade åsikt att den ekonomiska genomförbarheten snarare bör beräknas på basis av en negativ effekt på avståndet till arbetsmarknaden för den genomsnittliga deltagaren i de *arbetsplatsförlagda aktiviteter inom kommunal förvaltning* som beskrivs i promemorian.

Lillit Ottosson, Forskare, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet

Johanna Rickne, Professor i nationalekonomi, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet