

Vem gör vad, hur och för vem – fortsatt otydlig ansvarsfördelning inom den lokala arbetsmarknadspolitiken

Riksrevisionen beställer löpande forskningsöversikter i syfte att öka kunskapen om vad forskningen säger inom vissa av de områden som Riksrevisionen planerar att granska. Idag publiceras en rapport som beställts av Riksrevisionen om hur statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar varandra samt om arbetslösa riskerar att varken aktualiseras inom kommunal eller statlig arbetsmarknadspolitik. Studien innehåller en översikt av forskningen om kommunal arbetsmarknadspolitik samt en intervjustudie om hur arbetsmarknadspolitik organiseras och styrs lokalt. Rapporten är skriven av Rickard Ulmestig vid Linneuniversitet och Alexandru Panican vid Lunds Universitet, båda forskare inom Socialt arbete.

Rapporten visar bland annat att det finns stora variationer i den lokala arbetsmarknadspolitiken. Svag styrning från staten gör att det är den enskilda kommunens och det lokala arbetsförmedlingskontorets sätt att organisera sig som påverkar vilket stöd den arbetslöse får och inte nödvändigtvis dennes behov. Otydligheten i styrningen riskerar att göra politiken ineffektiv genom att kommunernas och Arbetsförmedlingens system fungerar parallellt. Det finns tydliga risker att båda aktörerna erbjuder samma service eller att människor faller mellan stolarna. Rapporten visar också att det är vanligt att arbetslösa anställs med subventionerade anställningar i kommunerna med syfte att upprätthålla den kommunala servicen.

De slutsatser som dras i rapporten är författarnas egna och ska inte uppfattas som Riksrevisionens ståndpunkter i frågan.

Robert Boije, chefsekonom och chef för Effektivitetsrevisionen



Rapportserie i Socialt arbete

2017



Lokal arbetsmarknads- politik - vem gör vad, hur och för vem?

ALEXANDRU PANICAN, RICKARD ULMESTIG

Linnéuniversitetet

Lokal arbetsmarknadspolitik

Vem gör vad, hur och för vem?

Rapportserie i socialt arbete

Nr 1/2017

LOKAL ARBETSMARKNADS- POLITIK

Vem gör vad, hur och för vem?

ALEXANDRU PANICAN
RICKARD ULMESTIG

**LOKAL ARBETSMARKNADSPOLITIK – VEM GÖR VAD, HUR OCH FÖR
VEM?**

**Institutionen för socialt arbete vid Fakulteten för Samhällsvetenskap, Linné-
universitetet 2017.**

Skriftserieredaktör: Verner Denvall

ISBN: 978-91-88357-79-3

Ansvarig utgivare: Heléne Jacobson Pettersson

Tryck: Copycenter Linnéuniversitetet 2017

Innehållsförteckning

Förord.....	5
Sammanfattning	6
Presentation av forskare	13
1. Inledning.....	14
Disposition och centrala begrepp.....	18
2. Bakgrund	19
3. Metodologiska förtydliganden	24
Den första delstudien – kunskapssammanställning	24
Den andra delstudien - gruppintervjuer	26
Kriterier som ligger till grund för val av undersökningskommuner	29
Undersökningskommunerna.....	30
Etiska överväganden.....	32
4. Kunskapssammanställning – vad säger forskningen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder?.....	33
Kommunal arbetsmarknadspolitik fram till 2012.....	33
Kopplingen mellan försörjningsstödstagande och kommunala arbetsmarknadsåtgärder	35
Vilka aktörer initierar kommunala arbetsmarknadsåtgärder?.....	35
Organisering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.....	37
En tudelad arbetsmarknadspolitik	38
Olika rationaliteter och idealmodeller	39
Det praktiska arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder	41
Individualisering.....	43
Anställda och deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder.....	44
Prioriterade grupper och deltagare som inte får stöd.....	45
De kommunala arbetsmarknadsåtgärdernas effekter	46
Samverkan mellan olika aktörer	49
Slutdiskussion och sammanfattning – mer av samma <i>låt gå mentalitet</i> så länge människor aktiveras?	52
5. Gränser och logiker inom kommunal arbetsmarknadspolitik.....	58
Teoretisk referensram	28
Gränser	28
Logiker	29
Spellet om gränsen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken.....	59
Mellan aktörernas ansvar.....	60
Överlappning	65
AKTIVITET	66
RELATIONSSKAPANDE.....	68
UTBILDNING	69
KARTLÄGGNING OCH UTREDNING.....	70

MATCHNING	72
Vems ansvar?	75
Analys - finns det en otydlig ansvarsuppdelning mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken?	92
De lokala aktörerna	82
Arbetsförmedlingen	82
Kommunerna	86
Diskussion	92
6. Sammanfattande diskussion	94
Referenser	98

Förord

Rapporten är den andra delrapporten i ett mångårigt projekt som har finansierats genom IFAU och Forte. Denna rapport har dock i huvudsak finansierats av Riksrevisionen.

Vi vill tacka Tor Hatlevoll på Sveriges Kommuner och Landsting för ett bra samarbete och många kunniga inspel under inledningen av studien. Vi tackar professor Verner Denvall vid Linnéuniversitetet, universitetslektor Katarina Thorén från Stockholms universitet, fil. dr Marie Gartell från Riksrevisionen samt deltagarna på ett forskarseminarium vid Linnéuniversitetet i maj 2017 för synpunkter och konstruktiva förslag.

De slutsatser som dras i översikten är författarens egna och ska inte uppfattas som Riksrevisionens ståndpunkter i frågan.

Sammanfattning

Kommunerna visar ett stort engagemang inom arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt är ansvarfördelningen mellan kommun och Arbetsförmedling otydlig. Kommunal arbetsmarknadspolitik riktas till de fattigaste och mest socialt exkluderade i Sverige. Det är just dessa grupper som den svenska välfärdsstaten klassiskt sett har försökt inkludera i samhället genom en arbetsmarknadsetablering. Fattiga, människor med psykisk problematik, utrikesfödda, ungdomar utan gymnasiekompetens, analfabeter och långtidsarbetslösa är överrepresenterade bland deltagarna i kommunal arbetsmarknadspolitik. Människorna som kom till Sverige med den stora flyktingvågen 2015 kommer så småningom att ta del av olika kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheter i strävan efter en etablering på arbetsmarknaden. Kommunal arbetsmarknadspolitik har en utmärkt potential till att bryta social exkludering och är därför av stor vikt för framtidens Sverige.

Redan idag berörs cirka 100 000 deltagare av kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamheter. Kommunerna spenderar ca 4,6 miljarder i nettokostnader om året och sysselsätter ca 4400 årsarbetare. Trots detta vet vi mycket lite om effekter eller ens om vad kommunerna gör. Vi har mycket begränsat med kunskaper om eventuella samhällsvinster eller nyttan för de individer som, ibland genom hot om sanktioner där grundläggande behoven av mat och tak över huvudet ifrågasätts, deltar.

Det finns oklara roller mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. De oklara rollerna kan leda till att arbetslösa erbjuds färre insatser eller ogenomtänkta åtgärder som inte matchar den enskildes behov. Oklara roller kan leda dessutom till att arbetslösa ”hamnar mellan stolarna” genom att statliga respektive kommunala verksamheter anser att det är den andres ansvar att bidra med åtgärder. Oklara roller kan också leda till att statliga och kommunala verksamheter erbjuder överlappande verksamheter. Risken är att de arbetslösa inte erbjuds ett adekvat stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed kan verksamheter som tillhandahåller

arbetsmarknadsåtgärder på lokal nivå åstadkomma det som är tänkt att bekämpa: fortsatt arbetslöshet och social exkludering.

Syftet är att analysera om och i så fall hur, statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar varandra samt om arbetslösa (oavsett försörjningsform) riskerar att varken aktualiseras inom kommunal eller statlig arbetsmarknadspolitik. Utgångspunkten i studien är en kartläggning av den forskning som gjorts om kommunal arbetsmarknadspolitik för arbetslösa sedan 2012. Kartläggningen kompletteras med primärempiriskt material i form av gruppintervjuer i elva kommuner med chefer för försörjningsstöd och för den kommunala arbetsmarknadspolitiken i kommunerna och på Arbetsförmedlingen.

Den lokala arbetsmarknadspolitiken, som omfattar statliga och kommunala arbetsmarknadsåtgärder, har till viss del ändrats men till största delen är oförändrat i förhållande till tidigare forskningsresultat om aktivering. Nedan beskrivs rapportens forskningsfrågor och ett kort sammanfattande resultat.

Hur organiseras kommunal arbetsmarknadspolitik med avseende på innehåll, praktiskt arbete och målgrupp?

Kunskapssammanställningen visar att det finns betydande variationer mellan kommunerna i bemärkelsen att organiseringen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är heterogen: insatserna har olika karaktär och vänder sig till skilda målgrupper. En gemensam nämnare är att kommunala arbetsmarknadsåtgärder är av en flyktig beskaffenhet, bedrivs i lokal projektform, har otydliga mål och omfattar insatser av en tämligen svårbedömd och i flera fall även av tvivelaktig kvalitet i förhållande till vad som kan bedömas vara kompetenshöjande verksamhet (exempelvis gräsklippning, flytt hjälp, snöröjning). Kommunala arbetsmarknadsinsatser handlar i flera fall om aktivering för aktiveringens skull. Aktivering pressas fram utan medvetenhet om strukturella orsaker och oberoende av den enskildes önskemål, problem- och behovsperspektiv. Grundprincipen är ofta att försörjningsstöd inte ska betalas utan motprestationer.

I studiens empiriska material framträder dock även förändringar i förhållande till tidigare forskningsresultat. Det finns flera exempel på hur den kommunala arbetsmarknadspolitiken verkar ha institutionaliserats. Det finns lokaler som är anpassade till verksamheten. De arbetslösa är inte placerade i nerlagda fritidsgårdar, källare eller före detta regementen. De anställda har i fler fall utbildning för att bedriva kvalificerat socialt arbete som verkar utgå i högre grad utifrån individens behov. Det finns i högre grad riktlinjer och genomtänkta behandlingsmetoder. Verksamheten bedrivs i lägre grad i projektform och organiseringen verkar vara mer stabil och långsiktig.

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är inte lagstadgad, det finns ingen tillsynsmyndighet, det finns ingen myndighet som samlar in kunskap

och har ansvar för kunskapsproduktion och det finns inte heller några genomgripande avtal som styr verksamheten i någon verklig mening. I och med att det inte finns några tydliga skyldigheter för kommunerna att bedriva kommunal arbetsmarknadspolitik, finns inte heller någon rättighet för arbetslösa att få stöd.

Hur förhåller sig kommunala arbetsmarknadsinsatser till de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna?

Arbetsförmedlingen arbetar med arbetslösa som bedöms ligga nära en etablering medan kommunen får stödja arbetslösa som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Denna tudelade arbetsmarknadspolitik reproduceras genom en svag och otydlig styrning av verksamheterna. Idag är det lokalt förhandlat mellan Arbetsförmedlingen och kommunen om vem som får tillgång till Arbetsförmedlingens service och vem som erbjuds stöd i kommunerna. Kunskapssammanställningen visar att Arbetsförmedlingen har en tendens att använda bedömningar (olika funktionshinderkodningar som omfattar även omdömen om kraftig överviktiga, piercing, arbetslösa med bristfällig hygien) som diskvalificerar den enskilde från statlig aktivering för att istället skickas till kommunala aktiveringsinsatser. Kommunerna har ett lagstiftat yttersta ansvar som gör att ansvaret faller på kommuner även i de fall de har en annan bedömning än Arbetsförmedlingen avseende den enskildes arbetsförmåga. En tydligare rollfördelning skulle leda till att Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheterna skulle kunna ägna sin energi åt att samverka på ett mer konstruktivt sätt. En tydligare styrning skulle dessutom stärka de arbetslösas ställning då de inte i lika hög grad blir utelämnade till lokalt godtycke. Som beskrivits i bakgrunden finns det en risk att lokala aktörer, både kommunen och det lokala Arbetsförmedlingskontoret ignorerar det som inte gynnar den egna verksamheten.

Det finns i intervjumaterialet en betydande förhoppning om att samverkan ska lösa de gränsstrider som finns. Detta är också på många sätt en rimlig utgångspunkt och det är svårt att se alternativet om det är två olika aktörer med två olika logiker som ska agera inom samma politikområde. Vi menar dock att lagstiftaren kunde underlätta samarbetet om det fanns tydligare ramar för exempelvis Arbetsförmedlingens uppdrag. Då kunde aktörerna hitta en mer långsiktig och likvärdig form samtidigt som de arbetslösas rättigheter och skyldigheter skulle bli mindre beroende av hemkommun. Idag sker mycket av den konkreta samverkan runt enskilda individer men på organisationsnivå präglas samverkan av brist på tydliga strukturer. Även om det på systemnivå verkar finnas konsensus om att kommunen ska jobba med de som står långt ifrån arbetsmarknaden och de som saknar försörjning från nationella system är denna konsensus delvis en synvilla. Då det inte regleras på individnivå vilka

kriterier som reglerar vem som är vem blir exempelvis kategorin ”Att ej stå till arbetsmarknadens förfogande” fylld med olika innehåll i olika kommuner. Kunskapssammanställningen visar att samverkan mellan myndigheter brister, trots regelverk som ska underlätta medverkan i arbetssättet på individnivå, vilket kan leda till att ingen part tar på sig ansvaret för den enskilde. Mest uppenbart blir det när Arbetsförmedlingen bedömer att individen inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed blir hen i behov av insatser från kommunen medan kommunala verksamheter har en motsatt uppfattning; detta kan leda till att arbetslösa bollas runt mellan olika verksamheter utan tydliga besked och ansvarsfördelning och därmed hamnar mellan stolarna utan att ta del av erforderligt stöd.

Arbetsmarknaden har också förändrats vilket sänker trösklarna för vem som kan bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande som i sin tur leder till att Arbetsförmedling arbetar aktivt med flera grupper arbetslösa. Högkonjunkturen leder även till brist på arbetskraft som gör att kommunerna ser den kommunala arbetsmarknadspolitiken som ett sätt att rekrytera arbetslösa till egna verksamheter. Detta kan ske genom att olika insatser som ämnar underlätta etablering för arbetslösa som vill arbeta inom exempelvis handikapp-, barn- eller äldreomsorgen. Mer problematiskt blir det när kommuner tenderar använda arbetslösa till att utföra kommunal kärnverksamhet (arbete i parker och kommunalt ägd skog, vaktmästeri och underhåll av kommunens bilar, möbler och arbetskläder) genom att använda sig av subventionerade anställningar eller försörjningsstöd. Detta riskerar underbygga en segmenterad arbetsmarknad med arbetande arbetslösa som förblir fattiga och som tvingas till att verka utanför den primära arbetsmarknaden med trygga anställningsförhållanden och rimliga löner. Samtidigt kan kopplingen till kommunens behov av att rekrytera skapa nya incitament för att stödja arbetslösa att få jobb.

Hur ser förutsättningarna ut för ett effektivt användande av de samlade resurser som tilldelas arbetsmarknadspolitiken?

Kommunerna saknar kunskap om faktiska effekter. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken sträcker sig endast till kommunens egna gränser med fokus på kommuninvånarens skyldigheter gentemot den egna budgeten. Detta riskerar att underminera nationella arbetsmarknadspolitiska mål. Medan organiseringen av den lokala arbetsmarknadspolitiken inte följer en tydlig logik utan förankras i slumpmässighet identifieras dock en återkommande kärna: kopplingen mellan försörjningsstöd och aktivering är tydlig och den enskilde måste delta i anvisad kommunal insats för att kunna få sin rätt till försörjningsstöd materialiserad.

Vidare, de undersökta kommunerna tillämpar skilda former av samverkan som dock inte alltid förmår effektivisera gemensamma ansträngningar för att

stödja de arbetslösa. De intervjuade ger exempel på arbetslösa som faller mellan stolarna eller som bollas mellan olika verksamheter. Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter gör skilda tolkningar av vad som menas med att stå till arbetsmarknadens förfogande vilket leder till att arbetslösa inte alltid får det stöd de behöver; istället får arbetslösa det stöd som möjliggörs i förhållande till kommunens ekonomiska förutsättningar och det egna regelverket som i sin tur är beroende av lokala tolkningar av Arbetsförmedlingen.

Aktiveringsforskningen visar att kommunal arbetsmarknadspolitik är en självbespeglning av en ansträngd välfärdsstat med djupa ärr från 1990-talets mycket allvarliga krisår, det är ett uttryck för en välfärdsstat som byter identitet. Det har utvecklats en dual arbetsmarknadspolitik: den statliga arbetsmarknadspolitiken riktas till arbetslösa med försörjning från nationella välfärdssystem medan den kommunala arbetsmarknadspolitiken är till för arbetslösa försörjningsstödstagare. Arbetslösa risker både att ”hamna mellan stolarna” likväl som att bägge aktörerna jobbar med samma sak. Detta riskera att göra arbetsmarknadspolitiken ineffektiv. På kommunerna och på Arbetsförmedlingen lokalt lägger också tjänstemän betydande tid på att förhandla var gränsen ska gå mellan aktörerna. Tusentals arbetstimmar går åt för att förhandla mellan aktörerna istället för att erbjuda stöd till de arbetslösa. Vi menar att en tydlig reglering där både kommunerna och Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas skulle stärka de arbetslösas rättigheter och göra arbetsmarknadspolitiken effektivare. Samtidigt ska arbetsmarknadspolitiken vara flexibel och snabb att ställa om utifrån läget på arbetsmarknaden, både lokalt och lokalt. Vi menar dock att detta borde vara möjligt inom ett förtydligande. Det finns en viss styrning av relationen mellan stat och kommun i den lokala arbetsmarknadspolitiken. Det är dock uppenbart hur sällan intervjupersonerna hänvisar till styrdokument på ett konkret sätt. Denna tudelade arbetsmarknadspolitik stämmer inte överens med politiska intentioner på nationell nivå. I flera studier som lyfts fram i kunskaps sammanställningen pekas på att försörjningsstödstagare får mindre hjälp och ett stöd av sämre kvalitet jämfört med arbetslösa på Arbetsförmedlingen.

En utveckling som blir tydlig i intervjumaterialet och som bryter mot tidigare forskningsresultat är en ökad medvetenhet om fördelar med samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. Arbetsförmedlingen har blivit mer generös med subventionerade anställningar vilket uppmantrar kommunerna till att prioritera de arbetslösa som kommer från den förstnämnda verksamheten. Nybom (2012) beskriver denna trend som andra vågens aktivering som kännetecknas av centralisering av arbetsmarknadspolitiken samt en ökad betydelse av samverkan. Det är troligt att centralisering, precis som den tidigare decentraliseringen, kommer att skapa nya relationer och gränser mellan aktörerna på det arbetsmarknadspolitiska fältet och vi vet inte hur det kommer påverka

möjligheten till ett effektivt användande av resurserna som tilldelats arbetsmarknadspolitiken.

Vilken kunskap finns om kommunal arbetsmarknadspolitik i Sverige utifrån tidigare forskning?

Aktiveringsforskningen kännetecknas av följande två slutsatser som är återkommande i de texter vi har analyserat i kunskapssammanställningen: Det finns för lite forskning om vad som görs och dokumentationen av kommunala insatser är alldeles för bristfällig; detta gör att även våra slutsatser bör betraktas som osäkra eftersom de bygger på sparsam forskning och osäker dokumentation av lokal aktivering. Det ska samtidigt sägas att dokumentationen förbättras stegvis med hjälp av Kolada som samlar statistiska uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser. Vad har då framkommit i kartläggningen av tidigare forskning som inte har sammanfattats ovan?

Det primärempiriska materialet i aktiveringsforskningen bygger till stora delar på statistiska uppgifter, registerdata och användning av kvantitativa metoder. Sedan 2012 finns ingen regelrätt effektstudie dock fyra undersökningar som kan kopplas till frågor om effekter vilket kan betecknas vara mycket blygsamt i förhållande till den omfattning som kommunala arbetsmarknadsåtgärder uppvisar. Det är mycket sällan aktiveringsforskningen lyckas ringa in positiva effekter med kommunala arbetsmarknadsåtgärder och i de få fall detta görs är resonemangen presenterade mer i *skulle kunna vara* termer. Det finns dock några återkommande råd för en lyckad aktivering. Det är genom positiv motivation med fokus på relevant och kompetenshöjande utbildning samt arbetserfarenhet från den reguljära arbetsmarknaden, som kommunerna kan stödja arbetslösa till en arbetsmarknadsetablering. Dessutom kan en fungerande samverkan mellan såväl kommunala verksamheter som med Arbetsförmedlingen minska försörjningsstödstagandet. Men oftast är det precis det motsatta förhållandet som aktiveringsforskningen hittar i (de få) undersökningar som har gjorts.

I tidigare studier beskrivs hur matchningen mellan den enskildes behov och aktiveringsinsats långt ifrån alltid är förankrad i noggranna överväganden. Det primära är att visa sig vara motiverad för att höja det egna värdet på arbetsmarknaden och därmed visa att man är beredd att acceptera vilka insatser som helst. Detta även om aktiveringen varken mynnar ut i att individen på något sätt förbättrar sina möjligheter på arbetsmarknaden eller att det leder till ett förvärvsarbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Förhållningssättet att aktiveringen har ett värde i sig hämtar sin näring från föreställningen att bidragstagaren har en tendens att passiviseras via sociala trygghetssystem och därmed utvecklar en bidragskultur. Aktiveringen testar om den enskilde är värdig ekonomiskt bistånd och fungerar alltså som ett motkrav.

Försörjningsstöd har blivit inkomstkällan för allt flera understödstagare med försörjningshinder på grund av arbetslöshet. Vissa grupper av arbetslösa försörjningsstödstagare såsom unga utan gymnasiekompetens, ensamstående mödrar och arbetslösa med utländsk bakgrund har fastnat i försörjningsstödssystemet även i tider av högkonjunktur. Ett kollektivt ansvar för strukturellbetingad arbetslöshet görs om till förklaringar på individnivå. Arbetslösheten blir ett individuellt problem orsakat av egna tillkortakommanden; genom kommunal aktivering ska den enskilde förmås ta ansvar för den egna mer eller mindre självförvållade situation.

Flera aktiveringsforskare anser att deltagarna i kommunala aktiveringsåtgärder bildar en underklass bestående av en modern industriell reservarmé med arbetslösa disciplinerade till att trädde in i produktionen oavsett villkor. Utifrån kunskapssammanställningen dras slutsatsen att kommunala arbetsmarknadsåtgärder visar att respekt för brukarens sociala rättigheter och ett professionellt arbetssätt inte kan tas för givet utan dessa aspekter som skiljer oss från fattigvården måste ständigt erövrats.

Presentation av forskare

Alexandru Panican är docent i socialt arbete och disputerad 2007 vid Lunds universitet. Han har ett brett forskningsintresse, däribland medborgarskap med fokus på sociala rättigheter (framförallt rättigheten till utbildning och rättigheten till försörjningsstöd), ungdomsarbetslöshet och elevernas övergång från skola till arbetsliv, den svenska välfärdsstatens utveckling, förändringar inom olika välfärdsregimer, arbetsmarknadspolitik och fattigdom. Panican har publicerat sig på olika nivåer (nationell, nordisk, internationell) och flera gånger med forskare med skilda vetenskapliga profiler. De senaste publikationerna tillsammans med forskningsrapportens medförfattare är två vetenskapliga artiklar: Panican & Ulmestig (2016) "Social rights in the shadow of poor relief – social assistance in the universal Swedish welfare state" i *Citizenship Studies* och Ulmestig & Panican (2016) "Socialt medborgarskap och möjligheten till ett självständigt liv - ekonomiskt bistånd för kvinnor som har lämnat en våldsamt partner" i *Socialvetenskaplig tidskrift*.

Rickard Ulmestig är docent i socialt arbete och disputerad 2007 på Lunds Universitet i samma ämne med en avhandling om kommunal arbetsmarknadspolitik. En del av avhandlingen var den första och hittills enda totalstudien av kommunal arbetsmarknadspolitik (som genomfördes tillsammans med Tapio Salonen och som också publicerades i Salonen & Ulmestig 2004). Under perioden 2013-2015 har Ulmestig varit projektledare för ett projekt gällande handläggning av ekonomiskt bistånd och våld i nära relationer. Han har också publicerat sig flitigt gällande handläggning av ekonomiskt bistånd och kommunal arbetsmarknadspolitik (ex Ulmestig 2013; Ulmestig & Marston 2014). Rickard är anställd som lektor i Socialt arbete på Linneuniversitet och är också studierektor för forskarutbildningen i samma ämne.

1. Inledning

Sveriges kommuner bedriver numera omfattande verksamheter inom arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna spenderade 4,6 miljarder under 2015. Insatserna involverade nästan 100 000 deltagare och ca 4400 årsarbetare. Samtidigt saknas kunskap om vad kommunerna gör eller vilka effekter insatserna har för deltagarna. Tidigare aktiveringsforskning visar att kommunal arbetsmarknadspolitik snarare handlar om att förmå den enskilde att ”göra rätt för sig” än att erbjuda genomtänkta insatser som underlättar etableringen på arbetsmarknaden.

Att göra rätt för sig i meningen att försörja sig själv genom hårt arbete är en princip som ligger till grund för den svenska välfärdsstaten (Bengtsson & Berglund 2012). Denna princip hämtar sin näring från en protestantisk arbetsetik (vikten av flit och plikt i hederligt lönearbete, byteshandel, kapital- och välståndsackumulering dock återhållsamhet gällande konsumtion, se Weber 1978) och formar i den svenska välfärdsstaten ett dualistiskt medborgarskap: medborgerliga rättigheter som tillförsäkrar en generös ekonomisk trygghet flätas samman med medborgerliga skyldigheter i meningen att göra allt som står i ens makt för att bli självförsörjande (Johansson & Möller 2009; Hvinden & Johansson 2007). Å ena sidan åtar sig välfärdsstaten ett ansvar för att betala ut såväl ersättningar (bidrag och socialförsäkringar) som att bekosta offentlig konsumtion (sjukvård, äldreomsorg) för att möjliggöra skäliga levnadsvillkor även för medborgare i yrkesaktiv ålder utan förankring på arbetsmarknaden samtidigt som medborgaren ska vara aktiv för att stärka sina möjligheter för att tillgodose behoven genom utkomsten av sitt eget arbete.

Välfärdsstatens åtaganden konkretiseras genom olika socialpolitiska arrangemang som utgör navet i den moderna välfärdsstaten; socialpolitiken utgör på samma gång det mest resurskrävande politikområdet (Olofsson 2015). Socialpolitiken strävar efter att främja människors välfärd och omfattar bland annat arbetsmarknadspolitiken som handlar om direkta ingripanden för att påverka arbetsmarknadens funktionssätt (Lundin & Thelander 2012); arbetsmarknadspolitiken fokuserar sysselsättningsskapande åtgärder, avser

bekämpa arbetslöshet, ämnar förbättra matchningen mellan arbetssökande och arbetstillfällen, har som delmål att stödja arbetstagarnas rörlighet samt dämpar effekterna av strukturovandlingar. Den svenska arbetsmarknadspolitiken har en lång historia, de första arbetslöshetspolitiska åtgärderna dateras till 1800-talets första hälft (Olofsson 1996; se också Davidsson 2015).

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har historiskt sätt haft som ambition att uppnå full sysselsättning. Denna ambition har rättfärdigat omfattande arbetsmarknadsåtgärder för att stimulera samtliga i arbetsför ålder till lönearbete – dessa ambitioner sammanfattas med ordet arbetslinjen. Sedan slutet på 1800-talet har arbetsmarknadspolitiken genomsyrats av arbetslinjen (Olofsson 1996); ordet ”arbetslinje” använts i lagstiftningen 1916 för att betona den enskildes ansvar för rehabilitering och återgång till arbete (Schröder 1996).

Den svenska arbetslinjen har av tradition en interventionistiskt karaktär genom att förespråka aktiva insatser (arbetsmarknadsprogram i form av utbildning och/eller arbetsträning för att höja den enskildes kompetens) till skillnad från passiva sådana (såsom kontant arbetslöshetsunderstöd) (Szulkin 2013 et al.). Den aktiva arbetsmarknadspolitiken anses kunna främja etablering på arbetsmarknaden genom starka arbetskrav samtidigt som den omfattar såväl styrning som kontroll och även sanktionsmöjligheter (såsom indragna ersättningar) ifall den enskilde inte gör sitt yttersta (Johansson 2006; Junestav 2004; Kvist & Overud 2015).

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har av tradition förvaltats av offentliga aktörer, framförallt av statliga institutioner (Panican & Johansson 2016). Men den ekonomiska krisen från början på 1990-talet, som påminde om 1930-talets depressionsår (Olofsson & Wadensjö 2005), har drabbat Sverige på ett drastiskt sätt. I många avseenden framstår dessa krisår som en brytpunkt i den svenska välfärdsstaten. Arbetslösheten ökade till rekordnivåer i förhållande till läget på den svenska arbetsmarknaden: från 1,7 procent år 1990 till 9,4 procent år 1994 (Johansson 2006). Sedan den globala finanskrisen från 2008 befinner sig svensk ekonomi i en kontinuerlig konjunkturåterhämtning med en ökad sysselsättningsgrad, en oavbruten BNP-tillväxt samt sjunkande arbetslöshet. Konjunkturinstitutet (2016) drar slutsatsen att Sverige har gått in i en högkonjunktur under år 2016. I den senaste budgetpropositionen (prop. 2016/17:1) har regeringen nämnt att arbetslösheten väntas fortsätta minska till 6,3 procent under 2017. Denna optimism kan jämföras med den arbetslöshet som rådde år 1990 (1,7 procent) strax innan 1990-talets kris blommade upp vilket visar att vi befinner oss fortfarande långt ifrån de förhållanden som då betecknade den svenska arbetsmarknaden. Ungdomars (15-24 år) arbetsmarknadsetablering och försörjning har förändrats ännu mer drastiskt med effekter i form av ökad marginalisering och relativ fattigdom som den förda arbetsmarknadspolitiken fortfarande kämpar för att dämpa (Panican 2014). År 1990 befann sig ungdomsarbetslösheten på strax under 5 procent (Olofsson & Panican 2013); i

den senaste budgetpropositionen konstateras att ungdomsarbetslösheten har minskat så snabbt att den ligger på den lägsta nivån sedan 2003 (prop. 2016/17:1) vilket är strax under 20 procent.

Som det framkommer, ambitionen att uppnå full sysselställning kom på undantag medan arbetslinjen med ökade krav på aktivering av de arbetslösa förstärktes med förhoppningen att kunna bromsa den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden; aktiveringstrenden ("activation turn") för att öka den enskildes incitament för en snabb arbetsmarknadsetablering och därigenom avlasta välfärdsrelaterade ersättningar och bidrag återfinns sedan 1990-talet i stora delar av västvärlden (Johansson & Panic 2016; Knotz 2016; Clasen, Clegg & Goerne 2016; Bonoli 2010, 2013; Nybom 2012; Lødemel & Moreira 2014; Bergmark, Bäckman & Minas 2013)¹.

1990-talets kris satte sin prägel även på arbetsmarknadsåtgärder, full sysselställning har omdefinierats till full anställningsbarhet där ansvaret läggs på den enskilde (Dahlstedt 2013). Om staten var huvudaktören gällande arbetsmarknadsinsatser har krisen lett till att även kommunerna initierade egna kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Gruppen med icke-etablerade på arbetsmarknaden ökade vilket innebar att det fanns allt fler arbetslösa utan arbetslöshetsförsäkring eller andra inkomstrelaterade försäkringar samtidigt som tröskeln för att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkring höjdes. I praktiken innebar att flera arbetslösa hänvisades till försörjningsstöd som finansieras av kommunerna. Detta medförde en faktisk decentralisering av ansvaret för arbetslösa från stat till kommun och därmed en övervältring av statliga kostnader på kommunerna.

Kraven på de arbetslösas skyldigheter att vara aktiva ökade. Socialtjänstlagen (SoL) ändrades för att stärka aktiveringskraven genom nya paragrafer (prop. 1996/97: 124; prop. 2012/13:94) som tydliggör socialbidragarens skyldighet att delta i arbetsmarknadsinsatser för att kunna erhålla försörjningsstöd. Den svenska arbetsmarknadspolitik delades: en statlig arbetsmarknadspolitik som riktades till arbetslösa med försörjning från nationella socialförsäkringssystem (såsom arbetslöshetsförsäkringar) och en kommunal arbetsmarknadspolitik för arbetslösa försörjningsstödstagare (Panic & Johansson 2016; Ulmestig 2007; Nybom 2012; Thorén 2012; Heidenreich et al. 2014). Det ska samtidigt sägas att gränsen mellan statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik inte är knivskarp, exempelvis en del arbetslösa erhåller ersättningar från nationella ersättningsnivåer men dessa är så pass låga att den enskilde behöver komplettera med försörjningsstöd för att kunna tillgodose egna behov (Ulmestig 2007). Det finns även exempel på kommunala arbetsmarknadsåtgärder som sätts på grund av missnöje med vad Arbetsförmedlingen åstadkommer eller för att samarbetet med den

¹ Se också Ulmestig 2007; Salonen & Ulmestig 2004; Hemerijck 2013; Thorén 2012; Johansson 2006; Lødemel & Trickley 2001; Johansson & Møller 2009; Nelson 2013; van Berkel & Valkenburg 2007; van Berkel, de Graaf & Sirovátka 2011.

sistnämnda verksamheten brister samtidigt som arbetslösa fortsätter vara beroende av försörjningsstöd för sin försörjning (Panican & Johansson 2016).

Arbetsförmedlingens kostnader för arbetsmarknadsåtgärder i form av program med aktivitetsstöd uppgick till drygt 19 miljarder (inkluderar förvaltningskostnader) för år 2015 vilket är en ringa kostnadsnedgång jämfört med året innan (Arbetsförmedlingen 2016); enligt regeringens budgetsberäkningar uppgick kostnaderna för arbetspolitiska program och insatser till nästan 8,9 miljarder netto (prop. 2016/17:1). De kommunala arbetsmarknadsåtgärderna har parallellt blivit allt mer omfattande, en majoritet av kommunerna avsätter särskilda medel för arbetsmarknadsåtgärder. Under 2015 har kommunerna spenderat drygt 4,6 miljarder netto, en ökning med 238 miljoner kronor (SKL 2016) jämfört med föregående år, vilket kan jämföras med strax under 3 miljarder för år 2011. Det innebär att kostnaderna för kommunala arbetsmarknadsåtgärder utgör drygt en tredjedel av den totala kostnaden för arbetsmarknadsåtgärder. Samtidigt är kunskapen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder begränsad (Bergmark, Bäckman & Minas 2016). Det finns få uppföljningar och utvärderingar av kommunala insatser och knappt några kunskaper om åtgärdernas effekter för deltagarna (Thorén 2012). Bristen på kunskaper om kommunala arbetsmarknadsåtgärder kan leda till att statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar varandras insatser. På samma gång finns en risk att arbetslösa hamnar mellan stolarna genom att statliga respektive kommunala verksamheter anser att det är den andres ansvar att bidra med åtgärder för att stödja den enskilde till en arbetsmarknadsetablering.

Syftet är att analysera om och i så fall hur, statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar varandra samt om arbetslösa (oavsett försörjningsform) riskerar att varken aktualiseras inom kommunal eller statlig arbetsmarknadspolitik. Att flera aktörer verkar inom samma område kan riskera att skapa ineffektivitet. Utgångspunkten i rapporten är en kartläggning av den forskning som gjorts om kommunal arbetsmarknadspolitik för arbetslösa som därefter kompletteras med primärempiriskt material insamlat med kvalitativa metoder.

Frågeställningar som undersöks är:

- Hur organiseras kommunal arbetsmarknadspolitik med avseende på innehåll, praktiskt arbete och målgrupper?
- Hur förhåller sig kommunala arbetsmarknadsinsatser till de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna?
- Hur ser förutsättningarna ut för ett effektivt användande av de samlade resurser som tilldelas arbetsmarknadspolitiken?
- Vilken kunskap finns om kommunal arbetsmarknadspolitik i Sverige utifrån tidigare forskning?

I forskningsrapportens analys kommer vi att utgå från att målet med all arbetsmarknadspolitik är att etablera människor på arbetsmarknaden oavsett aktör.

Disposition och centrala begrepp

Det kommande kapitlet omfattar bakgrund och metodologiska diskussioner. Därefter presenteras en kunskapsammansättning av forskning om svensk kommunal arbetsmarknadspolitik sedan 2012. Vidare fokuseras det primärempiriska materialet som baseras på gruppintervjuer. Forskningsrapporten avslutas med en sammanfattande diskussion. Men först några begreppsförtydliganden.

Med kommunal arbetsmarknadspolitik refereras till åtgärder som ordnas och oftast även finansieras av kommunen. I vissa fall kan staten genom Arbetsförmedlingen finansiera åtgärder som kommunen får ansvar för. De arbetslösa kan vara försörjda genom ekonomiskt bistånd och/eller Utvecklingsersättning/Aktivitetsstöd. Verksamheten ska vara kompetenshöjande enligt 4 kap. 4 § i Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) om den riktas till försörjningsstödtagare.

De lokala arbetsmarknadsåtgärderna som kommunerna bedriver är så pass skiftande och heterogena att det saknas en definition som kan fånga dessa på ett tydligt sätt (Thorén 2014). Vi använder kommunala arbetsmarknads - åtgärder och kommunala arbetsmarknadsinsatser som synonymer.

Socialbidrag och ekonomiskt bistånd används som synonymer vilket förekommer på detta forskningsfält (se Bergmark, Bäckman & Minas 2013); försörjningsstöd utgör formellt endast en del av det lagstadgade ekonomiska biståndet. I dagligt tal talas om försörjningsstöd och försörjningsstödtagare vilket vi också kommer att använda i denna forskningsrapport.

Nystartsjobb finns för dem som är 21-25 år och har varit utan arbete i minst sex månader. Andra åldersgrupp skall sakna arbete under minst tolv månaderna. Nystartsjobb kan också beviljas för dem som inom de tre senaste åren antingen fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande, flykting eller fått uppehållskort som anhörig till EES-medborgare eller för de som har en etableringsplan hos Arbetsförmedlingen. Lön och andra anställningsförmåner ska vara enligt kollektivavtal i branschen.

Aktivitetsersättning är en ersättning för den som är ung (19-30 år) och troligen inte kommer att kunna arbeta heltid under minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Arbetsförmågan ska vara nedsatt med minst en fjärdedel under minst ett år i förhållande till alla arbeten på hela arbetsmarknaden. I begreppet alla arbeten på arbetsmarknaden ingår särskilt anpassade arbeten och anställningar med anställningsstöd. Som längst beviljas aktivitetsersättning tre år i taget.

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (FINSAM) bygger på samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommunen och landsting/region där de bildar ett samordningsförbund och beslutar själva om formerna för samverkan. Målsättningen är att över tid förbättra samverkan och det gemensamma ansvarstagandet.

2. Bakgrund

Sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet har kommunerna blivit en allt viktigare aktör inom arbetsmarknadspolitiken (Ulmestig 2007; Lundin 2008; Dahlberg et. al. 2008; SKL 2012). 2002 var cirka tio procent av samtliga arbetslösa i kommunala åtgärder (Salonen & Ulmestig 2004) men idag vet vi inte hur stor andelen är. Arbetslösa ungdomar och personer som är födda utomlands är tydligt överrepresenterade inom kommunal arbetsmarknadspolitik i jämförelse med den nationella arbetsmarknadspolitiken, eller var det åtminstone för några år sedan (Hedblom 2004; Ulmestig 2007).

Under den första tiden då kommunerna byggde upp egna arbetsmarknadsenheter fanns det skillnader i deras och Arbetsförmedlingens incitament. Medan Arbetsförmedlingen i huvudsak hade som incitament att få människor att etablera sig på arbetsmarknaden handlade incitamenten för kommunerna snarare om att få människor att sluta uppåbara försörjningsstöd. Om detta skedde genom att människor inte ansökte, om de flyttade från kommunen, om de kunde få ersättning från nationella bidragssystem eller etablerade sig på arbetsmarknaden fick det samma positiva konsekvens för kostnaderna för försörjningsstöd (Ulmestig 2007). Vi vet fortfarande inte om kommunerna är framgångsrika i bemärkelsen att människor etablerar sig på arbetsmarknaden eller på annat sätt blir självförsörjande (Thorén 2012; Dahlberg et.al. 2013a; Engdahl & Forslund 2015).

Trots denna okunskap får arbetslösa sin mest basala försörjning genom ekonomiskt bistånd villkorat genom krav att delta i kommunal arbetsmarknadspolitik. Det finns dock betydande variationer i hur kommunal arbetsmarknadspolitik organiseras och vilka skyldigheter de arbetslösa har (Lundin 2008; Ulmestig 2007; 2009; 2010a; Nybom 2012; Jacobsson et.al 2017). Variationerna möjliggörs eller åtminstone förstärks av bristen på styrning av kommunal arbetsmarknadspolitik. Kommunerna har stor frihet att organisera sin arbetsmarknadspolitik enligt egna önskemål. Politiken styrs inte av lagstiftning, det finns ingen tillsynsmyndighet, det finns ingen myndighet som samlar in kunskap och som har ansvar för kunskapsproduktionen och det

finns inte heller några genomgripande avtal som styr verksamheten i någon verklig mening. I och med att det inte finns några skyldigheter för kommunerna att bedriva kommunal arbetsmarknadspolitik, finns inte heller någon rättighet för arbetslösa att få stöd. Detta skapar en maktojämlikhet som sätter arbetslösa i en svag position. Inte heller det juridiska systemet klarar av att utjämna den betydande maktojämlikheten (Van Aerschot 2011; Juul & Høilund 2015).

Det finns ett fåtal effektstudier av svensk kommunal arbetsmarknadspolitik. Dessa studier har inte identifierat några tydliga positiva effekter på individnivå avseende arbete, självförsörjning eller inkomst (se Hallsten et. al. 2002; Giertz 2004; Milton 2006; Forslund & Skans 2006). Dahlberg et al (2013b) visar på små positiva effekter på självförsörjning som ett resultat av krav på att delta i kommunal arbetsmarknadspolitik. Persson & Vikman (2014) visar att krav på deltagande minskar inflödet till ekonomiskt bistånd för ungdomar och ensamstående utan barn men hittar ingen signifikant påverkan på utflödet. Det finns alltså ett begränsat stöd för att krav på deltagande i kommunala arbetsmarknadsåtgärder är effektivt.

Denna forskningsrapport utgår från att det finns två nivåer av arbetsmarknadspolitik, den nationella och den kommunala. Det finns en tydlig försörjningsrelaterad uppdelning av de arbetslösas finansiering. Vissa erbjuds försäkringsskydd medan andra hänvisas till kommunalt försörjningsstöd. I praktiken kan dock de olika försörjningssystemen fungera parallellt genom att någon har aktivitetsstöd som dock inte når normen för försörjningsstöd vilket leder till att kompletterande försörjningsstöd beviljas. En person kan börja i en verksamhet med försörjningsstöd för att därefter få aktivitetsersättning dock vara kvar i samma verksamhet.

Den nationella arbetsmarknadspolitikerna präglades av vilja till decentralisering under 1990-talet (Lindvert 2006). I slutet av 1990-talet förändrades dock policyn mot mer centralisering, efter kritik från Riksrevisionen om att lokala aktörer gör lokala prioriteringar. Det finns en risk att lokala aktörer ignorerar negativa konsekvenser som inte berör den egna sfären, spänningen mellan stat och kommun är ett exempel (Ackum Agell & Lundin 2001). Staten kan verka för att arbetskraften ska vara rörlig, vilket inte nödvändigtvis ligger i kommunernas intresse. Om kommunerna lägger ner resurser för att utbilda arbetskraft är det inte en självklarhet att de ser fördelarna med att arbetslösa lämnar kommunen med nyförvärvad kunskap. Det finns också en fara för brist på samlad kunskap om hur arbetsmarknadspolitikerna organiseras på lokal nivå (OECD 2001). Det är problematiskt, enligt OECD (2001), att hitta en balans mellan möjligheterna till lokalt självbestämmande och statens övergripande ansvar. Denna balans är även problematisk att finna för stat och kommun som aktörer inom arbetsmarknadspolitikerna.

Decentralisering av arbetsmarknadsfrågor skapar nya relationer och gränser mellan aktörerna på den arbetsmarknadspolitiska arenan samt nya

byråkratiska förutsättningar och ökade möjligheter till lokalt anpassade arbetsmarknadsåtgärder (OECD 2001; Finn 2000). De lokala skillnaderna kan mötas av lokalt anpassade program. Dessa har potentialen att på ett framgångsrikt sätt hantera skiftande lokala förutsättningar och variationer.

Styrningen av arbetsmarknadspolitiken är en aspekt som vi ofta återkommer till i rapporten. Styrning av ett politiskt fält där både kommun och stat (och för övrigt även olika privata aktörer) agerar regleras av en mängd olika och ibland motstridiga regelverk. Att på ett uttömmande sätt beskriva styrningen vore ett eget forskningsprojekt som faller utanför syftet med denna studie. Däremot kommer vi att lyfta fram de delar som berörs i det empiriska materialet. SKL menar, i en redogörelse för aktuell lagstiftning (SKL 2011) om kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde men utan att hänvisa till lagtext. Det står också mellan raderna att arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar i Regeringens budget (prop.2016/17:1) vilket också inkluderar regleringsbrev till Arbetsförmedlingen. Det som tydligt anges är att Arbetsförmedlingen har ett beställaransvar för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. På samma sätt står det mellan raderna i *Förordningen 2000:628 Om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. Däremot har vi inte hittat någon tydlig formulering i lagen. Ansvaret är dock tydligt formulerat för vissa nyanlända invandrare. I *Förordning (2007:1030) Med instruktion för Arbetsförmedlingen* nämns Arbetsförmedlingens uppdrag:

1 § Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

2 § Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att

- 1. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,*
- 2. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt*
- 3. bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.*

Det är alltså tydligt att Arbetsförmedlingen har ett ansvar men vi hittar ingenstans att Arbetsförmedlingen eller någon annan statlig aktör har ett huvudansvar. Vad som är tydligt är att lagstiftaren kräver att Arbetsförmedlingen samverkar med kommunerna. Styrning kan dock ske på andra sätt än genom lagstiftning. Ett exempel är de lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner som frivilligt har tecknats inom ramen för Delegationen för Unga och nyanlända till Arbete (DUA) om insatser för att minska ungdomsarbetslösheten (se prop. 2016/17:1). Med några få undantag har överenskommelser slutits med samtliga kommuner.

Staten styr också kommunerna. Kommunerna har försörjningsansvar för arbetslösa försörjningsstödstagare som av olika skäl inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande och som är berättigade för insatser enligt SoL eller Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (SKL 2016). Ett exempel på styrningen inom arbetsmarknadspolitiken är SoL, kapitel 4 som anger att:

4 § Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket. Lag (2013:421).

5 § Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

När det gäller deltagande i kommunala arbetsmarknadsåtgärder ska alltså kommunen, enligt SoL, 4 kap. 4 §, samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas (se SFS 2013:421); se även Lag (SFS 1944:475) om att varje kommun ska ha en arbetslöshetsnämnd de har uppdraget att vidta åtgärder för att både förebygga och bekämpa arbetslöshet.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är också något som sker, om än med betydande lokala variationer. Det visar sig att Arbetsförmedlingen är aktören som hänvisar flest arbetslösa till kommunala arbetsmarknadsåtgärder, även flera jämfört med socialtjänsten som är en kommunal verksamhet, samtidigt som försörjningsstödstagare med arbetslöshet som försörjningshinder utgör nästan hälften av samtliga mottagare av ekonomiskt bistånd (SKL 2016; Socialstyrelsen Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2011-2015).

Att det finns oklarheter gällande gränsen mellan stat och kommun vittnar den ny tillsatta statliga utredning vars syfte är att reda ut just dessa frågor. Den 22 juni 2016 har regeringen beslutat att tillsätta en utredning om hur statens

åtagande för en fungerande arbetsmarknad följs upp genom de insatser som Arbetsförmedlingen förfogar över. I kommittédirektivet står följande:

För att på lång sikt säkerställa att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt ska en särskild utredare analysera hur statens åtagande i dessa frågor och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas. Utredaren ska bl.a. ta ställning till:

- hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt,
- hur Arbetsförmedlingens vägledning bör stärkas och samspela med annan vägledning,
- hur utbildning och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen, och
- hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll, samt hur förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning kan förbättras (Kommittédirektiv 2016:56).

Flera kommuner är så pass missnöjda med Arbetsförmedlingens arbetssätt att de vill ta över samtliga arbetsmarknadspolitiska insatser. Se exempelvis Trelleborg (Trelleborgs kommun 2014) som önskar ta över den statliga arbetsmarknadsverksamheten samt Växjö (Smålandsposten 2014) som följer samma linje. Ordföranden i Helsingborgs arbetsmarknadsnämnd anser att Arbetsförmedlingen ”har tjänat ut sitt syfte” och därför vill kommunalisera den statliga verksamheten (SVT Nyheter 2016). Intresset i media för hur arbetsmarknadspolitiken ska organiseras drivs till söt del utifrån en politisk debatt om huruvida Arbetsförmedlingen ska behållas som idag eller blir en beställar- organisation där privata aktörer ska genomföra politiken.

I nästa kapitel beskrivs metodologiska överväganden gällande metodval och genomförande.

3. Metod och teori

I detta kapitel redovisas för de metoder som används i forskningsrapporten. Vi kommer att lyfta fram även urvalskriterier som vägledde valet av undersökningskommuner samt det använda tillvägagångssättet för att komma i kontakt med respondenterna/studiedeltagarna/de intervjuade. Kapitlet avslutas med etiska överväganden.

Forskningsrapporten omfattar två delstudier. I den första delstudien görs en kunskapssammanställning av den forskning som finns gällande svensk kommunal arbetsmarknadspolitik. Den andra delstudien baseras på primärempiriskt material insamlat genom gruppintervjuer.

Den första delstudien – kunskapssammanställning

Vår ambition är att närma oss en systematisk översikt av narrativ karaktär, nämligen kartlägga genom att inventera för att därefter redovisa och sist syntetisera forskning (Bergmark 2008; Bryman 2011) om kommunal arbetsmarknadspolitik för arbetslösa. Kunskapssammanställningen kompletteras med relevanta publikationer från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som i samverkan med Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) har utvecklat en databank (Kolada) med statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser; statistiken kommer att kompletteras med uppgifter från Socialstyrelsen öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd.

Vi använde oss av följande kriterier i urvalet av texter:

- Kunskapskartläggningen tog sin utgångspunkt i den senaste sammanställningen på området publicerat 2012 av Katarina Thorén; forskningsrapporten är gjord på uppdrag av riksdagens arbetsmarknadsutskott för att skapa en överblick över kunskap om kommunal arbetsmarknadspolitik. Rapporten presenterades maj 2012 och den omfattade även texter publicerade det sistnämnda året. Vi har kartlagt forskning utgiven efter forskningsrapportens publicering² och

² I ett fall är det svårt att dra gränsen vid forskning utgiven efter Thorén (2012) kunskapssammanställning. I hennes rapport presenteras två vetenskapliga artiklar som Nybom publicerade 2011 respektive 2012. Dessa artiklar ingår i den sistnämndas sammanläggningsavhandling

fram till december 2016 då denna del av studien avslutades. Vi har, i något fall, redovisat för forskning publicerad före Thoréns (2012) rapport som inte inkluderades i hennes kunskapssammanställning och i enstaka fall berört redan redovisad forskning i den nämnda rapporten för att understryka relevanta resonemang.

- Kunskapssammanställningen vägledades av studiens övergripande frågeställningarna som följs upp med hjälp av flera teman som presenteras längre ner.
- Valda texter är artiklar, rapporter, avhandlingar författade av disputerade forskare.
- Texterna ska handla om kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Sverige; var forskaren har sin hemvist saknar betydelse, det kan handla om internationell forskning som berör även de svenska förhållandena.
- Sökningen gjordes via nätbaserade sökmotorer. Vi använde oss av olika sökord för att hitta relevanta texter genom universitetsbibliotekens databaser. Texterna kan vara elektronisk publicerade eller tillgängliga i tryckformat. En svaghet med detta tillvägagångssätt är att litteratursökningen inte omfattar opublicerade studier, dvs studier som inte är registrerade i de databaser som vi har sökt; å andra sidan är det sällan som forskare inte registrerar egna studier.
- Vi använde oss av följande databaser kopplade till svenska universitet: LIBRIS som tillhandahåller litteratur i den nationella bibliotekskatalogen, LUBsearch och Lovisa som utgör Lunds universitets biblioteks söktjänster för e-resurser och tryckt material samt av OneSearch som är Linnéuniversitetets söktjänst i olika databaser och den egna bibliotekskatalogen. Vi använde oss även av en sökning i referenslistor som hör till de publicerade källor som hittas med hjälp av den elektroniska litteratursökningen. I initialskedet med kunskapsöversiktet kontaktade vi forskare på området för att få information om relevanta texter.
- Litteratursökningen gjordes med hjälp av följande söktermer: ”arbetsmarknadspolitik”, ”kommunal arbetsmarknadspolitik”, ”kommunala arbetsmarknadsåtgärder”, ”kommunala arbetsmarknadsinsatser”, ”aktivering”, ”arbetslinje”, ”kommunal arbetslinje”, ”socialbidrag”, ”arbetslös”, ”social assistance in Sweden”, ”activation”, ”local activation”, ”work first”, ”active labour market policy in Sweden”, ”local active labour market policy”, ”workfare”, ”welfare-to-work”.

(2012) som offentliggjordes ett halvår efter Thorén kunskapssammanställning; detta ledde till att Thorén inte kunde ringa in Nyboms avhandling i sin helhet vilket vi kommer att göra i denna studie.

Den andra delstudien - gruppintervjuer

Tidigare aktiveringsforskning visar på en försvårande omständighet som vi förhållit oss till i studien. Det är vanligt att det finns ett glapp mellan vad som görs och hur verksamheten beskrivs (Thorén 2008; Hollertz 2010; Ulmestig 2010b). Detta beror både på att verksamheten ofta individualiseras för enskilda behov men också på otydlig styrning, otydliga mål och oklar mening. Intervjuerna ger ”enbart” en bild av hur intervjupersonerna väljer att beskriva sin egen och andras verksamheter.

Vi använde oss av gruppintervjuer med nyckelpersoner för att förstå hur lokal arbetsmarknadspolitik organiseras. Gruppintervjuerna är semistrukturerade (Lantz 2007; Robson 2002). Vi har valt att benämna intervjupersoner från kommunen som ”Kom IP” och från Arbetsförmedlingen som ”AF IP”; om flera personer från samma aktör citeras har vi numrerat dem.

Vi har samlat in empiri från 11 kommuner. I kommunerna har vi genomfört gruppintervjuer med chefen för det lokala arbetsförmedlingskontoret, chefen för den kommunala arbetsmarknadsenheten samt chefen för ekonomiskt bistånd. Vi har inte gjort någon distinktion mellan kommunala tjänstemän från socialtjänsten och arbetsmarknadspolitiken då vårt syfte fokuserar på relation mellan kommun och stat, inte mellan olika kommunala aktörer. Urvalet tillåter naturligtvis inga generaliseringar till andra kommuner än de nu studerade. Gruppintervjuer är användbara som forum för att diskutera framförallt områden där det kan finnas skilda uppfattningar (Robson 2002). Det faktum att människor interagerar med varandra skapar utrymme för inblick i målgruppens egna reflektioner kring det som är på tal i intervjusituationen, ”deltagarna uttrycker flera förståelser och meningar samt förser forskaren med ett antal olika perspektiv med deras egna ord” (Ahrne & Svensson 2011:72). Även om i gruppintervjuer oftast berörs färre teman än i enskilda intervjuer så får varje tema en bredare belysning (Esaiasson m fl. 2012). En annan fördel med gruppintervjuer är att respondenterna har större kontroll över vad som lyfts fram än de skulle ha haft i en individuell intervju (Bryman 2011).

Kommunerna skulle kunna analyseras som flera organisationer genom att exempelvis göra en distinktion mellan handläggningen av ekonomiskt bistånd och den kommunala arbetsmarknadsenheten. Det empiriska materialet innehåller också mycket sådana distinktioner när enheterna driver olika intressen och där det finns tydliga motsättningar. Analysen som utgår från relationen mellan stat och kommun riskerar dock att bli otydlig om denna distinktion görs. Vi får istället återkomma i andra publikationer med hur gränser mellan socialtjänsten och arbetsmarknadsenheten organiseras.

I analysen vill vi utifrån Alvesson & Deetz (2000) göra ”det välkända exotiskt” genom att använda nyinstitutionell organisationsteori:

... att inte se den sociala världen som självklar och bekant utan som ganska egendomlig. Forskning blir då en fråga om obekantgörande, om att observera och tolka sociala fenomen i ett annat ljus än det som dominerande kategorier och distinktioner erbjuder (Alvesson & Deetz 2000:185).

Aktörerna som bedriver arbetsmarknadspolitik vill väl och de vill stödja arbetslösa till att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta är ett rimligt perspektiv som också har stöd i det empiriska materialet. Det är dock inte hela bilden. När vi inte tar detta för givet utan använder en kritisk teoribildning för att se materialet i ett annat ljus ser vi också andra aspekter. Intervjuer erbjuder utrymme för följdfrågor samt möjliggör fördjupade reflektioner för att kunna fånga såväl djup som komplexitet i respondentens svar (Ahrne & Svensson 2011; Trost 2010 – för ett kritiskt perspektiv på kvalitativa metoder se Meeuwisse et al. 2008; Alvesson & Sköldberg 2008; Allwood 2004; Small 2009).

Genom att luta oss emot en teoretisk förståelse av lokal arbetsmarknadspolitik men också genom att vara öppna i intervjusituationen för det oväntade och det som förvånar oss, kan vi behålla en kritisk distans till vår förförståelse men också förgivettagande bland intervjupersonerna (se Alvesson & Kärreman 2007). Alvesson & Kärreman (2007) menar att en reflektiv analysmetod ifrågasätter forskarens möjligheter att på ett ”objektivt” sätt avläsa verkligheten. Detta blir speciellt besvärligt för oss forskare som har publicerat oss flitigt när det gäller aktivering i Sverige. För att förbättra analysen har vi valt att börja i empirin på det sätt som kan beskrivas som abduktivt. Abduktion har ett släktskap med både induktion och deduktion men är samtidigt varken ”... a simple ‘mix’ of these nor can it be reduced to these ...” (Alvesson & Sköldberg 2009:4). Abduktion strävar efter att nå både förklaringar och förståelse, och i praktiken handlar analysen ofta om att nå underliggande mönster. Abduktion startar i empirin, som induktion, men erkänner, som deduktion, betydelsen av teoretiska utgångspunkter.

Vi har tematiserat intervjusvaren utifrån studiens syfte. Tematisering har både byggts på teman som vi bestämde redan när intervjuguiden konstruerades men också utifrån intervjupersonernas svar. Denna första grova indelning i teman började redan under intervjuerna, där vi punktade ner de första tankarna direkt efter intervjuerna. Den andra analysomgången skede när intervjuerna var utskrivna. Några av teman var fortfarande aktuella medan andra försvann. Ny teman fann sin form. De teman som fanns kvar analyserades mot tidigare forskning och teori. Det gjorde att vi såg nya samband och mönster i empirin. Utifrån dem skrev vi en första version av rapporten där citat, som vi markerat, lyftes in och sammanfogades till en text. Texten lästes med kritiska ögon av den författare som inte var delaktig i den sista analysomgången och justeringar och förtydligande av resultatet gjordes efter läsningen även om de empiriska

teman inte förändrades. Vi gick sedan tillbaka till intervjumaterialet för att se om våra slutsatser höll.

En tjänsteman från SKL, som har en kontaktperson i de flesta kommuner när det gäller kommunal arbetsmarknadspolitik, hjälpte oss med en inledande kontakt. Dessa personer eller någon som de vidarebefordrade kontakten med hjälpte oss att planera intervjuerna.

Teoretisk referensram

Kommunala arbetsmarknadsenheter och Arbetsförmedlingen är organisationer av direkt relevans för vår förståelse av kommunal arbetsmarknadspolitik. Med organisationer menas ”boundary-maintaining systems of human interaction” (Aldrich 1979:219). Denna definition fungerar väl då den, som i denna studie, betonar gränsbegreppet. Den nedan beskrivna teorin kommer användas i del 2.

Gränser

Organisationen är ett verktyg för dem som kontrollerar den och målsättningen är att maximera det önskade utfallet utifrån intressen hos de med makt över organisationen. Organisationer har dock sällan själva tillgången till de resurser de behöver för att nå egna mål. Detta gör att de måste öppna organisationens gränser för att få tillgång till resurser som kontrolleras av andra organisationer (Scott 2003; Perrow 1993). Öppenheten resulterar i att organisationen måste bevaka de gränser som finns mellan dem och det sammanhang de verkar i (Scott 2003; Scott & Meyer 1991); om inte detta sker då riskerar organisationens resurser att användas för andra syften än vad de som har makt över organisationen önskar. Organisationer måste balansera mellan att upprätthålla gränser för sin autonomi samtidigt som de måste vara öppna för att tillförskaffa sig resurser (Ahrne 1999). Scott (2003) menar att organisationer varken är fästningar eller vindtunnlar. Hade staten/Arbetsförmedlingen kunnat bedriva arbetsmarknadspolitik själv lika effektivt är det tveksamt om de hade inkluderat kommunerna. På samma sätt är det tveksamt om kommunerna hade bedrivit arbetsmarknadspolitik om de inte hade uppfattat att de tjänade på det genom ekonomiska incitament men också för att upprätthålla normer om vikten av självförsörjning. Kampen om resurser skapar och upprätthåller gränserna inom den lokala arbetsmarknadspolitik.

Personalen som jobbar inom kommunal arbetsmarknadspolitik och arbetsförmedlarnas handlingsfrihet påverkas av att ”Ju flexiblare gränserna är, desto mer ökar beroendet av gränsernas bevakare” (Johansson 1992:188). Ju vagare regelverk desto mer beroende blir arbetslösa av gränsvakter såsom arbetsförmedlare, jobcoach och socialsekreterare. För den arbetslöse innebär det att arbetsförmedlaren har stor handlingsfrihet i att bestämma vem som ska vara på vilken sida gränsen mellan nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik.

En gräns särskiljer enheter (Scott 2003), i detta fall organisationerna som bedriver kommunal arbetsmarknadspolitik och Arbetsförmedlingen. Dessa gränser är inte givna utan konstitueras genom kamp och förhandling i relationen mellan organisationerna. Denna kamp förs främst på lokal nivå.

Logiker

Logiker är teoretiska konstruktioner som klargör analysen av politik (Suddaby & Greenwood 2005; Reay & Hinings 2009). Logiker är kunskapsanspråk som makten medvetet och/eller omedvetet använder sig av för att hantera en verklighet som inte kan kontrolleras på ett organisatoriskt fält (Friedland & Alford 1985, 1991). Logikerna kan påverka organisationerna på ett sätt som dess företrädare inte nödvändigtvis är medvetna om.

Politik handlar om konflikter. Utan konflikter vore politik onödigt då full konsensus hade rått om politikens frågor. Arbetsmarknadspolitiken måste förhålla sig till faktorer som är utanför aktörernas kontroll. En analys av kommunal arbetsmarknadspolitik bör förhålla sig till en motsägelsefull och komplex verklighet. Politik sker också i ett institutionellt och historiskt sammanhang (Friedland & Alford 1985, 1991).

Organisationen kan också välja att använda sig av logiker för att legitimera beslut. Valet av kunskap i en logik ger möjligheter att tillhandahålla ”rätt” slags kunskap, kunskap som används för att exempelvis definiera politiska lösningar (Tan & Wang 2011). Dessa logiker som tillhandahålls är ett sätt att styra samhället och hantera en värld som inte låter sig kontrolleras. Samtidigt är organisationen fångad i en logik som påverkar organisationens möjligheter att agera. Logikerna är dock inte entydiga utan det kan skapas hybrider mellan olika logiker (Glynn & Lounsbury 2005; Thornton, Jones & Kury 2005). Det uppstår en dynamik när olika logiker möts (Lindberg 2014). Logikerna kan alltså sinsemellan vara konkurrerande och direkt motsägelsefulla (Friedland & Alford 1985). En analys av kommunal arbetsmarknadspolitik bör belysa relationerna mellan organisationerna men också kampen om vilka logiker som ska vara de rådande och på vilka kategorier av människor de ska tillämpas på. De skiftande logikerna kan vara autonoma och direkt motsägelsefulla; trots detta är de ofta förgivettagna,

...the systematic ways in which individuals act out of these logics take on the aura of the natural law, which is not unlike the way in which ordinary individuals themselves experience them (Friedland & Alford 1991:260).

Den fortsatta framställningen omfattar en presentation och analys av det empiriska materialet.

Kriterier som ligger till grund för val av undersökningskommuner

Följande har valts som undersökningskommuner: Borlänge, Falun, Falköping, Luleå, Norrköping, Härnösand, Timrå, Trollhättan, Västerås, Landskrona och Kristianstad. Urvalet genomfördes av Ulrika Vikman och Alexander

Westerberg på IFAU som en del av ett pågående forskningsprojekt (se även Vikman & Westerberg, 2017).

Det finns betydande variationer mellan kommunerna och hur de agerar inom arbetsmarknadspolitiken (Lundin 2007; Ulmestig 2007; 2009; 2010a; Nybom 2012; Jacobsson et.al 2017). Urvalet bygger på databasen Kolada och utgör urvalet i ett större forskningsprojekt. Urvalet utgår från hur aktiva kommunerna är inom arbetsmarknadspolitiken. De kommuner som har mindre än 300 deltagare per år exkluderades då det inte är möjligt att göra skattningar av effekter med för få deltagare. Storstadskommuner exkluderades också då kommungränserna i dessa inte överensstämmer med Arbetsförmedlingens geografiska indelning. Utifrån Kolada valdes tio kommuner som har likande arbetsmarknads-förhållanden utifrån Arbetsförmedlingens indelning. Ett annat kriterium är att de har IT-system som kan användas för att ge forskarna tillgång till individdata om arbetsmarknadsverksamheterna och dess innehåll. Riksrevisionen ville ha med en stor kommun i Mälardalen och då tillkom också Västerås.

Undersökningskommunerna

Borlänge är den kommun som utmärker sig gällande kostnader per invånare för kommunala arbetsmarknadsåtgärder där kostnaderna uppgår till 1 698 kronor vilket kan jämföras med Falköping som spenderar 326 kronor och därmed minst på kommunala arbetsmarknadsåtgärder och som dessutom ligger även under riksgenomsnittet på 432 kronor. Borlänge placerar sig bland de åtta av landets kommuner som spenderar mest på kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Samtidigt som Falköping satsar minst på kommunala arbetsmarknadsåtgärder har kommunen den näst högsta andelen (66 procent) försörjningsstödstagare med arbetslöshet som försörjningshinder samt placerar sig bland de kommuner med lägst andel arbetslösa utan arbetslöshetsersättning (se Tabell 1).

Tabell 1. Kommunernas nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder kr/invånare för 2015, kommunernas kostnader per invånare för ekonomiskt bistånd för 2014, andel arbetslösa 18-64 år för 2015, andel arbetslösa 18-64 år utan arbetslöshetsersättning och andel vuxna biståndmottagare med försörjningshinder på grund av arbetslöshet för 2015.

	Borlänge	Falköping	Falun	Härnösand	Kristianstad	Landskrona
Netto-kostnad	1698	326	633	775	658	585
Kostnad för försörjningsstöd	1791	1035	1397	890	1312	1720

Andel arbetslösa	12,9	11,8	11,6	16,0	13,9	16,5
Andel invånare utan arbetslöshetsersättning	4,7	3,8	4,1	4,4	3,7	5,3
Försörjningshinder pga arbetslöshet	45,7	66,4	53,7	60,5	55,5	40,0

	Luleå	Norrköping	Timrå	Trollhättan	Västerås	Riket
Nettokostnad	639	406	737	826	772	432
Kostnad för försörjningsstöd	798	2019	1064	1759	1537	1095
Andel arbetslösa	11,4	14,3	15,6	16,9	13,0	11,6
Andel invånare utan arbetslöshetsersättning	3,7	4,6	3,9	4,9	4,9	3,9
Försörjningshinder pga arbetslöshet	52,5	54,4	41,0	67,1	41,1	48,5

Källa: Gällande kommunernas nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder kr/invånare för 2015 (SKL 2016). Gällande resterande statistiska uppgifter i tabellen (Socialstyrelsen Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd, omfattning och socioekonomiska förutsättningar mellan 2011-2015).

Det största glappet mellan utgifter för kommunala arbetsmarknadsåtgärder och kostnader för försörjningsstöd bland undersökningskommunerna hittas i Norrköping. Den nämnda kommunen spenderar 406 kronor per invånare på arbetsmarknadsinsatser medan försörjningsstödskostnaderna uppgår till 2 019 kronor per invånare; Norrköping utmärker sig genom att ha de högsta försörjningsstödskostnaderna bland undersökningskommunerna som dessutom är dubbelt så höga i förhållande till riksgenomsnittet som ligger på 1 095 kronor (se Tabell 1).

Härnösand, Trollhättan och Landskrona har den högsta andelen arbetslösa, samtliga med en arbetslöshet på minst 16 procent. De två förstnämnda

kommunerna har dessutom en hög andel försörjningsstödstagare med arbetslöshet som försörjningshinder, 60,5 procent respektive 67,1 medan Landskrona avviker med 40 procent av försörjningsstödstagarna med arbetslöshet som orsak för att uppbära ekonomiskt stöd. Falun och Luleå har liknande förhållanden gällande resurser ägnade åt kommunala arbetsmarknadsåtgärder (633 respektive 639 kronor), andel arbetslösa (11,6 respektive 11,4 procent), andel arbetslösa utan arbetslöshetsersättning (4,1 respektive 3,7 procent) och andel försörjningsstödstagare med arbetslöshet som försörjningshinder (53,7 respektive 52,5 procent) dock med stora skillnader gällande kostnader för försörjningsstöd (1 397 respektive 798 kronor). Kristianstad och Västerås har en arbetslöshet som ligger nära varandra (13,9 respektive 13,0 procent) och likartade förhållanden med en dubbel så hög kostnad för försörjningsstöd i förhållande till utgifter för arbetsmarknadsåtgärder (ibid.).

När det gäller riksnivån dras slutsatsen: ”/.../ att kommuner med högre ekonomiskt bistånd per invånare har en högre kostnad för arbetsmarknadsåtgärder” (SKL 2016:23). Som det framkommer i tabellen ovan gäller denna slutsats endast Borlänge. Falköping, Landskrona och Norrköping uppvisar just det motsatta genom låga utgifter för arbetsmarknadsinsatser (326, 585 respektive 406 kronor) kombinerade med förhållandevis mycket höga kostnader för försörjningsstöd (1 035, 1 720 respektive 2 019 kronor).

Etiska överväganden

De forskningsetiska principerna har varit viktiga när denna studie har planerats och genomförts. Vi har redovisat materialet så att ingen intervjuperson eller kommun kan identifieras. Då vi anger vilka kommuner som medverkar i studien (då detta kommer att framgå i kommande publikationer) har vi valt att vara mycket noga med anonymiseringen då intervjupersonerna har unika tjänster. Vi har numrerat dem inom citaten för att läsarens tydlighet men ger inte intervjupersonerna unika namn eller nummer som följer dem genom texten. Vi har också informerat om att allt deltagande är helt frivilligt och att de när som helst under intervjun har möjlighet att avbryta utan att detta ifrågasätts. Det empiriska materialet har hanterats på ett betryggande sätt som minimerar risken för obehörig insyn (se Herméren 2007). Vi har också valt att redovisa citat ur empirin på ett sätt som omöjliggör identifiering av intervjupersonerna. Studiens design är granskad och godkänd av Etikprövningsnämnden i Uppsala (Dnr 2016/173).

4. Kunskapssammanställning – vad säger forskningen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder?

Kapitlet tar sin utgångspunkt i den senaste kunskapssammanställningen på kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Sverige som gjorts av Katarina Thorén (2012). Thoréns rapport redovisas i ett eget avsnitt. Därefter redovisas forskningsresultat framförallt publicerad efter Thoréns kunskapssammanställning. Studierna övergripande frågeställningarna följs upp med hjälp av följande fyra teman, inspirerade av Thorén (2012) för att på det sättet aktualisera den kunskap som finns om kommunal arbetsmarknadspolitik i Sverige utifrån tidigare forskning. De fyra är:

- Kopplingen mellan socialbidragstagande och kommunala arbetsmarknadsåtgärder
- Organisering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder
- Det praktiska arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder
- Samverkan mellan olika aktörer gällande arbetsmarknadsåtgärder

Kommunal arbetsmarknadspolitik fram till 2012

Katarina Thoréns (2012) kunskapssammanställning omfattar ett sjuttioal studier. Dessa studier berör olika delar som faller inom ramen för kommunala arbetsmarknadsåtgärder såsom policy-, implementerings- och brukarstudier, kartläggningar av enskilda insatser samt uppföljningar av lokala projekt. Målgruppen i de studerade studierna är framförallt arbetslösa försörjningsstödstagare men hon använder även studier om arbetslösa ungdomar och insatsmottagare med utländsk bakgrund eftersom dessa två kategorier uppvisar en tämligen hög andel av försörjningsstödstagande och som deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Thorén konstaterar att forskningen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder har varit mest intensivt mellan 2001 och 2008; därefter har intresset för detta forskningsområde avtagit.

I förhållande till omfattningen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder bedrivs det blygsamt med forskning. Det begränsade kunskapsläget kan förstås utifrån flera orsaker enligt Thorén: (i) dokumentationen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är bristfällig eftersom det saknas ett enhetligt dokumentationssystem på både lokal och nationell nivå vilket försvårar studier. (ii) Forskningen på området är sällan fokuserad på en åtgärd. Istället studeras disparata insatser av olika karaktär. Dessa bedrivs under olika lång tid för arbetslösa försörjningsstödstagare som aktiveras som motkrav för att bli berättigade till försörjningsstöd.(iii) Betoningen på moral, på bekostnad av effekter på arbetslöshet eller försörjningsstöd, försvårar forskning som ämnar mäta effekter av insatser.

I kunskapssammanställningen dras flera slutsatser. För det första konstateras att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna uppvisar en stor variation vad beträffar omfattning och innehåll. För det andra, arbetssättet behäftas med bristande behandling utifrån ett likvärdighets perspektiv gällande arbetslösa i kommunala arbetsmarknadsverksamheter såväl inom kommunen som mellan kommuner. För det tredje, denna bristfälliga likvärdighet ger en oklar bild av hur kommunerna tillämpar Socialtjänstlagen vilket kan betraktas som otillfredsställande dels när det gäller rättssäkerhet, dels mot bakgrund av de tilltagande resurser som används. Det är oklart på vilket sätt det praktiska arbetet med arbetslösa försörjningsstödstagare är förankrat i Socialtjänstlagen och i så fall hur lagstiftarens intentioner om individuella bedömningar av deltagarnas aktiveringsbehov följs upp inom ramen för kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Dessa aspekter leder till en fjärde slutsats om att kommunala arbetsmarknadsåtgärder mer handlar om normativa och lokala sorteringsprocesser som flätas samman med olika kontrollinsatser, än om professionella och rättssäkra bedömningar av den enskildes behov av aktivering.

En ytterligare slutsats är att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna har lett till en tudelning av de institutionella arrangemangen för arbetslösa där försörjningsstödstagare missgynnas på flera områden. I flera studier som lyfts fram i kunskapssammanställningen pekas på att försörjningsstödstagare får mindre hjälp och ett stöd av sämre kvalitet jämfört med arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Dessutom visar det sig att försörjningsstödstagare hänvisas till kontakt med olika verksamheter och myndigheter vilket gör att de riskerar hamna mellan stolarna; det framkommer att samverkan mellan myndigheter brister, trots riktlinjer som ska underlätta medverkan i arbetssättet på individnivå, vilket gör att ingen part tar på sig ansvaret för den enskilde. Därutöver görs olika bedömningar av olika aktörer av den enskildes arbetsförmåga, vilket kan leda till att individen ”bollas runt” mellan myndigheter utan något tydligt besked till den arbetslöse och med otydlig ansvarsfördelning som konsekvens.

I en sista slutsats förklaras att forskningen gällande effektstudier är mycket begränsad. I den kunskapsproduktion som har ringats in i

kunskapssammanställningen hittas ett fåtal studier som uppvisar den faktiska nyttan för deltagarna i kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Vetenskapligt kan det varken hävdas att kommunala åtgärder stödjer eller med säkerhet vidmakthåller kompetens hos arbetslösa försörjningsstödstagare. Det finns dock inte heller belägg för att den minskar möjligheten till arbete eller till att komma ur försörjningsstödet. Det saknas helt enkelt vetenskapligt underlag om insatsernas effekter.

Med utgångspunkt i kunskapssammanställningen konstateras avslutningsvis att kunskapsproduktionen avseende den lokala aktiveringen fram till 2012 visar att kommunala åtgärder har handlat om ad-hoc lösningar bestående av en blandning av svårgreppbara insatser med ett oklart stöd i gällande lagstiftning och med okända effekter. Arbetslösa försörjningsstödstagare utsätts för myndigheternas vilja att styra och pressa fram en aktivitet snarare än att få med hjälp av genomtänkta individanpassade aktiveringsinsatser; ”Till sist kan det sägas att forskningsresultaten ofta är både omgärdade av osäkerhet och motsägelsefulla, vilket betyder att det behövs mer forskning inom detta växande politik- och praktikområde” (Thoréns 2012:44).

Vi presenterar fortsättningsvis den forskning som har bedrivits på området efter kunskapssammanställningen avslutades för att analysera om forskningsfältet har lyckats generera mer djupgående studier och tydliga slutsatser om kommunal arbetsmarknadspolitik under de år som har gått.

Kopplingen mellan försörjningsstödstagande och kommunala arbetsmarknadsåtgärder

En mycket tydlig majoritet av kommunerna avsätter särskilda medel för kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Statistiska uppgifter visar att dessa kostnader har ökat under de senaste åren; mellan 2011 och 2015 har kostnaderna tilltagit med nästan 60 procent och uppgår till drygt 4,6 miljarder netto för det sistnämnda året (SKL 2016). En förklaring skulle kunna vara att flera arbetslösa försörjningsstödstagare deltar i kommunala arbetsmarknadsåtgärder vilket leder till att kostnaderna för dessa insatser ökar medan utgifterna för försörjningsstöd minskar. Men under samma tidsperiod har kostnaderna för försörjningsstöd minskat endast med mindre än 10 procent, nämligen från drygt 11,2 miljarder för år 2011 till strax under 10,6 miljarder för år 2015 (Socialstyrelsen 2016). Under samma tidsperiod har andelen arbetslösa invånare i åldersgruppen 18-64 minskat något (Socialstyrelsen Öppna jämförelser 2011-2015). Statistiken ger ingen förklaring till den kraftiga kostnadsökningen för kommunala arbetsmarknadsåtgärder samtidigt som arbetslösheten har minskat något.

Vilka aktörer initierar kommunala arbetsmarknadsåtgärder?

En annan relevant dimension gällande relationen mellan försörjningsstöd och kommunala arbetsmarknadsåtgärder handlar om vilka aktörer som initierar

aktiveringsinsatser på lokal nivå. Avseende år 2015 framkommer att det på riksnivå är det Arbetsförmedlingen som anvisar flest deltagare till kommunala arbetsmarknadsåtgärder (46 procent) medan socialtjänsten står för färre anvisningar (34 procent) och visar på en stegvis nedgång under de senaste tre åren. Andelen deltagare som anvisas av Försäkringskassan ligger på endast 2 procent (SKL 2016). En förklaring till att Arbetsförmedlingen är mest aktiv med anvisningar till kommunala arbetsmarknadsinsatser kan vara att biståndsmottagare med arbetslöshet som försörjningshinder utgör den största gruppen bland försörjningsstödstagare (riksgenomsnittet ligger på 48,5 procent – se tabell 1 ovan) som socialtjänsten hänvisar till Arbetsförmedlingen som i sin tur vänder sig till kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Ett exempel är arbetsförmågebedömningar av försörjningsstödstagare som Arbetsförmedlingen ska göra men som de istället väljer anlita en kommunal verksamhet (arbetsmarknadsenheten) för att göra. Det sker även om avsikten är att göra dessa bedömningar själv eller vända sig till privata kompletterande aktörer (Bergmark, Bäckman & Minas 2013). Detta förstärks rimligen av arbetsmarknadsläget. Arbetsförmedlingen prioriterar nu de som står längre ifrån arbetsmarknaden, vilket fler inom kategorin försörjningsstödstagare rimligen gör.

Försörjningsstöd har blivit inkomstkällan för allt flera understödstagare med försörjningshinder på grund av arbetslöshet samtidigt som det ekonomiska biståndet kopplas till aktiveringskrav som innebär att insatsmottagaren måste delta i kommunala arbetsmarknadsåtgärder (Dahlberg et al. 2013a; Davidsson 2015; Persson & Vikman 2014; Vikman 2013; Persson 2013; Korpi, Bäckman & Minas 2015). Nybom (2014) förklarar att försörjningsstödstagandet historiskt har fungerat som ett sätt att trygga de arbetslösas ekonomi under tider av arbetslöshet. Men när konjunkturen vände kunde fler etablera sig på arbetsmarknaden. Men sedan början på 2000-talet har vissa grupper av arbetslösa försörjningsstödstagare (unga och framförallt de utan gymnasiekompetens, arbetslösa med utländsk bakgrund och ensamstående mödrar) fastnat i försörjningsstödet även i tider av högkonjunktur. Lösningen blev ökade aktiveringskrav på försörjningsstödstagare. Socialtjänstlagen har också stegvis ändrats för att möjliggöra sanktioner mot försörjningsstödstagare som inte fullföljer aktiveringsplaneringen; det pekas på att det finns tydliga paralleller mellan denna utveckling och fattigvården (Dahlberg et al. 2013; Nybom 2012, 2014).

Broström (2015) kontsaterar i sin avhandling att de statliga trygghetssystemen har försämrats sedan början på 1990-talet. Parallellt har andelen tidsbegränsade arbeten stigit. Detta har direkta effekter på försörjningsstödssystemet eftersom allt flera blir beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning (på samma tema gällande ungdomar se Lorentzen et al. 2013). På samma gång har arbetskravet ökat på försörjningsstödstagare vilket gjorde att socialtjänsten började använda sig av en uppsjö

aktiveringsåtgärder (Broström 2015). Men hur organiseras kommunala arbetsmarknadsåtgärder?

Organisering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder

De kommunala arbetsmarknadsenheterna organiseras år 2015 vanligast (i 39 procent av kommunerna) direkt under kommunstyrelsen. Det näst vanligaste alternativet (i 33 procent av kommunerna) är att låta socialnämnden samordna de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna (SKL 2016) vilket är en svag ökning jämfört med år 2013 då denna form av organisering användes i 31 procent av kommunerna (SKL 2014). Detta kan leda till ett effektivt informationsutbyte mellan kommunala arbetsmarknadsåtgärder och försörjningsstöd samtidigt som kopplingen mellan aktivering och ekonomiskt bistånd görs tydligare i form av skarpare kontroll och tydligare krav på den enskilde. Men det finns en variation mellan kommunerna. I en kartläggning av kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgsregionen drar Bergström Casinowsky (2014) slutsatsen att en majoritet av de lokala arbetsmarknadsenheterna (i nästan två tredjedelar av kommunerna) organiseras av socialnämnden.

Kopplingen till socialtjänsten är alltså något som utmärker Göteborgsregionen och av intervjumaterialet framgår att det är en komplex bild. Å ena sidan finns uppfattningen att arbetsmarknadsinsatser är ett område som får stå tillbaka, främst på grund av att arbetsmarknadsinsatser inte är ett lagstadgat ansvar för kommunerna. Krav på nedskärningar i förvaltningens budget slår ofta hårt mot arbetsmarknadsverksamheten till följd av att lagstadgade delar av socialtjänsten prioriteras. Å andra sidan finns upplevelsen av att samarbetet kring den gemensamma målgruppen (försörjningsstödstagare) underlättas genom kortare informations- och beslutsvägar. Några negativa erfarenheter av organisatorisk anknytning till utbildningssidan eller kommunstyrelsen påtalas inte. Trots att även utbildning är ett lagstadgat kommunalt ansvar är det enbart de positiva aspekterna som lyfts fram och det är båda praktiska och symboliska faktorer som nämns. De symboliska signalerar en samorganisering med utbildningssidan på ett mer framåtriktad och utifrån positiv utgångspunkt jämfört med de signaler som kopplingen till exempelvis ekonomiskt bistånd ger. En organisering direkt under kommunstyrelsen uppfattas ha ett liknande symboliskt värde, men också en konkret praktisk betydelse genom närheten till politiska beslut och ökade möjligheter till inflytande (Bergström Casinowsky 2014).

Kommunala arbetsmarknadsåtgärder kan ha olika karaktär och vända sig till skilda målgrupper. Det kan handla om arbetsförmågeutredning, utbildningar som syftar till att höja den enskildes kompetens, insatser för att öka individens sökbenägenhet och arbetsmotivation, arbetsträning, subventionerad sysselsättning, förberedelser för insatser från Arbetsförmedlingen, förmedling av praktikplatser som ibland görs i samarbete med Arbetsförmedlingen. Men som redan nämnts, finns det ingen enhetlig och tydlig definition på vad som menas med kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

Åtgärdernas heterogena karaktär och skiftande organisering har många gånger en flyktig beskaffenhet inom ramen för mångsidiga lokala projekt. ”Även inom en och samma kommun kan åtgärderna skilja sig åt i utformning och innehåll” (Thorén 2014:233). Thorén menar att variationen inte är kopplad till individernas behov, utan snarare ska förstås som ad-hoc lösningar. Jacobsson et al (2017) lyfter dock betydelsen av den lokala kontexten, med olika lokala politiska prioriteringar. Det betyder att målen med aktivering inte kan förstås utifrån nationella prioriteringar. Kommunerna förändrar målen och organiseringen utifrån egna prioriteringar. Resultatet blir stora lokala variationer gällande exempelvis vem som ska aktiveras och utifrån vilka utgångspunkter aktiveringen sker.

Aktiveringsforskningen med fokus på organisering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är mager (Thorén 2014). I en studie (Bergmark, Bäckman & Minas 2013) om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet studeras även kopplingen mellan försörjningsstöd och aktivering. Utifrån de kommuner som ingår i studien ringar forskarna in fem organisationsformer av kommunala arbetsmarknadsinsatser: (i) Ingen institutionaliserad arbetsmarknadsverksamhet eller tillgång till sådan överhuvudtaget, (ii) kommunala arbetsmarknadsenheter åtskilda från försörjningsstödsverksamheten, (iii) samordningsförbund som tillhandahåller olika projekt, (iv) förvaltningsinterna arbetsmarknadsenheter som ligger organisatoriskt nära handläggningen av ekonomiskt bistånd och (v) slutligen en organisatorisk samordning av arbete och försörjning i en enhet (Bergmark, Bäckman & Minas 2013).

En övergripande slutsats gällande organisering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är att det i många kommuner finns en allt tydligare koppling mellan ekonomiskt bistånd och kommunala arbetsmarknadsåtgärder: arbetslösa försörjningsstödstagare hänvisas i allt högre omfattning till att delta i någon form av kommunal insats för att kunna kvalificera sig för ekonomiskt bistånd (Thorén 2012; Dahlberg et al. 2013a). År 2015 ägnade sig ungefär 4 400 kommunanställda (årsarbetare) åt arbetsmarknadsfrågor med 97 000 deltagare sysselsatta i kommunala arbetsmarknadsåtgärder enligt SKL (2016).

En tudelad arbetsmarknadspolitik

En annan slutsats med förankring i tidigare forskning är att arbetsmarknadspolitik tenderar till att bli tudelad med en statlig arbetsmarknadspolitik riktad till arbetslösa med arbetslöshetsförsäkringar och en kommunal arbetsmarknadspolitik för arbetslösa försörjningsstödstagare (Panican & Johansson 2016; Nybom 2012, 2014; Thorén 2012; 2014; Bergmark, Bäckman & Minas 2013). Det finns flera anledningar till att utveckla kommunala insatser: (i) att påbörja en aktivering under tiden Arbetsförmedlingen är passiv eftersom de vanligtvis inte erbjuder insatser från första dagen den enskilde är arbetslös, (ii) bedriva överlappande aktiviteter utifrån bedömningen att deltagarna i Arbetsförmedlingens program har en för låg

aktivitetsgrad eller kvalitet, (iii) missbelåtenhet med den statliga arbetsmarknadspolitiken som regleras nationellt vilket därmed inte kan anpassas till lokala förhållanden eller (iv) helt enkelt på grund av bristande samarbete med Arbetsförmedlingen (ibid.). Det ska dessutom nämnas att Arbetsförmedlingens funktionshinderkodningar av arbetslösa har ökat från 10 procent av samtliga inskrivna år 1992 till drygt 25 procent år 2011. Denna ökning kopplas till organisatoriska förhållanden snarare än till individuella orsaker. Ett exempel är, enligt Jacobsson & Seing (2013) den socialmedicinska koden som var en administrativ kategori skapad av Arbetsförmedlingen utan förankring i WHO:s inter-nationella funktionshinderlista; till denna kategori räknades arbetslösa med kriminell bakgrund, missbruk men även kraftig överviktiga, piercing eller arbetslösa med bristfällig hygien. Viktigt i detta sammanhang är att en del av arbetslösa med funktionshinderkodningar hänvisas till kommunen vilket skapar ett behov av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

Genom kommunala arbetsmarknadsåtgärder sker en selektering mellan försäkrade arbetslösa som oftast bedöms ligga nära en arbetsmarknadsetablering och som Arbetsförmedlingen ämnar ta ansvar för samt utförsäkrade och andra arbetslösa som är hänvisade till försörjningsstöd och därmed anses vara bärande av en komplicerad problembild. De anses av Arbetsförmedlingen befinna sig i utkanten av arbetsmarknaden och anses därför vara kommunens ansvar. Detta gör försörjningsstödstagarna till en missgynnad grupp inom arbetsmarknadspolitiken som riskerar ta del av ensidiga praktikplatser eller mindre relevanta jobbsökarprogram istället för högkvalitativa kompetenshöjande åtgärder. De riskerar också i högre grad tvingas att acceptera striktare aktiveringskrav med ökade sanktionsmöjligheter kopplade till ekonomiskt bistånd (Nybom 2012, 2014; Nordesjö, Ulmestig & Denvall 2016; Lorentzen et al. 2014; Thorén 2012). Endast dimensionen att vara långvarig försörjningsstödstagare i sig kan leda till negativa konsekvenser för den enskilde. Kontrollen och de låga summorna som beviljas upprätthåller social exklusion enligt Bergmark & Bäckman (2011).

Olika rationaliteter och idealmodeller

Arbetslinjen som underbygger användning av arbetsmarknadsåtgärder kan förankras i olika rationaliteter enligt Davidsson (2015). En samhällsekonomisk rationalitet som betyder att lönearbete utgör förutsättningen för tillväxt och välfärd, en individinriktad rationalitet som innebär att lönearbete har en bred betydelse för den enskilde som sträcker sig från materiell trygghet till hälsa, social status och självförverkligande samt en rättighetsbaserad rationalitet i betydelsen att den enskilde har rätt till arbete.

Organiseringen av arbetsmarknadsåtgärder kan indelas i passiva och aktiva insatser enligt Bengtsson & Berglund (2012) och Andersson & Boman (2012). De förra handlar vanligen om utbetalning av bidrag såsom

arbetslöshetsersättning som den enskilde är kvalificerad för och som oftast förenas med krav på att vara aktiv i sitt arbetssökande. Med aktiva insatser menas matchning (kartlägga den enskildes kompetens för att matcha mot efterfrågad kompetens), utbudsriktade insatser (höja den arbetslöses anställningsbarhet genom olika utbildningar eller praktik) samt efterfrågeinriktade åtgärder (anställningsstöd såsom offentligt skyddat arbete) (ibid.). En annan distinktion vi hittar i forskningen gällande organisering av arbetsmarknadsåtgärder är mellan offensiva och defensiva insatser. Inom ramen för en offensiv strategi anses den enskilde vara aktiv och motiverad till att höja sitt arbetsmarknadsvärde genom institutionella arrangemang som den arbetslöse har rätt till (activation optimists approach). Medan den defensiva aktiveringsstrategin betonar den arbetslöses plikter och skyldigheter för att aktivera sig i syfte att stävja bidragsberoende och passiviseringskulturer (paternalism optimists approach) (Bengtsson 2014; Bengtsson & Berglund 2012). Arbetsmarknadsåtgärderna i Sverige betecknas som aktiva insatser även om tyngdpunkten på utbuds- och efterfrågeinriktade respektive matchningsåtgärder kan variera beroende på förd politik samt arbetsmarknadsläget. Som ett resultat av den ekonomiska krisen i kombination med ändrad politik, inte minst med koppling till Maastrichtfördragets konvergenskriterier, satsas sedan mitten på 1990-talet på aktiva arbetsmarknadsåtgärder med betoning på arbetskraftsutbud. Detta följs upp med en striktare syn på den arbetslöse som disciplineras till att hantera starkare arbetskrav. Det handlar om en defensiv arbetslinje som pressar den enskilde till aktivering med hjälp av olika sanktioner och tvångsmekanismer "... och en mindre generös arbetslöshetsersättning [som] ska driva på den arbetslöse att stå till buds på arbetsmarknaden eller vad som med en anglifiering skulle kunna beskrivas som en standby-ability" (Bengtsson & Berglund 2012:32).

Organiseringen av arbetsmarknadsåtgärder beskrivs även med hjälp av två idealmodeller i aktiveringsforskningen. Den första aktiveringsmodellen, jobbaktivering (piska) oftast kopplad till kommunala insatser som i sig påminner om fattigvården. De betecknas av såväl kontroll som sanktioner för att därigenom öka det individuella ansvarstagandet i jobbsökande aktiviteter och avskräcka från försörjningsstödstagande. Jobbaktiveringsmodellen används framförallt när kraven kan vara avskräckande (så kallade hoteffekter) med målet att sökanden drar tillbaka biståndsansökan eller finner ett arbete innan aktiveringsåtgärden påbörjas (Dahlberg et al. 2013a).

Den andra aktiveringsmodellen, resursaktivering (morot) lägger tyngdpunkten på utbildning och arbets-erfarenhet från den reguljära arbetsmarknaden och är vanligen förbunden med statlig aktivering. Den karakteriseras av stöd till bidragstagaren för att öka hans möjligheter till arbetsmarknadsetablering där sanktioner och kontroll har en underordnad roll (Nybom 2014; Dahlberg et al. 2013a; Thorén 2014).

I en studie om aktiveringsinsatser drar Nybom (2011) slutsatsen att sanktioner användes på samma sätt oavsett om det handlade om

jobbaktivering eller resursaktivering vilket pekar åt att idealmodellerna inte riktigt kan avspegla realiteten när det gäller organisering av arbetsmarknadsåtgärder. Vad visar då forskningen om den kommunala aktiveringspolitikens praktik?

Det praktiska arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder

Aktiveringsforskningen visar att det praktiska arbetet leder till att tyngpunkten läggs på den enskildes skyldigheter snarare än på rättigheter enligt Ulmestig & Marston (2015) och Dahlstedt (2013). Den dominerande aktiveringsmodellen med kommunala arbetsmarknadsåtgärder är jobbaktivering (piska). Aktiveringen erbjuder ett sort svängrum för politiker och myndighetsrepresentanter som organiserar aktivering. Ofta arbetas åtgärder fram med förankring i ideologiska perspektiv, inbäddade i en moralisering, för att visa sig vara handlingskraftiga i bekämpningen av arbetslöshet. Det praktiska arbetet med kommunal aktivering visar sig rättfärdiga en inskränkning av den enskildes självbestämmanderätt för att motivera försörjningsstödstagaren att ta sitt ansvar. Försörjningsstödstagarna kan formellt tacka nej till dessa insatser men om de behöver ekonomiskt bistånd för sin livsföring då blir aktiveringsinsatser ett erbjudande man inte kan tacka nej till. I grund och botten handlar det om att tacka nej till att ha tak över huvud och mat på bordet. I en avhandling om tillämpade aktiveringsinsatser för arbetslösa försörjningsstödstagare under 1990-talet dras följande slutsats:

Finally, one can ask what the differences are between the new activation programs and the old workhouse system. For recipients of social assistance, two principal characteristics are common: the means-test and the work test. That social assistance is means-tested is obvious but the work test is probably unfamiliar for many readers. The work test was used during the nineteenth century as a method to differentiate between worthy and unworthy applicants for poor relief. Those who accepted to work for relief were regarded as in real need, while those who refused were assumed to not really need help, or have other opportunities. In this principal respect, there is no difference between the workhouse policy and the new activation policies (Giertz 2004:210).

Bedömd utifrån forskningen, såväl fram till som efter Thoréns (2012) kunskapssammanställning, har knappt något ändrats gällande aktivering i förhållande till Giertz slutsats. Aktiveringsforskningen visar att det praktiska arbetet med kommunala aktiveringsåtgärder på 2000-talet fortsätter genomsyras av skärpta skyldigheter och skarpa arbetskrav. Det blir en disciplinering till att acceptera vilken insats som helst, oavsett åtgärdens meningsfullhet. Gamla tiders fattigvård och kopplingen till arbetshus är fortfarande närvarande. Endast de som accepterar aktiveringskraven är värdiga ekonomiskt bistånd. Aktiveringsinsatserna får inte uppfattas vara för attraktiva då det finns en risk att dessa kan utnyttjas och därmed uppmuntra ett liv på

försörjningsstöd. Kategoriseringen mellan värdiga och ovärdiga arbetslösa framkommer även bland deltagare inom ramen för kommunala arbetsmarknadsinsatser. Deltagare med aktivitetsstöd genom Arbetsförmedlingen anser att de blir mindre övervakade av de socialarbetarna jämförd med deltagare med försörjningsstöd. Det borde, enligt deltagare med aktivitetsstöd, göras en skillnad mellan deltagarna ifall de skulle anmäla sig sjuka också. Deltagare med aktivitetsstöd anser att de ska ha samma regler som på den reguljära arbetsmarknaden genom att ringa en gång då de anmäler sig sjuka i början på sjukdomsperioden medan deltagarna med försörjningsstöd borde tvingas till att ringa till aktivitetsverksamheten varje sjukdomsdag (Panican & Ulmestig 2011).

Det praktiska arbetet med kommunala insatser som ämnar aktivera understödstagaren kan ha olika karaktär. Det kan handla om åtgärder förankrade i workfare-principen (förkortning för work-for-your-welfare) importerad i början av 1990-talet från USA (Kananen 2012). En sådan aktivering behöver inte betyda kompetenshöjande insatser för att öka den enskildes attraktionskraft på arbetsmarknaden. Det handlar framförallt om någon form av motprestation (såsom okvalificerade arbetsuppgifter) för att bekämpa bidragsberoende under tiden man erhåller ekonomiskt bistånd. En annan typ av aktivering kan bestå i praktik på den reguljära arbetsmarknaden eller jobbsökarkurser som kan öka förutsättningarna att lämna utkanten av arbetsmarknaden. En tredje typ av aktivering omfattar mer genomtänkta och potentiell verksamma insatser för en arbetsmarknadsetablering såsom yrkesutbildningar (Bergmark, Bäckman & Minas 2013, 2016). Vilken typ av insats den enskilde får behöver inte vara förankrad i noggranna överväganden (Nybom 2012). Det finns dock en tendens att forma insatserna utifrån ett strikt förhållningssätt gentemot arbetslösa försörjningsstödstagare för att göra ekonomiskt bistånd så motbjudande som möjligt (Davidsson 2015; Vikman 2013; Persson 2013; Milton 2006; Broström 2015; Minas, Wright & van Berkel 2012).

Fokus ligger mindre på att man som arbetslös skall tillägna sig specifika förmågor som efterfrågas på arbetsmarknaden och mer på att man skall förändra sig själv, sina attityder och sitt beteende. Kort sagt – bli ett aktivt subjekt (Davidsson 2015:21).

Workfare-principen, som reproduceras bland annat genom kommunal aktivering, garanterar en modern industriell reservarmé, genom att arbetslösa som kan träda in i produktionen när som helst och acceptera de löner och arbete de erbjuds. De blir införstådda med att de har inget ekonomiskt skyddsnet att falla tillbaka på ifall de skulle tacka nej (Broström 2015). Denna aktivering är dessutom ett uttryck för en nedmontering av välfärdsstaten med människor som hänvisas till ett liv beroende av tillfälliga lösningar och arbetsmarknadsåtgärder kopplade till behovsprövat bidrag. Det blir, enligt

Broström (2015) ett liv underordnad en oförutsägbar ekonomisk trygghet och tillsammans skapar de aktiverade en underklass.

En diskursiv förskjutning från »välfärd« till »arbetsplikt« legitimerar i dag en disciplinerande aktiveringspolitik och en politik inriktad mot ökat arbetsutbud och sänkta reservationslöner, det vill säga den lägsta lön som någon är villig att arbeta för /.../ Makt och kontroll över arbetet och den grundläggande konflikten mellan arbete och kapital sätts inom parentes (Bengtsson 2012:188).

Individualisering

Det praktiska arbetet med kommunala aktiveringsåtgärder leder till en omförhandling av gränsen mellan kollektivt och individuellt ansvarstagande (Bengtsson 2012). Det åligger den enskilde att visa sig aktiv, vara tillmötesgående när det gäller motprestationer samt göra allt för att göra sig attraktiv på arbetsmarknaden. Ett nyckelord Sverige när det gäller aktiveringsåtgärder är individualisering vilket uppmärksammas både internationellt och i Sverige (Heidenreich & Aurich-Berheide 2014; Bengtsson & Svensson 2014). Individualisering, marknadsanpassning av sociala tjänster, samlokalisering av verksamheter och decentralisering utgör kärnan i aktiveringstrenden (van Berkel, de Graaf & Sirovátka 2011, 2012). I en komparativ studie om aktivering i sex europeiska länder som inkluderar Sverige, nämns att det finns en tydlig återkommande tendens mot individualisering av aktiveringsinsatser med koppling till olika sanktioner (tydligast i Sverige). Dock ofta med en otydlig tillämpning på lokal nivå, enligt Berthet & Bourgeois (2014) där myndigheter ofta verkar ha egna institutionella arrangemang.

Men individualisering i aktivering bygger på ytterligheter. Den positiva sidan med individualiseringen är ambitionen att bortse ifrån "one size fits all"-insatser; istället ska välfärdsinstitutioner erbjuda insatser som utgår från individens förmågor, behov och önskemål. Den negativa sidan av individualiseringen är att lägga ansvaret på individen; den enskilde anses vara entreprenör i sitt eget liv och får därmed ta ansvar för sin egen välfärd vilket gör att såväl arbetslöshet som vägen till självförsörjning blir ett individuellt problem (Ulmetig 2013). Individualiseringen i det praktiska arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Sverige leder till att arbetslösheten uppfattas som varken strukturell betingat eller kopplad till ett kollektivt ansvar. Arbetslöshet handlar istället om ett individuellt problem (Bengtsson 2014; Lundälv & Lindqvist 2013). *I stället för att se arbetslöshet som en social risk betonas förklaringen på individnivå (Bengtsson & Berglund 2012:28) och Diskursen om anställbarhet innebär en individualiserad problemförståelse i så måtto att arbetslöshetens orsaker ytterst söks i individernas egenskaper snarare än i tillgången på arbeten (Jacobsson & Seing 2013).* Därmed har den enskilde det primära ansvaret att göra sig

anställningsbar och acceptera insatser för att komma närmare en etablering på arbetsmarknaden (Davidsson 2015; Bengtsson & Berglund 2012; Lundälv & Lindqvist 2013). En risk med individualisering är att arbetslösa med potential till en snabb etablering får ta del av effektiva åtgärder medan arbetslösa med en svag ställning på arbetsmarknaden får acceptera insatser med avsikt att utkräva en form av motprestation under tiden man uppstår försörjningsstöd (Heidenreich & Aurich-Berheide 2014). Risken, i internationell litteratur benämnd *creaming and parking*, kan ha en betydande relevans i Sverige med en tudelad arbetsmarknadspolitik: arbetslösa med arbetslöshetsförsäkringar som befinner sig nära kärnarbetskraften kan ta del av den statliga arbetsmarknadspolitik som skulle kunna ge förutsättningar för en snabb etablering. Arbetslösa försörjningsstödstagare får gå runt mellan olika kommunala arbetsmarknadsinsatser med ett oklart syfte och tveksamma effekter.

Individualiseringen av aktiveringsåtgärder är problematisk. Individualiseringen slår håll på ambitionen att skydda den enskilde mot olika sociala risker med hjälp av kollektiva och universalistiska arrangemang som hör till en välfärd baserat på ett utvecklat socialt medborgarskap. Individualiseringen bereder övergången till en interventionistisk välfärd som är beroende av lokala lösningar och driven av principen om *workfare* som i sig bryter mot strävan efter ett likvärdigt medborgarskap (Künzel 2012).

Anställda och deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder

Men vad gör de anställda och deltagarna inom ramen för kommunala arbetsmarknadsåtgärder? Bedömd utifrån den bedrivna aktiveringsforskningen vet vi knappt något om hur politiken organiseras. I en undersökning av relationen mellan anställda och deltagare i ett kommunalt aktiveringsprojekt har de förra till uppgift att stödja såväl som kontrollera att de arbetslösa är närvarande för att söka jobb sex timmar om dagen. Jobbsökandet blir en motprestation för att deltagarna ska kunna erhålla försörjningsstöd eller aktivitetsstöd. Men de anställdas arbetsuppgifter är diffusa; dessa kontrollerar deltagarna som ska komma och lämna verksamheten vid anvisade tidpunkter samt kontrollera att deltagarna söker jobb. Det framkommer att de anställda "ägnar sig åt dem" under dagen men det gick inte att precisera vad som menas med detta mer än att de anställda går runt och pratar med deltagarna, skämtar och svarar på frågor. Deltagarna är missnöjda med aktiveringen eftersom de uppfattar det som meningslöst att söka jobb i sex timmar genom att läsa annonser på Internet. Dessutom anses det att det är mindre konstruktivt att tvingas söka arbeten de är tydligt underkvalificerade för enbart i syfte att visa sig aktiv i sitt jobbsökande. Om deltagaren vägrar får de sanktioner (Panican & Ulmestig 2011).

I en annan undersökning som omfattar åtta kommuner dras slutsatsen att innehållet i kommunala arbetsmarknadsåtgärder är i många avseenden likadant: kartläggning av arbetsförmåga, deltagande i olika lokala aktiviteter

såsom gräsklippning, flytt hjälp, snöröjning, renovering av badplatser, jobbsökande och träning för att marknadsföra sig själv, lära sig skriva CV, sysselsättning i olika produktionsverkstäder (Bergmark, Bäckman & Minas 2013). I en studie om kommunala arbetsmarknadsåtgärder för utlandsfödda i Stockholm visar det sig att: ”Den grundläggande tanken bakom Jobbtorgen är att deltagarna ska aktiveras på olika vis, till exempel genom närvaro på Jobbtorgen” (Dahlberg et al. 2013a:30). Oftast handlar det om att skriva CV, jobbsökningar och träna på intervjuer, endast ett fåtal deltar i yrkesinriktade utbildningar eller arbetsträningar.

Prioriterade grupper och deltagare som inte får stöd

Vilka grupper fokuseras på inom kommunala arbetsmarknadsinsatser? Vi nämnde ovan att arbetslösa försörjningsstödstagare hänvisas i allt högre grad till att delta i någon form av kommunal insats, enligt de refererade studierna. Men det ska understrykas att inte samtliga försörjningsstödstagare deltar i aktivering. I en undersökning av aktivering i fyra kommuner dra Nybom (2012) slutsatsen att andelen försörjningsstödstagare som deltar i aktiveringsåtgärder varierar mellan 20 och 60 procent. Till prioriterade grupper för kommunal aktivering bland försörjningsstödstagare hör oftast till unga och långtidsarbetslösa (Panican & Johansson 2016; Thorén 2014; Minas, Wright & van Berkel 2012) men det finns kommuner som inte fokuserar särskilda grupper (Bergmark, Bäckman & Minas 2013) eller som bedömer att kommunala arbetsmarknadsåtgärder är aktuella för alla försörjningsstödstagare med arbetslöshet som försörjningsproblem (Dahlberg et al. 2013a). Men i delar av aktiveringsforskningen pekas på att unga utgör en särskild prioriterad grupp framförallt för att de faller inom kategorin oförtjänta bidragstagare (Ulmestig & Marston 2015).

En annan relevant aspekt, enligt Mörk & Liljeberg (2011), att lyfta fram fokuserar på arbetslösa som inte får den hjälp de är i behov av eftersom ingen myndighet vill ta ansvar för den enskildes problematik men hänvisning till att det är någon annans ansvar. Denna aspekt är känd bland annat under benämningen ”falla mellan stolarna” och är synnerligen aktuell gällande aktivering (Thorén 2012). Mest uppenbart blir det när Arbetsförmedlingen bedömer att individen inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed blir hen i behov av insatser från kommunen medan kommunala verksamheter har en motsatt uppfattning. Minas, Wright & van Berkel (2012) menar att detta kan leda till att arbetslösa skickas mellan olika verksamheter, ”bollas runt”, samtidigt som den enskilde inte får stöd. Kommunerna har enligt Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) det yttersta ansvaret för sina invånare. Det är dock, enligt lagen, tänkt att arbetslösa försörjningsstödstagare i första hand ska erbjudas stöd från Arbetsförmedlingen enligt Dahlberg et al. (2013a). Men om Arbetsförmedlingen bedömer att den enskilde är i behov av insatser och/eller stöd från kommunala verksamheter då träder kommunens yttersta ansvar in, oavsett kommunrepresentanternas egna bedömningar. Vi har

redovisat ovan för forskningsresultat som tyder på att Arbetsförmedlingen har en tendens att använda sig av bedömningar med hjälp av olika administrativa kodningar som diskvalificerar enskilde som står långt från arbetsmarknaden från statlig aktivering (se även Thorén 2012; Mörk 2011). Glapp i bedömningar, mellan kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingen, med avseende på individens anställbarhet skapar utrymme för att arbetslösa kan falla mellan stolarna.

De kommunala arbetsmarknadsåtgärdernas effekter

Den kanske mest intressanta dimensionen med kommunala arbetsmarknadsåtgärder är de effekter dessa insatser leder till. I den senaste kunskapssammanställning från 2012 drar Thorén slutsatsen att kunskapen om den kommunala aktiveringens effekter är mycket begränsad. Något år senare lyfts fram samma slutsats:

Kunskapen om de kommunala åtgärdernas effekter på arbetsmarknadsinträde och inkomster är fortfarande begränsad i Sverige (Thorén 2012). Hon följer upp detta resonemang i en senare publikation:

En av anledningarna till kunskapsbristen är att det saknas information om åtgärdernas utformning, innehåll och deltagare, vilket gör det omöjligt att utvärdera dem på ett vetenskapligt sätt /.../ En annan faktor som gör det svårt att studera effekter är att det sällan handlar om en tydlig avgränsad insats utan oftare om en mängd olika åtgärder som dessutom sker i olika kombinationer och parallellt med varandra. Detta faktum leder till svårigheter att urskilja vilken del av interventionen inom ett åtgärds paket som leder fram till ett visst resultat (Thorén 2014: 244).

Nyboom (2014) kommer fram till samma slutsats när det gäller bristen på forskning om effekter av kommunala aktiveringsinsatser (se också Bygren, Lindblom & Szulkin 2014). Utifrån kunskapssammanställningen är slutsatsen om den begränsade kunskapen om effekter fortfarande giltig. Det finns endast fyra studier som i olika grad skulle kunna kopplas till effektstudier av kommunala arbetsmarknadsåtgärder och som har publicerats efter 2012³ (Dahlberg et al. 2013a; delar av Hanspers avhandling från 2013; Persson 2013; Bergmark, Bäckman & Minas 2013). Utöver dessa studier har Nyboom publicerat en vetenskaplig artikel (2014) baserad på det empiriska materialet som ligger till grund för hennes avhandling 2012; delar av avhandlingen redovisas i Thoréns kunskapssammanställning om aktiveringsforskning

³ I en kartläggning av kommunala arbetsmarknadsinsatser i Göteborgsregionen lyfts resultat, dock på ett deskriptivt sätt som gör att forskaren inte kan dra slutsatser i termer av effekter (Bergström Casinowsky 2014). Se även kartläggning av kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Östergötlands län men även här utan att kunna diskutera effekter eftersom flera verksamheter var nyigen påbörjade eller saknade aktuell utvärdering av faktiskt uppnådda resultat vid tidpunkten för studien (Andersson & Boman 2012).

(2012). Bergmark, Bäckman & Minas har skrivit en artikel 2016 grundad på empirin bearbetad i deras forskningsrapport från 2013. Persson och Vikman har publicerat 2014 en artikel baserad på den första artikeln presenterat i Perssons sammanläggningsavhandling från 2013; samma text återfinns som en fjärde artikel i Vikmans sammanläggningsavhandling från samma år.

Innan vi lyfter fram forskningsresultaten från dessa effektstudier ska vi tilläggas att ingen av dessa texter gör en regelrätt effektutvärdering av kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Förutom de svårigheter som nämns ovan (bristfällig tillgång till tillförlitlig och jämförbar data om åtgärdernas utformning och deltagare samt svårigheter att isolera insatsen från andra åtgärder⁴) kan nämnas metodologiska problem med att fånga effekter av en insats då studiens design inte är experimentell (en randomiserad grupp tar del av interventionen medan den andra gruppen inte gör det) för att kunna ha uppsikt över förklaringsvariabler och därmed närma sig mer säker kunskap om kausala effekter, dvs vad som har orsakat resultatet (Sundell 2012). De effektstudier som har gjorts har snarare karaktären av processutvärderingar (svarar på frågan om vad som hände samt kan ringa in deltagarnas respektive de anställdas uppfattningar om åtgärden) och målutvärdering (svarar på frågan om utfallet stämmer överens med målet inom ramen för åtgärden).

Ett delsyfte med den mest omfattande enkätundersökningen med deltagare i en kommunal arbetsmarknadsåtgärd bedriven av Stockholms stad har varit att undersöka deltagarnas (fokus på utrikesfödda) syn på det stöd de har fått genom interventionen. En slutsats är att deltagarna anser att den kommunala aktiveringen de deltar i är undermålig och skulle hellre ta del av en annan insats såsom att söka arbete genom Arbetsförmedlingen, gå en yrkesinriktad utbildning eller söka jobb på egen hand. *Det är slående att notera att så många av de svarande, totalt över 60 procent, anger att de tycker dåligt eller mycket dåligt om den eller de aktiviteter de gör på Jobbtorget* (Dahlberg et al. 2013a:34-35). Dahlberg et al. (2013b) (texten utgör den första artikeln i Hanspers sammanläggningsavhandling) kommer fram till att införandet av kommunala aktiveringsåtgärder i Stockholm har lett till blygsamma positiva effekter på sysselsättning och disponibel inkomst men det framkommer dock inga effekter gällande mottagande av ekonomiskt bistånd. Gällande undergrupper har kommunala arbetsmarknadsåtgärder lett till måttliga positiva effekter för svenskfödda och ensamstående. Däremot visar det sig att kommunala aktiveringskrav ger oönskade effekter i termer av ökad brottslighet bland unga män enligt Persson (2013).

Införandet av kommunala aktiveringsåtgärder visar sig leda till små effekter på både inflödet och urflödet från försörjningsstöd. Positiva effekter är mer märkbara gällande ensamstående utan barn och gällande ungdomar. Resultatet tyder på att aktivering är mer verksam för arbetslösa utan

⁴ Gällande metodologiska problem se även Dahlberg et al. (2013a) och Bygren, Lindblom & Szulkin (2014).

familjeansvar som väljer vidareutbilda sig eller är beredda att acceptera tillfälliga anställningar utan att behöva ta hänsyn till barnomsorgens tillgänglighet (Persson & Vikman i Persson 2013 och i Vikman 2013; Persson & Vikman 2014).

Bergmark, Bäckman & Minas (2013) undersöker åtta kommuner med fokus på vägar ut ur försörjningsstöd där aktivering och kommunernas arbetsmarknadsåtgärder utgör en viktig undersökningsdimension. Kommunurvalet utgår ifrån bidragstider och forskarna gör därmed en distinktion mellan kort- och långtidskommuner. Kommunerna med kortare bidragstider avspeglar en tydligare arbetslinje, även om det inte blir tydligt vad dessa kommuner menar med arbetslinjen. Det kan handla om ökade krav på jobbsökandeaktiviteter eller omfattande resursförstärkande insatser. De aktiveringsinsatser som används i korttidskommunerna kan ge vissa positiva effekter genom att påskynda flödet ur försörjningsstödsdagandet. Det empiriska materialet i studien visar att korttidskommunerna prioriterar arbetslösa ungdomar, använder sig av ett bredare utbud av aktiveringsåtgärder (som sträcker sig från yrkesutbildningar till okvalificerade arbeten) dock med tydligare inslag av kompetensutveckling, har ett fungerande samarbete såväl mellan kommunala verksamheter som med Arbetsförmedlingen i kombination med högre användning av sanktioner. I en artikel om effekter av kommunal aktivering av försörjningsstödsdagare i fyra kommuner (Nybom 2014) visar det sig att den politiska diskursen samt ändringarna i Socialtjänstlagen som ökar aktiveringskraven på bidragstagaren påminner om en stark koppling till jobbaktivering (piska – kontroll och sanktioner). Emellertid om ambitionen är att stödja försörjningsstödsdagaren till en arbetsmarknadsetablering då visar det sig att resursaktivering (morot – fokus på utbildning och arbetserfarenhet dock inte från kommunal sysselsättningsverksamhet) är den framgångrika och mer effektiva aktiveringsmodellen. Inom resursaktiveringen används enbart sanktioner när den enskilde utan godtagbart skäl inte fullföljer planeringen inom ramen för resursaktivering (neddraget men inte nekat försörjningsstöd) verka i en positiv riktning. Jobbaktivering och sanktioner ökar risken för försörjningsstödsberoende. Däremot kan jobbaktivering utan sanktioner leda till en positiv utveckling för understödsdagaren (ibid.).

Avslutningsvis ska nämnas en undersökning med syfte att mäta effekter av aktiv arbetsmarknadspolitik finansierad av svenska ESF-rådet (Europeiska Socialfonden). Ambitionen är att reda ut effekterna av den aktivering som har bedrivits inom ramen för socialfondsfinansierade projekt oberoende om deltagarna anvisades av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller socialtjänsten. Huvudslutsatsen är att aktiveringsinsatsernas effekter varierar mellan negativa, så gott som obefintliga till blygsamma positiva effekter gällande både sysselsättningsgrad och inkomster. Exempelvis, utrikesföddas deltagande i ESF-aktiveringsfinansierade projekt ger en liten effekt på deras sysselsättningschanser medan gruppen ungdomar som varken studerar eller

arbetar uppvisar inga effekter alls men dock en lägre sannolikhet för att övergå till studier jämfört med kontrollgruppen (Bygren, Lindblom & Szulkin 2014).

Samverkan mellan olika aktörer

En viktig beståndsdel i aktiveringstrenden såväl internationellt som i Sverige är samverkan mellan aktörer (Johansson & Panican 2016; Qvist 2016; van Berkel, de Graaf & Sirovátka 2012; Heidenreich & Aurich-Beerheide 2014; Berthet & Bourgeois 2014). Det kan handla om vertikal samverkan inom samma myndighet/verksamhet på olika nivåer (nationell-regional-lokal) och horisontell samverkan mellan olika aktörer (offentlig finansierade, privata och ideella) på lokal nivå (Panican & Angelin 2016).

Samverkan som institutionellt arrangemang

Samverkan mellan aktörer utgör ett institutionellt arrangemang som förordas på många välfärdsområden och i olika välfärdsregimer. Samverkan lyfts fram bland professionella och politiker vanligtvis endast med fokus på dess fördelar trots att det finns en del interpersonella, organisatoriska, juridiska och finansiella problem som detta koncept kan framkalla inte minst när det gäller människobehandlande organisationer (Basic 2012; Danmark 2005; Danmark & Kullberg 1999).

Aktiveringsåtgärder för att erbjuda arbetsföra ett effektivt stöd för att återintegreras på arbetsmarknaden ingår som en av EU:s tre pelare i kampen mot fattigdom och social utestängning; de två andra pelarna är tillgång till sociala tjänster av god kvalitet och ett erforderligt inkomststöd (inkluderar behov av försörjningsstöd) som garanterar tillräckliga resurser och förmåner för att bekämpa social utestängning genom en aktiv inkludering (EC 2008/867). Den avgörande dimensionen för att kunna uppnå den efterfrågade inkluderingen är en flerdimensionell (multi-level, multi-dimensional, multi-stakeholder) samverkan som fångar olika nivåer och skilda aktörer (Johansson & Panican 2016; Heidenreich et al. 2014).

En del av EU:s flerdimensionella samverkansambitioner återfinns i juridiska regleringar mellan social- och arbetsmarknadspolitiken. Ett huvudkrav för att kunna erhålla finansiering från ESF med syfte att bedriva aktiveringsverksamhet är främjande av samverkan mellan relevanta aktörer där Arbetsförmedlingen och kommunerna utgör huvudaktörer (Lindblom 2014; Thorén 2012). Vi har tidigare nämnt att kommunala arbetsmarknadsåtgärder ska, enligt Socialtjänstlagen (SFS 2001:453; SFS 2013:421), anordnas i samråd med Arbetsförmedlingen (se även SKL 2011 om lagstiftning och regleringar gällande samverkan). I förordningen (SFS 2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten (gruppen 16-24 år) understycks betydelsen av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna; i förordningen påpekas betydelsen att formalisera samverkan med hjälp av lokala överenskommelser och utbildningskontrakt samt möjligheten för kommuner att erhålla statsbidrag när de främjar sådana

institutionella arrangemang. Men hur dessa juridiska regleringar omvandlas till faktiska institutionella arrangemang gällande aktivering är en annan diskussion och något vi vet väldigt lite om. I Kommittédirektiv (2016:56), som vi tidigare nämnt, som initierar en utredning om den svenska arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingens uppdrag, lyfts fram en särskild punkt där det efterfrågas förslag för att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan aktörer och då i synnerhet mellan Arbetsförmedlingen och kommuner.

Samverkan mellan stat och kommun samt mellan kommunala verksamheter gällande arbetsmarknadsåtgärder

Samverkan mellan de två sistnämnda aktörerna institutionaliseras på olika sätt på lokal nivå. I de fall samverkan är fungerande då kan den leda till att korta ner tidsperioden inom försörjningsstödet (Thorén 2014). Emellertid, i den senaste kunskapssammanställningen (Thorén 2012) dras slutsatsen att samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är, angående aktiveringsinsatser, generellt sätt av en återhållsam karaktär. Detta överensstämmer inte med lagstiftarens intentioner som underbygger de lagar och direktiv som dels förespråkar, dels underlättar samverkan mellan nämnda aktörer,

/.../ det verkar förekomma ganska omfattande samverkanssvårigheter mellan olika myndigheter både i det praktiska arbetet kring enskilda individer och på ett mer övergripande plan. Detta är något anmärkningsvärt eftersom det tydligt står i både lagtext och andra regelverk att olika myndigheter ska samarbeta i planeringen på individnivå (se t.ex. ISF, 2010; Ungdomsstyrelsen, 2006). Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, 2007) och Statskontoret (2005) betonar också att de olika aktörerna (kommunerna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) agerar utifrån mer eller mindre tydliga uppdrag som ofta kan gå in i varandra och att bristen på synkronisering leder till att deltagare riskerar att "hamna mellan stolarna" (Thorén 2012:84).

Sedan 2012 finns två forskningsstudier som tar upp samverkan mellan stat och kommun inom ramen för kommunal aktivering på ett explicit sätt. Det är Bergmark, Bäckman & Minas (2013) och Panican & Johansson (2016).

De kommunala arbetsmarknadsåtgärderna kan anordnas på olika sätt men samverkan mellan kommunala verksamheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anses av författarna vara av central betydelse för aktiveringsinsatsernas effekter gällande försörjningsstödstagandets varaktighet. Det anses vara lika viktigt att uppmärksamma samverkan inom de kommunala verksamheterna exempelvis gällande aktiveringsverksamheter bedrivna av socialtjänsten i samarbete med arbetsmarknadsenheten eller med särskilda enheter för arbetsmarknadsfrågor. Detta aktualiseras framförallt i hur utbudet av kommunala projekt och verksamheter används. I en studie som undersöker åtta kommuner finns exempel på kommuner som har bättre sam-

verkansrutiner med Arbetsförmedlingen än inom egna kommunen. Men det visar sig att samverkan inte har endast en retorisk bärighet utan den har en central betydelse; en viktig och konkret slutsats är att undersökningskommuner med kortare försörjningsstödster uppvisar fördjupade och fungerande samverkansrutiner enligt Bergmark, Bäckman & Minas (2013).

Den andra undersökningen som tar upp samverkan är en komparativ studie som inkluderar aktiveringsåtgärder i olika välfärdsstater med fokus på lokal nivå. När det gäller Sverige studerades förhållandena i Malmö som hade en paraplyorganisation, JobbMalmö, som samlade kommunala aktiveringsåtgärder. År 2013 hade JobbMalmö 260 anställda och 3 000 deltagare (motsvarande 1,3 procent av hela populationen i staden) i olika kommunala aktiveringsåtgärder. Verksamheten hade en budget på 173 miljoner. Den horisontella samverkan mellan kommunala verksamheter visade sig brista. JobbMalmö och socialtjänsten utgjorde två separata organisationer med egna direktiv och egna budgetramar. JobbMalmö utgick ifrån föreställningen att aktivering är en frivillig aktivitet för deltagarna, en aktivitet som baseras på kvalitet och lyhördhet för de arbetslösas önskemål och förutsättningar. För att bibehålla denna syn fanns ett uttalat ställningstagande att inte ha någon kontakt med socialtjänsten som administrerar försörjningsstöd och därmed inkluderar olika kontrollinsatser. Emellertid fanns det en skyldighet för de anställda inom JobbMalmö att kontakta socialtjänsten ifall deltagaren inte följde planeringen eller på något annat sätt bedömdes missköta aktiveringen. Anmälan kunde leda till sanktioner för den enskilde. Anmälningsskyldighet bedömdes dock inte påverka den frivillighet som JobbMalmö ansågs vila på, eftersom det är socialtjänsten som beslutar om sanktioner (Panican & Johansson 2016, för mer utvecklade resonemang, se Panican et al. 2013).

Vid tidpunkten för studien inkluderade JobbMalmö fem enheter med egna arbetsuppgifter som erbjöd olika former av aktivering till skilda grupper av arbetslösa. Men i studien visade det sig att samverkan mellan dessa enheter inte heller var tillfredsställande. Det fanns knappt kännedom om vad som gjordes i de olika enheterna. I studien dras slutsatsen att socialtjänsten och de verksamheter som hörde till JobbMalmö använde sig av stuprörstänkande. De fokuserade endast på den egna verksamheten utan varken kunskap om, eller intresse för att samarbeta med andra kommunala aktörer. JobbMalmö utgör samtidigt ett tydligt exempel på parallell verksamhet till Arbetsförmedlingen. JobbMalmö var tänkt att arbeta med arbetslösa som befann sig i utkanten av arbetsmarknaden medan Arbetsförmedlingen skulle stödja arbetslösa som snabbt kunde etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt lyftes fram i verksamheten att JobbMalmö hade ett bättre arbetssätt genom att ha anställda med högre kompetens och lägre ärendebelastning vilket möjliggjorde ett högkvalitativt stöd av arbetslösa på ett sätt som Arbetsförmedlingen varken hade kompetens eller ekonomi för. De lokala politikerna hade en annan uppfattning som beskrev JobbMalmö i termer av ett dagis för vuxna. Olika syn, arbetssätt och skilda resursmöjligheter gjorde att samverkan mellan

JobbMalmö och Arbetsförmedlingen var, om möjligt, ännu sämre än mellan de kommunala verksamheterna (ibid.).

Sist ska nämnas att statliga och kommunala verksamheter har samlokaliseras i flera länder för att förbättra samverkan och därmed bli mer effektiva. Ambitionen är exempelvis att placera organisationer med tjänster som angränsar till varandra under samma tak. Dessa institutionella partnerskap kallade ”one-stop-shops” och blir en väg in till flera insatser som arbetslösa skulle kunna vara i behov av. På samma gång blir det kortare kontaktvägar mellan statliga och kommunala verksamheter för att strama upp insatserna och därmed undvika överlappande åtgärder men också för att förebygga att någon hamnar mellan stolarna (se Minas 2014). Sådana försök har gjorts i Sverige också, exempelvis i Malmö i början på 2000-talet, när representanter för kommunala verksamheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan flyttade in under ett tak (Arbets- och Utvecklingscentra). Samlokaliseringen kopplades dock fortfarande till organisationens ursprungliga budget och regleringar. Det blev ett fiasko. Samlokaliseringen ledde till mer kontroll och ökade krav på deltagarna utan att leda till positiva resultat. Verksamheten fick mycket kritik och den fick läggas ner 2008 enligt Panican et al. (2013). I aktiveringsforskningen saknas än så länge goda exempel på one-stop-shops i Sverige.

Slutdiskussion och sammanfattning – mer av samma *låt gå mentalitet* så länge människor aktiveras?

I den internationella aktiveringsforskningen anses att Sverige utgör aktiveringspolitikens vaggas enligt Bonoli (2013) och Gillberg & Bengtsson (2015). Som inledningsvis nämndes, den svenska arbetsmarknadspolitiken genomsyras av en tydlig arbetslinje redan på slutet av 1800-talet. Detta har genom åren lett till omfattande arbetsmarknadsåtgärder för att stimulera samtliga i arbetsför ålder till förvärvsarbete. De använda arbetsmarknadsåtgärderna har haft en interventionistisk karaktär genom att förespråka aktiva insatser i form av utbildning och arbetsträning för att höja den enskildes kompetens. Ytterligare dimensioner som hör till den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken är styrning, kontroll och sanktionsmöjligheter för att uppmuntra den enskilde till att göra sitt yttersta för att etablera sig på arbetsmarknaden.

1990-talets kris har påverkat arbetsmarknadspolitiken i hög grad och förändringarna kan sammanfattas enligt följande: (i) full sysselsättning fick omdefinieras till full anställningsbarhet (ii) där huvudansvaret för etablering läggs på den enskilde med betoning på individens plikter och skyldigheter för att aktivera sig för att därigenom stävja bidragsberoende såväl som passivitetsskulturer samt (iii) initierade kommunala arbetsmarknadsinsatser som löpte parallellt med statliga åtgärder vilket oavsiktligt ledde till en tudelad arbetsmarknadspolitik.

Kommunernas engagemang i den lokala arbetsmarknadspolitiken har ökat kontinuerligt sedan 1990-talet. De flesta kommuner avsätter särskilda medel för kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Kostnaderna har ökat avsevärt under de senaste åren, från år 2011 till år 2015 med nästan 60 procent (samtidigt som både arbetslösheten och antal deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder har minskat har andelen arbetslösa utan arbetslöshetsersättning också minskat). 2015 spenderade kommunerna drygt 4,6 miljarder netto; ungefär 4 400 kommunanställda (årsarbetare) jobbade med arbetsmarknadsfrågor och den kommunala aktiveringen sysselsatte 97 000 deltagare. Dessa siffror talar ett tydligt språk gällande kostnader och omfattning. Men vad vet vi om vad som görs och vad som uppnås?

Utifrån den gjorda kunskapssammanställningen skulle svaret på frågorna om vad vi vet om vad som görs och vad som uppnås vara lika kort som anmärkningsvärt: knappt någonting.

Men detta betyder inte att kommunala arbetsmarknadsinsatser som inte är beforskade per definition ska bedömas hålla en dålig kvalitet eller ge negativa effekter. Dessutom kan en del av lokala insatser vara själutvärderade, granskade av förtroendevalda revisorer eller undersökta av utomstående aktörer såsom konsult- och privata revisionsfirmor. Samtidigt bör forskning garantera en oberoende ställning till det som undersöks i kombination med kunskapsnyfikenhet, ett kritiskt förhållningssätt och en metodkompetens som forskare förväntas förfoga över och som ofta överstiger den analytiska skicklighet som andra såväl offentliga som privata aktörer besitter. Forskning bör leda till mer tillförlitliga studier framförallt i ett samhälle såsom det svenska där vetenskaplig kunskap efterfrågas för att belysa både deltagarkonsekvenser och effekter av olika satsningar, inte minst i de fall då dessa bedrivs med offentliga medel. Det kan bedömas som uppseendeväckande att det finns så lite forskning om kommunala arbetsmarknadsinsatser, en samling verksamheter som årligen sysselsätter tiotusentals människor med en offentlig finansiering som uppgår till flera miljarder. Även om vi skulle kunna bortse ifrån finansiella kostnader för samhället handlar det om betydelsefulla aktiviteter som kan underlätta eller bromsa människors välfärd med en rad sociala, ekonomiska och psykologiska konsekvenser för individen.

Om forskningen om kommunala arbetsmarknadsåtgärder bedömdes som magert fram till den senaste kunskapssammanställningen (Thorén 2012) då är den ännu mer blygsamt efter den nämnda forskningsöversikten. Utifrån de texter, studier och forskningsresultat som har lyfts fram i denna kunskapssammanställning om kommunal arbetsmarknadspolitik för arbetslösa dras dock följande slutsatser:

- Organiseringen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är heterogen: insatserna har olika karaktär och vänder sig till skilda målgrupper. En gemensam nämnare är att kommunala arbetsmarknadsåtgärder ofta är av en flyktig beskafenhets, bedrivs i lokal projektform, har otydliga

mål och omfattar insatser av en tämligen svårbedömd och i flera fall även av tvivelaktig kvalitet i förhållande till vad som kan bedömas vara kompetenshöjande verksamhet (exempelvis gräsklippning, flytthjälp, snöröjning).

- Kommunala arbetsmarknadsinsatser handlar i flera fall om aktivering för aktiveringens skull. Aktivering pressas fram utan medvetenhet om strukturella orsaker och oberoende av den enskildes önskemål, problem eller behov. Grundprincipen är ofta att försörjningsstöd inte ska betalas utan motprestationer.
- Matchningen mellan den enskildes behov och aktiveringsinsats behöver inte vara förankrad i noggranna överväganden. Det primära är att visa sig vara motiverad för att höja det egna värdet på arbetsmarknaden och därmed visa att man är beredd att acceptera vilka insatser som helst. Detta oavsett om aktiveringen varken mynnar ut i att individen på något sätt förbättrar sina möjligheter på arbetsmarknaden eller inte. Förhållningssättet att aktiveringen har ett värde i sig hämtar sin näring från föreställningen att bidragstagaren har en tendens att passiviseras via sociala trygghetssystem och därmed utvecklar en bidragskultur.
- Verksamheterna inom ramen för kommunal arbetsmarknadspolitik leder till en förskjutning i synen på medborgaren. Från ett medborgarskap omfattande rättigheter till stadsborgarskap som består av plikter gentemot det lokala samhället. Det praktiska arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder följer en defensiv strategi genom att lägga tyngdpunkten på medborgarens skyldigheter medan den enskildes sociala rättigheter tilldelas en underordnad roll eller tolkas om till plikter. Ett kollektivt samhälleligt ansvar för strukturellbetingad arbetslöshet görs om till förklaringar och ett ansvar på individnivå. Arbetslösheten blir ett individuellt problem orsakat av egna tillkortakommanden; genom kommunal aktivering ska den enskilde förmås ta ansvar för den egna mer eller mindre självförvållade situation.
- Flera aktiveringsforskare beskriver att kommunal arbetsmarknadspolitik reproducerar fattigvårdslogiken, kommunala arbetsmarknadsåtgärder anses påminna om arbetshus och 1800-talets arbetsanstalter. Jobbaktivering (piska) utgör den dominerande aktiveringsmodellen: insatserna utgår från arbetstväng, kategorisering (för att skilja förtjänta från oförtjänta försörjningsstöd), en oftast lokalt förankrad moralisering om vad som kan betraktas vara en genomtänkt aktivering, disciplinering, (negativ) individualisering och sanktioner. Workfare-principen är många gånger vägledande. Dessa aspekter som utmärker lokal aktivering gör att kommunala arbetsmarknadsåtgärder omvandlar välfärdstat till välfärdsstad som gör avkall på universalism, sociala rättigheter och solidaritet för att

istället uppvärdera misstänksamhet, tvång och sanktioner. Flera aktiveringsforskare anser att deltagarna i kommunala aktiveringsåtgärder bildar en underklass bestående av en modern industriell reservarmé med arbetslösa disciplinerade till att trädla in i produktionen oavsett villkor. Utifrån denna kunskapsmanställning drar vi slutsatsen att kommunala arbetsmarknadsåtgärder visar att respekt för brukarens sociala rättigheter och ett professionellt arbetssätt inte kan tas för givet inom ramen för människobehandlande organisationer. Dessa dimensioner som skiljer oss från fattigvården måste ständigt erövas.

- Försörjningsstöd har blivit inkomstkällan för allt flera understödstagare med försörjningshinder på grund av arbetslöshet. Vissa grupper av arbetslösa försörjningsstödstagare såsom unga utan gymnasiekompetens, ensamstående mödrar och arbetslösa med utländsk bakgrund har fastnat i försörjningsstödssystemet även i tider av högkonjunktur. Parallellt har kommunerna utvecklat egna arbetsmarknadsåtgärder samtidigt som kopplingen mellan försörjningsstöd och aktivering har blivit tydligare. Den enskilde måste delta i någon form av kommunal insats för att kunna kvalificera sig för ekonomiskt bistånd.
- Arbetsförmedlingen har en tendens att använda bedömningar (olika funktionshinderkodningar som omfattar även omdömen om kraftig överviktiga, piercing, arbetslösa med bristfällig hygien) som diskvalificerar den enskilde från statlig aktivering, för att istället skickas till kommunala aktiveringsinsatser. Kommunerna har ett lagstiftat yttersta ansvar som gör att ansvaret faller på kommuner även i de fall de gör en annan bedömning än Arbetsförmedlingen.
- Samverkan mellan myndigheter brister, trots regelverk som ska underlätta, vilket kan leda till att ingen part tar på sig ansvaret för den enskilde. Mest uppenbart blir det när Arbetsförmedlingen bedömer att individen inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed blir han/hon i behov av insatser från kommunen medan kommunala verksamheter har en motsatt uppfattning. Bedömningarna kan leda till att arbetslösa bollas runt mellan olika verksamheter utan tydliga besked och ansvarsfördelning.
- Aktiveringsforskningen visar att kommunal arbetsmarknadspolitik är en självbespeglning av en ansträngd välfärdsstat med djupa ärr från 1990-talets allvarliga krisår. Det är ett uttryck för en välfärdsstat som byter identitet. Det har utvecklats en dual arbetsmarknadspolitik: den statliga arbetsmarknadspolitik riktas till arbetslösa med försörjning från nationella välfärdssystem medan den kommunala arbetsmarknadspolitik är till för arbetslösa försörjningsstödstagare. Denna tudelade arbetsmarknadspolitik stämmer inte överens med politiska intentioner på nationell nivå. Den kommunala

arbetsmarknadspolitiken har initierats av olika skäl såsom bristande samarbete såväl som missnöje med Arbetsförmedlingens egna insatser eller för den passivitet som Arbetsförmedlingen upplevs visa gentemot arbetslösa. Även en kritik att den statliga arbetsmarknadspolitiken regleras nationellt, vilket inte kan anpassas till lokala förhållanden, är vanligt förekommande.

- Den tudelade arbetsmarknadspolitiken ger uttryck för det som internationellt benämns *creaming and parking-principen*: Arbetsförmedlingen arbetar med arbetslösa med arbetslöshetsförsäkringar som bedöms befinna sig nära kärnarbetskraften medan arbetslösa försörjningsstödstagare får gå runt mellan olika kommunala arbetsmarknadsinsatser med ett oklart syfte och tveksam verkningsfullhet. I flera studier som lyfts fram i kunskaps-sammanställningen pekas på att försörjningsstödstagare får mindre hjälp och ett stöd av sämre kvalitet jämfört med arbetslösa på Arbetsförmedlingen.
- Aktiveringsforskningen kännetecknas av följande två slutsatser som är återkommande i de texter vi har analyserat i kunskaps-sammanställningen: Det finns för lite forskning om vad som görs och dokumentationen av kommunala insatser är alldeles för bristfällig; detta gör att även dessa slutsatser som vi avslutar kunskaps-sammanställningen med kan betraktas som osäkra eftersom de bygger på sparsam forskning och osäker dokumentation av lokal aktivering. Det ska samtidigt sägas att dokumentationen förbättras stegvis med hjälp av Kolada som samlar statistiska uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser.
- Det primärempiriska materialet i aktiveringsforskningen bygger till stora delar på statistiska uppgifter, registerdata och användning av kvantitativa metoder. Sedan 2012 finns ingen regelrätt effektstudie. Det finns dock fyra undersökningar som kan kopplas till frågor om effekter vilket kan betecknas vara mycket blygsamt i förhållande till den omfattning som kommunala arbetsmarknadsåtgärder har. Det är mycket sällan aktiveringsforskningen lyckas ringa in positiva effekter med kommunala arbetsmarknadsåtgärder och i de få fall detta görs är resonemangen presenterade mer i *skulle kunna vara* termer. Det finns dock några återkommande råd för en lyckad aktivering. Det är genom resursaktivering (morot – fokus på relevant och kompetenshöjande utbildning samt arbetserfarenhet från den reguljära arbetsmarknaden, ej från kommunal sysselsättningsverksamhet) som försörjningsstödstagaren kan på ett framgångsrikt och effektivt sätt stödjas till en arbetsmarknads-etablering. Dessutom kan en fungerande samverkan mellan såväl kommunala verksamheter som med Arbetsförmedlingen minska försörjningsstödstagandet. Men oftast är det precis det motsatta förhållandet som aktiveringsforskningen hittar i (de få)

undersökningar som har gjorts gällande kommunala aktiveringsåtgärder (som uppvisar bristande samverkan samt aktivering enligt jobbaktiveringsmodellen i kombination med sanktioner).

- Trots all kritik, bitvis en förödande sådan, är det ingen aktiveringsforskare, som har publicerat sig efter år 2012, som kräver att kommunala arbetsmarknadsåtgärder skall läggas ner; ingen diskuterar vad som skulle hända ifall dessa lokala åtgärder, i många fall med mycket begränsade positiva effekter för arbetslösa, lades ner. Inte heller konsekvenserna om de inte skulle funnits från första början.

5. Gränser och logiker inom kommunal arbetsmarknadspolitik

Sedan 1990-talskrisen och de för svenska mått enormt höga arbetslöshetsnivåerna har kommunerna agerat inom arbetsmarknadspolitiken (Ulmestig 2007; Thorén 2008). Anledningarna till att kommunerna började agera inom arbetsmarknadspolitiken, som i allt väsentligt hade varit statligt sedan andra världskriget, var flera. Å ena sidan ökade kostnaderna för försörjningsstöd. Å andra sidan prioriterade Arbetsförmedlingen arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring. Detta gjorde att kommunerna kände sig tvingade att bygga upp egna verksamheter för att aktivera arbetslösa med försörjningsstöd. Samtidigt hade kommunerna behov av billig arbetskraft i form av arbetslösa som utförde olika arbetsuppgifter som kommuninvånarna kräver men som ekonomin inte tillät med anställd arbetskraft. Detta förstärktes av att Arbetsförmedlingen behövde utförare inom arbetsmarknadspolitiken såsom inom dåtidens Ungdoms- och Aktivitetsgarantin.

Dåtidens socialvetenskapliga forskning (se exempelvis Salonen 2000b; Hedblom 2004; Johansson 2001; Salonen och Ulmestig 2004) förstod främst kommunernas aktiveringsverksamheter som lågkvalitativa främst syftade till att disciplinera försörjningsstödmottagare att inte söka ekonomiskt bistånd, inte för att nå arbetsmarknadspolitiska mål om att få människor i arbete. Det fanns också en stark kritik över otydliga gränserna mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen, vilket gav upphov till stora lokala variationer som ifrågasattes utifrån ett rättighetsperspektiv (Panican & Sunesson 2004; Salonen och Ulmestig 2004; Johansson 2001).

1990-tals krisen ligger nu nästan trettio år tillbaka i tiden. De arbetsmarknadspolitiska systemen återställdes aldrig efter krisen. Även om kommunernas betydelse till viss del minskade tillfälligt under Reinfeldtregeringen till förmån för privata aktörer, har kommunerna länge varit en viktig del av arbetsmarknadspolitiken för de arbetslösa som har högst trösklar för att etablera sig. Relation mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är dock fortfarande oreglerad och otydlig. De cirka 100 000

människor som under 2015 fick ta del av kommunal aktivering deltog i en verksamhet som till största delen var helt oreglerad av lagstiftning eller nationella styrdokument. På lokal nivå finns dock överenskommelser och kommunala politiska beslut. På lokal nivå har kommunerna och Arbetsförmedlingens lokala kontor haft lång tid på sig att organisera en fungerande arbetsmarknadspolitik.

Svensk arbetsmarknadspolitik står idag inför stora utmaningar. Under slutet av 2016 och början av 2017 har Sverige den lägsta arbetslösheten sedan 1990-talskrisen. Detta riskerar att skapa en arbetsmarknad där vissa branscher upplever brist på arbetskraft medan det fortfarande finns arbetslösa. Detta matchningsproblem är något som arbetsmarknadspolitikerna är konstruerad för att lösa. En annan utmaning är att många människor som kom med den stora flyktinginvandringen 2015 ska börja etablera sig på arbetsmarknaden. Men är gränsen mellan stat och kommun fortfarande otydlig på lokal nivå eller har kommunerna och Arbetsförmedlingen hittat sätt att organisera verksamheten som tydliggör deras ansvarsområde?

Spelet om gränsen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitikerna

Alla organisationer behöver gränser. Arbetsförmedlingen och de kommunala arbetsmarknadsenheterna har olika huvudmän, ekonomiska ramar, regelsystem och uppdrag. Organisationens tjänstemän är anställda för att upprätthålla gränserna. De är samtidigt anställda för att genom samverkan kunna använda andra organisationer för att nå den egna organisationens mål. De två aktörerna behöver varandra. Arbetsförmedlingen behöver en aktör som kan erbjuda aktivitet till arbetslösa medan arbetsmarknadsenheternas ekonomi bygger ofta på att de säljer platser/aktivitet till Arbetsförmedlingen. För kommunerna är det dessutom viktigt att Arbetsförmedlingen tar över försörjningsansvaret för arbetslösa genom subventionerade anställningar för att avlasta det kommunalt finansierade försörjningsstödet. Det finns naturligtvis uppenbara risker att två aktörer erbjuder samma service eller att människor faller mellan organisationernas ansvar. Samtidigt kan en genomtänkt samverkan eller lokala överenskommelser leda till att dessa risker undanröjs.

Den utgångspunkt som Arbetsförmedlingen och kommunerna delar är en mycket stark tro på aktivitet som ett sätt att bryta arbetslöshet. Följande citat ger en bra bild av respondenternas sätt att resonera kring deras starka tro på aktivitet:

Kom IPI: Vi kan säga att vi har ett förhållningssätt där vi tror på aktivitet. Det är till och med så att vi drar det så långt så vi tror på individens rätt att få vara i aktivitet.

Kom IP2: Alltså jag brukar säga så att detta är ingen rocket science... alltså arbetsmarknadsfrågor. Det är rätt sunt förnuft men det finns ju vissa sanningar som jag tror man måste hålla sig kvar vid. Det vill säga att passivitet leder bara till ytterligare passivitet. Aktivitet, i rätt sammanhang, kan ge fantastiska saker för individen.

Det blir mycket tydligt i våra intervjuer att på det arbetsmarknadspolitiska fältet är aktivitet en helt dominerande logik vilket gör att kommun och stat kan enas runt behovet av insatser. Sedan kan det finnas olika utgångspunkter för vem som när ska ha vilken aktivitet.

Mellan aktörernas ansvar

En indikator på otydliga gränser mellan arbetsmarknadsenheterna och Arbetsförmedlingen är att arbetslösa "faller mellan stolarna". En kategori arbetslösa som verkar riskera att hamna mellan aktörernas ansvar är de som befinner sig långt från arbetsmarknaden men som inte har kontakt med kommunen. Arbetsförmedlingen prioriterar inte dem och kommunerna prioriterar inte dessa klienter om de inte har försörjningsstöd. Kommunerna är inte ens medvetna om att de finns. I materialet beskrivs denna kategori främst på två sätt. Dels som arbetslösa som sitter hemma och försörjs av andra såsom föräldrar eller partners. Dels som arbetslösa som har fått A-kassa genom att de varit anställda i tolv månader i kommunen och inte längre uppbär försörjningsstöd. Undantaget är ungdomar. Kommunerna har fått stärkt skyldighet när det gäller ungdomar (16-20 år) under det kommunala informationsansvaret genom förändringar i skollagen från 2005. Kommunerna har en skyldighet att samla in information om ungdomar som varken arbetar eller studerar för att kunna erbjuda individuella åtgärder. Det är vanligt att det kommunala informationsansvaret har delegerats till de kommunala arbetsmarknadsenheterna.

När det gäller arbetslösa som "faller mellan stolarna" uppges följande:

Kom IP1: Det beror på vad du menar med att falla mellan stolarna. Visst vi ser inte alla människor som är arbetslösa, i XXXX kommun. Det finns säkert några som sitter hemma. Det finns ett antal som ingen...

Forskare: Och hemmasittare tänker du ungdomar?

Kom IP1: Äldre. Ungdomar är och jobbar mycket mera än äldre. Men kommer du över, vad är det 24?

Kom IP2: 25

Kom IP1: 25, då är det ingen som jobbar med dom, om dom är hemmasittare.

I en annan kommun, en tjänsteman beskriver att utifrån nationell statistik har kommunen ett par hundra ungdomar som bor hemma och som kommunen inte vet vad de gör eller hur de försörjs,

Kom IP: Ungdomar som skyddas av sina föräldrar och bor hemma, så absolut. Man kan ju utifrån svenska mått räkna att vi borde ha någonstans kring XXX som vi inte riktigt vet om. Fast det är ju statistik.

Forskare: Vissa av dom backpackar i Australien och...

Kom IP: Ja det vet vi ju inte heller, men just dom här hemmasittarna som mår dåligt och skyddas av sina föräldrar eller... dom har vi inte koll på.

Det framkommer att undersökningskommunerna jobbar på olika sätt med ungdomarna men de allra flesta kommuner beskriver ungdomarna som en grupp man känner oro för. En annan kommunal tjänsteman förklarar att:

Det finns ju dom som finns hos landstinget som vi inte ens vet om.

Det är rimligt att anta att bland arbetslösa utan kontakt med kommunen eller Arbetsförmedlingen finns mycket psykisk ohälsa, äldre som är utstämplade men inte söker försörjningsstöd för att de äger sin bostad, har sommarhus eller bil som då i normalfallet måste säljas samt personer som har gått hemma och arbetat eller arbetat i partners verksamhet. Samtidigt kan man naturligtvis diskutera om det överhuvudtaget ska vara ett ansvar för kommunerna eller Arbetsförmedlingen att aktivera vuxna människor som inte eftersöker deras kontakt och som inte försörjs med offentliga medel. På en arbetsmarknad med brist på arbetskraft med specifik kompetens kan det dock finnas arbetslösa som efterfrågas och som skulle arbeta om de arbetslösa visste det.

Den kategori av arbetslösa, som står långt ifrån arbetsmarknaden men som har fått A-kassa genom att de varit anställda i tolv månader i kommunen och därför inte längre uppbär försörjningsstöd, diskuteras flitigt i vårt empiriska material. I en av kommunerna uppges på frågan om det finns risk att människor faller mellan stolarna inom arbetsmarknadspolitiken:

Kom IP1: Nystartjobb. När du har varit där ett år, de som nu kom in i nystartsjobben. Någon har lyckats. Men de som inte har lyckats, de kommer till efter ett år. Du får A-kassa men du får inte hjälp med något ytterligare. Det räknas som att du är i reguljärt jobb eller vad

du ska göra under ett år och då hinner stämplingspengarna gå ut. Du får inga studier och du får inget yrkes...

Forskare: Men när du börjar närma dig utstämpling, tar inte Arbetsförmedlingen tag i det?

Kom IP1: Nej. (skratt) (...)

Kom IP2: Då har de gått i cykler. Då kommer dem tillbaka till oss igen. Eftersom man då inte haft något jobb innan och om man är på noll-ersättning kommer du tillbaka till oss.

Här en kategori som ansvaret är otydligt för när det gäller att erbjuda aktiv insatser förutom försörjningen som finansieras med A-kassan. I praktiken beskriver intervjupersonerna att arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden och uppbär försörjningsstöd anställs i tolv månader, de får hjälp med att skriva in sig i A-kassan och de är därigenom försörjda i tolv månader under anställningen och under ytterligare tolv månader med arbetslöshetsförsäkring. Kommunen betalar en väsentlig del av lönen och kan använda arbetskraften. Det finns berättelser i empirin att kommunen väljer ut de bland försörjningsstödmottagarna som står längst ifrån arbetsmarknaden. Den arbetslöse får kompetensen och meriten av att ha varit anställd samt slipper det behovsprövade försörjningsstödet under anställningstiden och ytterligare tolv månader. Arbetsförmedlingen kan uppvisa att människor får arbete. Det finns alltså stora vinster med nystartsjobb för de inblandade.

Det som kan förstås som olyckligt utifrån respondenternas perspektiv är att varken kommunen eller Arbetsförmedlingen erbjuder något stöd efter att nystartsjobbet upphör. Det finns en risk att den kompetens, i form av exempelvis språk eller yrkeskunskap samt meriten att ha varit anställd minskar om den följs av en tolv månader period av arbetslöshet. Det vore rimligt att den investering aktörerna har gjort, inte minst den arbetslöse som har arbetat i tolv månader för mycket låg lön, följs upp av ett erbjudande att ytterligare öka chanserna att få arbete.

Aktörerna är medvetna om att det finns en risk för att människor faller mellan deras ansvarsområden men organisationen sätter gränserna. Samtidigt är det svårt att hitta arbetssätt som löser problemet då konjunkturen på arbetsmarknaden såväl som prioriteringar bestämda från huvudkontoret påverkar vilka Arbetsförmedlingen jobbar med. En kommunal tjänsteman beskriver hur de och Arbetsförmedlingen jobbar med en grupp för att hitta nya arbetssätt:

Kom IP: När ni fick nya regleringsbrev, och när vi såg vad vi hade för insatser. Då kunde vi ju konstatera att här finns det en grupp

som vi varken kunde jobba med, eller som vi inte jobbade med. Ja, hur löser vi det, kan vi hitta på någonting kreativt tillsammans? Så det var ett jättebra forum.

Forskare: Så det finns ingen grupp nu som hamnar mellan stolarna, eller mellan det ni gör?

AF IP: Inte som det inte går att resonera kring och försöka hitta lösningar. Det finns alltid människor som står i ett utanförskap på olika sätt och så. Som vi behöver nå och som staden behöver nå, och att försöka hitta... Och ibland så kan samverkan genom socialtjänsten, för att exempelvis att komma in i XXXX verksamhet med vissa personer. Det är sådana där saker som behöver, hela tiden behöver jobba med, för att hitta lösningar. Eller går inte det, ja då får man ju titta på andra saker.

I just fallet som beskrivs nedan gäller det vem Arbetsförmedlingen ska arbeta med. Här nämner en tjänsteman från Arbetsförmedlingen att de inte är så intresserade av att arbeta med människor som inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande:

AF IP: Det som har varit lite generellt i Arbetsförmedlingens värld, det är att man har upplevt att försörjningsstödet skickar kunder som inte är redo att skrivas in. Vi brukar ju skämtsamt säga, dem enda som är riktigt intresserade av en handlingsplan, det är dem som vi vet går direkt vidare med dem någon annanstans. Dem söker inte jobb, utan dem söker ekonomiskt bistånd. Och man märker att de inte är redo, men där är det ju att hitta samverkansformer, och nu kan jag inte relatera just här, men jag vet att historiskt kan vi ju fundera där lite, ja... där personalen på Arbetsförmedlingen har upplevt att hur tänker man här då? Men jag tror att vi försöker hitta former för det där och jag tror inte att det är så jättevanligt förekommande och det är ju att hitta en dialog att man pratar med varandra och vet, men det finns en risk där i alla fall.

Det som är den största och vanligaste stötestenen när det gäller ansvarsfördelning mellan kommunen och Arbetsförmedlingen och som finns beskriven i litteraturen (Thorén 2008; Hedblom 2004), är just frågan om vem som står till arbetsmarknadens förfogande. Så här svarar respondenterna på en direkt fråga om de har olika uppfattningar om vem som står till arbetsmarknadens förfogande:

Kom IP1: Jo vi har väl våra stötestenar kan man väl säga.

Kom IP2: Dom poppar upp lite då och då.

Kom IP1: Jag tror man ska ha klart för sig att vi har en del individer som kanske inte är så följsamma.

Forskare: Vad menar du?

Kom IP1: Har man varit borta från arbetsmarknaden en längre tid, känner man sig ganska så ... ja men det spelar ingen roll. Man har liksom gett upp. Man gör saker bara för att man ska göra det, därför att någon säger att du måste vara arbetssökande. Okej... jag är väl arbetssökande. Jag går ner till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen säger att den här personen är ju inte motiverad. Den kommer ju bara hit för att vi säger det. Och så är vi ju där. Och det är ju en målgrupp där vi fortfarande inte är riktigt överens. Eller överens är vi väl förmodligen. Ja, hur ska vi göra det här på ett bättre sätt?

AF IP1: Vi lever ju också i våra egna vardagar. Om vi tänker att vi jobbar med arbetssökande och arbetsgivare. Här finns det en stor arbetsmarknad just nu som efterfrågar dem här personerna som ska kunna gå ut i de här jobben. Det är vår vardag. Dem ska vara anställningsbara eller vad vi nu använder för uttryck. Det finns en stor grupp som finns hos oss och som är väldigt långt därifrån, men dem kanske är i ett annat skede hos er. Där ni kanske inte ställer krav på de arbetssökande för att det finns ingen förmåga hos dem just nu. Alltså vi är ju olika på den skalan på något sätt.

Det är tydligt att det inte finns någon konsensus mellan aktörerna om vilka kriterier som gäller för att stå till arbetsmarknads förfogande. Istället är det något som förhandlas lokalt.

Huruvida människor faller mellan kommunens och Arbetsförmedlingens ansvar har varit en viktig fråga för studien. Det empiriska materialet möjliggör inte några generaliseringar utöver de elva kommunerna. Utifrån den begränsningen är dock svaret ett tydligt ja. Den otydlighet som beskrivs i den tidigare forskningen, exempelvis av Thorén (2008), Salonen och Ulmestig (2004) och Nybom (2012) kvarstår. I vårt material är det främst arbetslösa som befinner sig i tre specifika situationer som beskrivs som riskgrupper för att inte erbjudas stöd:

(i) Det är det människor som inte söker kontakt med någon av aktörerna (undantaget är ungdomar som inkluderas i det kommunala informationsansvaret). Å ena sidan varken kan eller bör myndigheter jaga

människor som väljer att inte ha någon kontakt. Å andra sidan kan det finnas människor som skulle vilja arbeta om de informerades om möjligheten. Detta kan vara speciellt aktuellt då arbetsmarknaden efterfrågar människor som kanske inte fick plats för några år sedan.

(ii) Kommunerna anställer arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden. Hur många som går vidare och får fortsätta jobba i kommunerna vet vi inte men i materialet beskrivs att de oftast slutar efter 12 månader men är då berättigade till arbetslöshetsförsäkring. De är då inte längre i kontakt med kommunerna och om de inte prioriteras av Arbetsförmedlingen finns en uppenbar risk att utstämplas efter tolv månader för att därefter återgå till försörjningsstödet. För de som har arbetat 12 månader i kommunen för mycket låg lön blir den investeringen till en ganska kortvarig vinst. Utifrån aktörernas perspektiv ifrågasätter vi att den kompetens och den merit det innebär att ha arbete under ett år inte systematiskt följs upp och används för att stödja en mer långvarig etablering på arbetsmarknaden.

(iii) Eftersom det är Arbetsförmedlingens bedömning om vem som står till arbetsmarknadens förfogande som gäller är det helt upp till kommunen att avgöra om de ska organisera insatser för arbetslösa eller inte. Då kommunens verksamhet är helt oreglerad beror det på vilken kommun personen bor i, om det finns en verksamhet som passar och om kommunen erbjuder arbetsmarknadspolitik till individer som Arbetsförmedlingen inte arbetar med.

Överlappning

Motsatsen till att arbetslösa faller mellan aktörernas ansvar är att aktörerna gör samma arbete. För den arbetslöse kan överlappande verksamheter upplevas som förvirrande. Överlappning blir dessutom ett slöseri med resurser inom arbetsmarknadspolitiken. Aktörerna är medvetna om riskerna med en förvirring om vem som gör vad,

Kom IP1: En sak vi sagt, att för att vårt samarbete ska bli bättre med Arbetsförmedlingen så måste vi också komma överens om vem jobbar med vilken målgrupp. Och det vi har sagt här i XXXXX, det har jag sagt att, vi måste sluta och konkurrera om målgrupper. Och då har vi också kommit fram till att vår inriktning, den kommunala arbetsmarknadsenhetens målgrupp, är de individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Medan Arbetsförmedlingen ska jobba med dem individer som står till arbetsmarknadens förfogande. Och därför har vi också sagt att vi måste ju också rannsaka oss själva och då har vi sagt att vi inte kan... Vi ska inte så kategoriskt ställa villkor när man söker ekonomiskt bistånd att man automatiskt ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen. Vad som händer när vi gör

det är att vi ökar arbetsbelastningen på Arbetsförmedlingen och de får sämre resultat.

Enligt intervjupersonerna är det upp till den kommunala arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen lokalt att förhandla vem som får stöd. Utifrån ett nationellt perspektiv kan det ses som problematiskt att de arbetslösa som står längst ifrån arbetsmarknaden nästan slupmässigt erbjuds stöd baserat på hemkommun. Samtidigt är systemet flexibelt för den arbetslöse som kan och orkar driva att de vill ha ett specifikt innehåll i sin arbetsmarknadspolitik eller för den socialarbetare som vill anpassa insatsen till individen. Svaret om överlappande verksamheter verkar också vara beroende på vilken insats som erbjuds den arbetslösa där vissa insatser verkar ha större risker.

AKTIVITET

I intervjumaterialet diskuteras ofta olika former av innehåll i de verksamheter som kommunen erbjuder arbetslösa. När det gäller vissa former av insatser är risken för överlappning mer uppenbar då både kommunerna och Arbetsförmedlingen erbjuder samma slags innehåll i insatserna. En kategori av insatser handlar om att erbjuda olika former av aktivitet, som i varierande grad ges i ett sammanhang som syftar till att efterlikna ett lönearbete. Exempel är praktikplatser, former av anpassade arbetsplatser och sysselsättningsprojekt.

AF IP: Jag tänker att det finns risker om vi inte är sampratade, att vi börjar tuffa iväg. Jag tänker lite på exemplet med matchningen. Att där upplever vi ju båda att vi har uppdraget. Både kommunen och vi är det här smörjmedlet mot näringslivet. Företag, bland annat dem ska ta emot våra målgrupper och hej och hopp. Här gick vi ju på en liten krock tills vi kom på att vi måste ju verkligen samverka kring det.

Forskare: Hur kan du beskriva den krocken?

Kom IP: Krocken var väl att vi uppfattade att ni var ute och tassade på ert nya uppdrag att vara ute i företagslivet och hämta in arbetstillfällen. Där vi också var ute och rantade och hämtade arbetstillfällen. När vi kom in till Arbetsförmedlingen och sa "titta vi har fått en beställning från företagare". Där man upplevde att ni "nej men vänta nu... vad gjorde kommunen nu då?"

Vissa insatser syftar till att ge den arbetslöse kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden samt visa för en eventuell arbetsgivare att den arbetslöse fungerar på arbetsmarknaden genom att exempelvis kunna följa instruktioner, sköta arbetstider och fungera i det sociala samspelet på en arbetsplats. Dessa

insatser kan även användas för att visa att den arbetslöse har psykiska eller somatiska besvär och därigenom inte har hälsan som krävs på arbetsmarknaden och därför bör inkluderas inom socialförsäkringen eller inom en arbetsmarknadspolitisk insats som är speciellt anpassad för deras besvär. En kommunal tjänsteman säger att:

Kom IP: Ja, det var väl att vi hade en diskussion, vad är det man vill få av den arbetsprövningen, vad är det man vill ha reda på? Och där har vi, har vi varit tydligt utifrån individen vad dem kan och inte kan. Kan dem väldigt lite då kan dem faktiskt få en aktivitetsersättning för någonting.

Att testa arbetsviljan och motivationen till att arbeta är alltid en del av kommunal arbetsmarknadspolitik (Thorén 2008). Att erbjuda aktivitet kan dessutom vara ett sätt för kommunen att närma sig Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Aktiviteten kan användas för att visa, genom kommunal arbetsmarknadspolitik, att individen inte har förmågan att klara sig på arbetsmarknaden. Socialtjänsten kan då få argument för att det krävs speciella insatser, ofta kopplade till den enskildes försörjning, från staten. Aktivitet kan alltså användas för att kartlägga och belägga att försörjningen ska flyttas från det kommunala försörjningsstödet till nationella välfärdssystem.

Ett problem kopplat till aktivitet som beskrevs i flera kommuner är att den låga arbetslösheten gör att det kan vara svårt att bemanna praktikplatserna med arbetslösa. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen nämner i en diskussion om otydliga gränser mellan aktörerna när det gäller praktikplatser att:

Det är en sådan liten volym så att det är... Vi har ju svårare att tillsätta platser än att det blir konkurrens om dem. Om jag skulle uttrycka det så. Det är väl mer som jag tycker, men det är en trend i dem flesta kommuner eller arbetsställen eller orter upplever att det är svårt att få fram kandidater.

En annan respondent från Arbetsförmedlingen menar att:

Det är ju lättare att få fram (praktikplatser – förf. not.), även om det snart finns, om man uttrycker det, mer platser än det finns kandidater.

Det visar sig att det finns gott om praktikplatser och platser i olika verksamheter som har behov av arbetslösa. Olika aktörer har under många år byggt upp nätverk inom företag och offentliga verksamheter och när arbetsmarknaden är god blir det svårt att bemanna platserna. Det är också rimligt att olika verksamheter har skapat ett beroende av att ha arbetslösa som

praktiserar hos dem. Risken för överlappande verksamheter är främst att aktörer konkurrerar om platser och att de var för sig bygger nätverk med arbetsgivare istället för att ha en tydlig tågordning. Det finns dock en medvetenhet lokalt i vissa av undersökningskommunerna där Arbetsförmedlingen och kommunen använder lösningar för att tydliggöra vem som i vilken situation ska leta praktikplatser.

RELATIONSSKAPANDE

Andra insatser som erbjuds de arbetslösa inom kommunerna är inriktade på olika former av relationsskapande för att stödja den arbetslöse till att övervinna personliga hinder för anställning. Det finns stora lokala variationer om hur dessa insatser är organiserade, men grundtanken är att personal bygger en relation med den arbetslöse för att därigenom stötta dem att närma sig arbetsmarknaden. För de med betydande hinder att etablera sig är det ofta en sådan insats den arbetslöse börjar med för att därefter slussas vidare till någon form av aktivitet eller så pågår relationsskapandet parallellt med aktivitet.

Kom IP: Nu när vi går in med en aktivitet så är det inte bara så att vi slussar in individerna i en lokal och så tillverkar man fågelholkar dagarna i ända och sen efter tre månader så går vi in med någonting annat. Utan det vi gör nu, kanske tillverkar dem fågelholkarna men vi bedömer det vi kallar för basala personliga egenskaper under tiden vi gör det. Alltså har vi kopplat till en handledare, och den handledaren är ingen arbetsledare utan det är en professionell handledare. Hon som ska bedöma detta och sen... Hur kan du samarbeta? Hur kan du ta instruktioner? Hur är din förmåga till närvaro? Och ge den feedbacken tillbaka till individen. Och detta är, menar jag, aktivitet i rätt sammanhang som kan ge någonting till individen och få den att resa sig.

Relationsskapande som det beskrivs i materialet kan handla om motivation, olika sociala fobier eller annan psykisk åkomma, anpassningssvårigheter eller dåligt självförtroende. Relationsskapandet sker ofta genom samtal individuellt eller i grupp. Men det finns en risk att båda aktörerna erbjuder samma typ av insats, både personal från Arbetsförmedlingen och från arbetsmarknadsenheterna har samtal med de arbetslösa. Det argumenteras i flera kommuner för att det är en skillnad mellan aktörerna, nämligen att kommunerna har mer tid per arbetslös än vad Arbetsförmedlingens handläggare har,

Kom IP: Om vi har en arbetsförmedlare som tänker, fan jag har 100, 150 individer som jag ska ta hand om. Men alla dem kan ha en konsult hos oss, som också tänker, att jo men vi har lite mindre än

er, vi har 50 på varje konsult och sådant där. Och alla individer som hamnar i en verksamhet har dessutom en arbetsledare som jobbar för dem. Och så visar det sig att vissa personer också har en kontakt där då. Så det finns fyra stycken personer runt den här individen.

I empirin framkommer det tydligt att kommunrepresentanternas förståelse av det de gör är just närheten till och tidsutrymmet för de arbetslösa som står längst från arbetsmarknaden vilket skiljer de från Arbetsförmedlingen. De mest specialiserade insatserna, som är närmast av terapeutisk karaktär, bedrivs med välutbildad personal och risken för överlappande verksamheter är liten. Däremot när det gäller relationsskapande arbete med exempelvis jobbcoacher och handläggare är risken betydande att aktörerna jobbar med samma aspekter. Den främsta risken för de arbetslösa är att de kan behöva ”öppna” sig för flera handläggare och det finns en risk att de får olika, och i värsta fall motstridiga råd.

UTBILDNING

Utbildning är en klassisk del av den nationella arbetsmarknadspolitiken men som tidigare inte beskrivits som en del av kommunal arbetsmarknadspolitik. Det finns både beskrivningar av utbildningsinsatser på policynivå och konkreta exempel som vi har mött i kommunerna. Den stora vikt som läggs på utbildning i vissa kommuner är något som inte finns beskrivet i den tidigare forskningen. Exempelvis i den nationella kartläggningen över kommunal arbetsmarknadspolitik som genomfördes av Salonen och Ulmestig (2004) 2002 är utbildningsinsatser något som kommunerna sällan beskriver att de arbetade med (Bergman, Bäckman & Minas 2013) beskriver dock från en kartläggningen 2013 att det är en förhållandevis vanlig del av kommunal arbetsmarknadspolitik: I en kommun beskriver man utbildning som något Arbetsförmedlingen inte erbjuder de personer som finns inom kommunal arbetsmarknadspolitik.

Kom IP: Arbetsförmedlingen håller inte på med utbildningar eller... program och så... utan det handlar om att man ska få ut... vi är i en högkonjunktur.

På en direkt fråga om överlappande verksamheter säger en tjänsteman från Arbetsförmedlingen:

Men naturligtvis finns risken, och många gånger tycker kommunen att dem kan köra i egen regi, och det tycker jag att vi har haft ett antal exempel på när man pratar med kommunalrådet eller sånt. För annars kan det gå fort. Man vill visa sig handlingskraftig om vi

tar återigen, nu behöver vi inte ta, utan vi pratar generellt för kommuner, för jag sitter i fler, så har man till exempel fått pengar för integration och då ska man starta upp utbildningar. Och då brukar jag säga, men varför ska ni starta den här, den finns ju redan? Ja men det här måste ju vara bra. Jo men den har vi nyss kört... Men man vill visa att man gör någonting av det. Och det är det där som återigen, prata med varandra, samordna. För jag brukar tänka att använd era pengar där inte våra när, så använder vi våra där våra när. Då kanske vi får dubbel effekt så att vi inte gör samma saker. Annars tycker jag att vi har ganska samma bild, för jag brukar säga att vi jobbar ju med samma sak, precis det du är inne på. Dem som är bosatta i den här kommunen ska komma i arbete och egen försörjning. Sen för oss kanske det inte är det absolut primära att dem gör det just i XXXX (namn på kommun – förf not).

Citatet exemplifierar att även tjänstemän från Arbetsförmedlingen är snabba och flexibla. När det gäller formella utbildningsinsatser är risken för den arbetslöse ganska små. Däremot finns det en risk som citatet ovan beskriver att kommun och Arbetsförmedlingen anordnar/köper in samma utbildningar, exempelvis för att få busskort, istället för att öka utbudet och därigenom kunna nå fler arbetslösa med något som passar dem.

KARTLÄGGNING OCH UTREDNING

Kartläggning är viktig i arbetet med att matcha arbetslösa utifrån deras kompetens och förmågor. Men kartläggning blir också väsentlig för att utreda om den arbetslöse behöver någon form av insats för att närma sig arbetsmarknaden. En studiedeltagare från en kommunal arbetsmarknadsenhet, som jobbar på uppdrag från både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, menar att kartläggning och utredning blir allt viktigare när de arbetslösa, trots en gynnsam arbetsmarknadskonjunktur, inte lyckats etablera sig,

... jag tänker att det ändå kan vara intressant i sammanhanget att konstatera att vi ju får väsentligt mer utav uppdrag som handlar om att pröva, att träna, att bedöma förmåga.

En tjänsteman från Arbetsförmedlingen i samma kommun tillägger att:

Det är ju en jättestor målgrupp som verkligen behöver insatser, men så finns det den här utredande delen. Målgruppen som vi jobbar med idag står en bit längre ifrån arbetsmarknaden än vad de generellt gjorde förut. Därför att arbetsmarknaden idag är bra. Jättemånga människor är ute på arbetsmarknaden, och då har du en

stegförflyttning. Då behöver vi andra insatser som kanske både kostar lite mera, och är mer av utredande karaktär. Det är dyra insatser, och vi har inte kvar dem insatserna på det sättet som tidigare.

Det beskrivs i intervjuerna att de resurser som Arbetsförmedlingen historiskt har haft för utredning av arbetshinder inte längre finns kvar. Detta öppnar naturligtvis för en nisch där kommunerna kan agera, speciellt för de arbetslösa som uppstår försörjningsstöd. För lite enklare utredningar som inte kräver särskild kompetens är båda aktörerna aktiva,

Kom IP1: När man går på ekonomiskt bistånd, så kartlägger vi. Vi gör en utredning (...) Arbetsförmedlingen kartlägger, alla kartlägger. Här skulle jag säga, att även om det inte är en insats, så är det också för individen att gå till arbetsmarknadshandläggaren. Eller handläggaren på arbetsförmedlingen och den ska göra sin utredning och så ska vi göra en här...

Forskare: Sedan har ni eran, på arbetsmarknadsenheten

Kom IP2: Vi gör våran.

Kom IP1: Det här är vansinne egentligen och det har vi försökt prata om. Jag vet förra chefen XXXX tror jag han hette, vi prata om någon form av portfolio, men det faller någonstans.

AF IP3: Datasystem.

Kom IP1: Datasystem, prioriterade grupper, vi har olika målbilder av vilka ska vi jobba med. Och det handlar inte bara om lokalt här. Det är också hur staten väljer sin arbetsmarknadspolitik. Hur mycket pengar man får, vilka är prioriterade? För man gör ju särskiljningar.

Flera lokala projekt, inte sällan inom ramen för Finsamöverenskommelser, som bedrivs i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommun (och ibland Försäkringskassan och vården) handlar om att göra kvalificerade utredningar. I en kommun beskriver intervjupersonerna att de planerar för ett projekt där kommun och Arbetsförmedlingen ska samverka:

... det är att vi har ju verksamheter också på gång nu med kartläggningsfunktioner för ungdomar så vi kan tänka oss att

Arbetsförmedlingen har personal placerad där till och från, för det kan vara olika kompetenser också som spelar in.

Vi har identifierat utredning som ett av de områden där risken för överlappning verkar vara betydande. Socialtjänsten (anställda som jobbar med ekonomiskt bistånd), Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsenheten gör alla utredningar med inriktning på hur den arbetslöse ska etablera sig på arbetsmarknaden genom att utreda arbetshinder och förmågor.

MATCHNING

Att matcha arbetslösa till lediga jobb är kanske den mest grundläggande uppgiften för Arbetsförmedlingen. Ibland är detta ett komplicerat arbete som, vilket beskrivs ovan, föregås av en kvalificerad utredning. I praktiken sker mycket av den matchning snarare till olika insatser inom kommunen än till arbeten på den reguljära arbetsmarknaden. Samtidigt gör det goda arbetsmarknadsläget att människor som tidigare inte fick arbete nu har bättre möjligheter vilket har påverkat kommunernas arbetssätt. Det har varit svårt att se skillnaden mellan vad Arbetsförmedlingen och kommunerna gör när de matchar arbetslösa mot kommunala insatser eller mot arbeten på öppna arbetsmarknaden.

Forskare: Men jag tänker, jag intervjuade arbetsmarknadskonsulterna här i går, vad är skillnaden mellan deras jobb och dina som arbetsförmedlare?

AF IP: Ja jag skulle säga, det är inte så stor skillnad. I mångt och mycket. Förhoppningsvis har dem samma bild framför sig att dem här ska mot jobb. Det är ju vårt mantra som vi försöker få in här också. Att de inte jobbar med förvaring utan det är hela tiden... Utan vi ska ha ut dom till nästa steg.

Forskare: Det ska inte vara någon inläsningseffekt?

AF IP: Nej. Och så... Jag skulle vilja säga att vi ska komplettera varandra men som vi säger, vi har ju försökt synka. Vi har försökt titta på våra processer och haft något möte och synka med deras också. Att det är viktigt på dem här avslutningsmötena och uppföljningsmötena att det blir ett partsamtal. Och att vi levererar någonting sen. Har vi inte levererat dem till jobb innan det är slut så levererar vi ändå tillbaka med något sorts resultat. (...) Den stora skillnaden tänker jag också är att, ni (kommunerna – förf not) gör ju vissa insatser som är snarlika våra, men sen är dem ju ute och gör någonting. Dem är ju inte bara och träffar er. Alltså dem är

ju ute på någon praktik på en arbetsplats, och det är det som är svårt för oss ibland, vi kan göra insatser i form av samtal och motiverande samtal och alla dem typerna. Men någonstans är det ju bra att ha en plats att få gå till och se hur man fungerar åtta till fem eller vad det nu må vara.

Citatet exemplifierar hur Arbetsförmedlingen ser kommunen som en möjlighet att aktivera människor och testa dem mot arbetsmarknaden. När en stor del av kommunal arbetsmarknadspolitik blir att anställa arbetslösa på olika former av tidsbegränsade subventionerade anställningar, kan anställningarna också få funktionen av en ”mellanstation” där den arbetslöse får påfyllning av kompetens och meriter för att därefter gå ut på den öppna arbetsmarknaden. I en diskussion om hur kommunen arbetar med vad intervjupersonen från Arbetsförmedlingen menar är ett bra matchningsarbete nämns att:

Om man investerar mer tid i de här som är inne i kommunen. Att man tänker att kommunen som arbetsgivare inte är slutstationen utan är mellanstationen, då skapar man mer långsiktiga effekter.

Den intervjuade från Arbetsförmedlingen pekar på en risk som flera av våra informanter tar upp, nämligen att kommunerna, i en situation med brist på arbetslösa, snarare matchar till olika former av subventionerade anställningar i kommunen. Många kommuner har byggt upp verksamheter där mycket kommunal service sker med subventionerade anställningar. Risken är dock att dessa subventionerade anställningar, åtminstone i praktiken, ses som en slutstation och inte som ett steg till en anställning på den reguljära arbetsmarknaden.

Två aktörer som verkar på samma fält med delvis samma uppdrag, men utan tydlig styrning hur de ska förhålla sig till varandra, skapar överlappande verksamheter. Den kommunala arbetsmarknadspolitikerna, som ett nytt och fortfarande ganska omogen verksamhet, är fortfarande beroende av såväl eldsjälarna som initierar verksamheter som av projektmedel och riskerar göra sådant som redan finns. Detta förstärks av att Arbetsförmedlingen ibland arbetat med kort varsel och ryckigt genom nya direktiv och omorganiseringar. Samtidigt ska arbetsmarknadspolitik vara just flexibel och rörlig för att kunna anpassas till arbetsmarknadsläget. Två respondenter som representerar kommunen uppger att:

Kom IP 1: Det är ingen verksamhet som är sämre än någon annan, dom är bra allihopa, men det är ändå parallellt. Utan vetskap om varandra, och det känns litegrann som att det är en naturlag (skratt) att det måste vara sådär. Vi försöker stävja det och så gömmer det sig i någon organisation. Nu har jag upplevelser att det dyker upp

igen, på olika ställen. Jag kan inte säga att det inte riktigt är så, men det är min känsla i alla fall. Att det kommer... Och att det finns många eldsjälar, som hittar ett behov, och som säger vi måste göra någonting här, och så gör de något. Fast det redan finns kanske.

Kom IP 2: Och så finns det lite budgetmedel kvar, och så har man en grund som, ja men dom här har ju särskilda behov, och så skapar man någonting och så blir det bestående.

Båda aktörerna vill att de arbetslösa ska komma i arbete men det blir lätt otydligt vem som ska göra vad. Risken för överlappande verksamheter är uppenbar vilket vi hittills har pekat på flera gånger. Att lagstiftaren har valt att låta enskilda Arbetsförmedlingskontor och kommuner förhandla hur gränserna inom den lokala arbetsmarknadspolitiken ska utformas borgar för tydlighet (men naturligtvis också för flexibilitet). Viktiga frågor som aktörerna tampas med är vems uppdrag blir det att ta ansvar för arbetslösa och vems uppdrag är det att erbjuda en viss service?

Det framkommer utifrån empirin en otydlig gränsdragning mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken när det kommer till det konkreta utförandet. Lika tydligt är att båda aktörerna ibland gör samma sak. Sedan är det svårt att entydigt beskriva dessa problem då kommunerna har valt olika sätt att organisera den egna arbetsmarknadspolitiken.

I en av undersökningskommunerna finns enbart en egen verksamhet, ett skogslag med arbetslösa som står mycket långt från arbetsmarknaden på grund av psykisk ohälsa och missbruk, men som helt drivs av en teknisk förvaltning med lös koppling till arbetsmarknadsenheten. Annars fungerar arbetsmarknadsenheten enbart som en arbetsgivarfunktion som ger extra stöd för de som anställs med subventionerade anställningar och personalen ser sig som personalsekreterare. Här arbetar man alltså inte med arbetslösa som har försörjningsstöd som huvudsaklig försörjning vilket gör att det finns en begränsad risk för att deras verksamhet överlappar Arbetsförmedlingen.

I en annan undersökningskommun finns handläggare som matchar mot både den privata och den kommunala arbetsmarknaden. De matchar också mot ett stort antal kommunala insatser. Här är risken uppenbar för överlappning och gränsen mellan de kommunala och Arbetsförmedlingens handläggare är mycket otydlig vilket skapar problem. För Arbetsförmedlingen blir det svårt att fastställa gränsen på grund av de kommunala variationerna. För kommunerna blir det svårt att hitta gränser eftersom Arbetsförmedlingen omprioriterar och är otydliga i det de gör. Resultatet blir överlappande verksamheter. På lokal nivå betyder det också att "hjulet" måste uppfinnas i varje enskild kommun i samverkan mellan arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen. Hur ser då aktörerna på vems ansvar det är att erbjuda service, vilken service, för vem och när?

Vems ansvar?

Samordningen blir lösningen på de flesta gränsstrider som uppkommer mellan kommuner och Arbetsförmedlingen oavsett vilka olika innehåll arbetsmarknadspolitiken får för den enskilde. Det finns i de flesta kommuner och på Arbetsförmedlingens lokala kontor stora förhoppningar på vad samverkan kan åstadkomma. Vad är då samverkan enligt studiedeltagarna? Ett exempel på en beskrivning är att:

Det är väl en samordnad resurs, alltså man samordnar alla kompetenser och myndigheter, eller dom som är intressenter runt en kund, om man säger så. Sedan är det ju upp till varje organisation eller myndighet att ta besluten som gäller. För man kan säga att, vården är ju med, psykiatrin är ju med, är väl det som har varit och Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, kommunens olika funktioner.

Samtidigt är det rimligt att anta att det blir otydligt för de arbetslösa vem som gör vad. Denna aspekt har lyfts fram av flera respondenter och det gäller framförallt arbetslösa som har svårt att förstå olika aktörers rutiner och regler. Ett problem är att avgöra vem som är jobb-ready, en bedömning som påverkas av arbetsmarknadsläget och vem som har rätt att definiera det. En intervjuperson från en kommunal arbetsmarknadsenhet kritiserar Arbetsförmedlingen för att organiseringen upplevs som ojämn och inkonsekvent när det gäller vilka de prioriterar. Flera kommunala respondenter beskriver att Arbetsförmedlingen snarare arbetar efter befintliga resurser än efter de arbetslösas behov:

Kom IP: Eftersom dem har haft prioriterade grupper och en viss summa pengar dem får att jobba med, räcker inte till alla. Då är det stopp. Vissa ska de jobba med och resten jobbar de inte med. Då blir det ju i konsekvens namn kommunen som får ta över att jobba med dem arbetslösa.

En skillnad som är tydlig i kommunernas beskrivning av sitt arbete är att de individualiserar insatserna samt att de har mer tid för varje arbetslös än Arbetsförmedlingen. En studiedeltagare från en kommun förklarar att:

Kom IP: Om du kommer till oss och behöver våran hjälp, då ska vi skraddarsy insatser utifrån dina behov.

Forskningen visar att byråkratiska organisationer har svårt att individualisera insatser (Hasenfeldt 1992; Keskitalo 2007). Däremot är det rimligt att anta att

arbetsmarknadsenheterna som i lägre grad är institutionaliserade kan vara mer flexibla även om tidigare aktiveringsforskning ifrågasätter om det inte snarare är så att individen får anpassa sig till det utbud av insatser som kommunerna erbjuder (Thorén 2008; Ulmestig 2013).

I empirin finns det en koppling mellan att jobba med de arbetslösa som står längst ifrån arbetsmarknaden och möjligheten att individualisera arbetsmarknadspolitikens innehåll. För kommunerna och Arbetsförmedlingen är det på ett sätt tydligt att kommunerna ska arbeta med de som har högst trösklar för att etablera sig. Kommunerna har tid och flexibiliteten som krävs. Problemet är att det är en fråga om lokala definitioner från Arbetsförmedlingen som skiljer sig geografiskt mellan olika kontor vilket gör tydligheten skenbar.

Konsekvensen av att det som verkar som en praktisk uppdelning mellan aktörerna, baserat på hur nära arbetsmarknaden den arbetslöse är, blir problematisk på en konkret nivå. Det saknas övergripande styrning där lagstiftaren sätter ner foten om vem som ska göra vad och på vilket sätt ansvaret bör delas. En kommunal tjänsteman säger att:

Kom IP: Vi kan ju se de senaste tio åren har gruppen, som söker ekonomiskt bistånd endast till följd av arbetslöshet ökat. Och det innebär ju då att... Socialtjänstlagen skrevs på 80-talet och dess förarbete på 70-talet. Det var ett annat samhälle då. Om vi tar oss tillbaka och tänker oss in i folkhemstanken, uppbyggnaden av Sverige, hur man såg på allting. Alltså det är det som är våra styrinstrument... alltså är socialtjänsten väldigt omhändertagande, för det byggdes i den kontexten. Vi är i en helt annan kontext idag, alltså en helt annan verklighet. Det innebär ju också att när vi tolkar en individ, om den står till arbetsmarknadens förfogande, så tolkar vi det utifrån den kontexten som våra styrinstrument ger och som vi agerar inom. Och de ser ju annorlunda ut än de styrinstrument som ligger för Arbetsförmedlingen. Och dem har inte en lagstiftning som... Alltså, de har inte ett lagrum utan de förändrats ju löpande hela tiden, synen på detta. Helt plötsligt så dyker Fas 3 in och man ska få ha sysselsättningspolitik. Wroop, så går det in och så plötsligt får man på sig etableringsuppdraget. Alltså det bara ändrar sig. Men vi ligger kvar i socialtjänstens vaggå alltså så, om jag ska uttrycka mig så.

Intervjupersonen påtalar att Arbetsförmedlingen och kommunerna kommer ur två olika historiska sammanhang, följer skilda logiker med egna funktioner i samhället. Arbetsförmedlingen har en tydlig koppling till den ekonomiska politiken och syftar främst till att stödja arbetsmarknaden medan socialtjänsten kommer ut ett behov av att skydda men också disciplinera de fattigaste i

samhället (Ulmestig 2007). Dessa olika funktioner pekar också en annan intervjuperson på:

Forskare: Men vad är det ni gör, som andra inte kan göra, specifikt, vad skulle du peka på?

Kom IP: Jag tänker att vi äger en stor del av den kommunala välfärden, vi är de som ansvarar för att det ska vara trivsamt i våra parker men är också de som ansvarar för, att den äldre, dementa damen har en värdig tillvaro, och någonstans ligger det, i den logiken anser jag att vi också då har ett ansvar gentemot personer i ett utanförskap rent ekonomiskt och arbetsmässigt så, och någonstans är det enligt min uppfattning, sakens logik att vi då också ska ta ett ansvar för de, och bistå i att finnas i de här miljöerna som jag just nämnde, ungefär så tänker ja.

Ett exempel på otydligheten, gällande vems uppdrag det är att arbeta med vem, framkommer genom frågan om hur mycket svenska en arbetslös behöver för att stå till arbetsmarknadens förfogande enligt Arbetsförmedlingen. I en diskussion om skillnader i bedömningar uppger två kommunala tjänstemän:

Kom IP1: Varför ska du gå igenom och lära dig svenska fullt ut innan Arbetsförmedlingen tar och jobbar vidare med dig? Kan vi inte hitta sätt att samtidigt gå ut i ett jobb, och vi jobbar sen med svenskan under tiden. Vi vänta inte. (...)

Kom IP2: Det enda jag vet att Arbetsförmedlingen här kräver att man måste klara SFI B, för att kunna gå på yrkesutbildning. Men det är inte många som kommer in på.

På en fråga om hur en chef på Arbetsförmedlingen hanterar att kommunen och Arbetsförmedlingen har olika syn på vem som står till arbetsmarknadens förfogande, svaras på följande sätt:

AF IP1. Nej men vi kan inte göra så där, för alla har ju rätt att skriva in sig, och det är ju utifrån personens bedömning om man uttrycker sig så. Att han är beredd att ta ett arbete då måste vi ju pröva det. Och det är där vi hamnar i regelverk att det är lite grann så, att så fort vi erbjuder någonting så faller dem ifrån. Men det är ju den processen att orka driva den hela tiden och då brukar det ju komma, och sedan ser vi att det här är en tendens, för det är ju åter, det kan ju vara en enskild person, liksom hos oss, som har ibland, ja inte stämmer överens med det vi har kommunicerat så finns ju dem

på andra ställen, att man skickar kunder som inte är aktuella. Dem är, ja... Man har ju vissa kriterier när man ska uttrycka det och är de onyktra och drogade när de kommer in då försöker vi ändå hantera det på ett visst sätt. Men det händer ju. Även om det inte är vanligt så förekommer det ju...

Forskare: Är det något du känner igen?

Kom IPI: Det som är det är ju att... det är ju den här grundläggande vad ska man säga rätten till försörjningsstöd. För att ha rätt till försörjningsstöd så måste du vara antingen inskriven på Arbetsförmedlingen eller också måste det finnas någon form av läkarintyg, eller att det finns en annan planering, till exempel xxxx eller xxxx (namn på lokala aktiveringsverksamheter – förf not) eller någonting annat.

Forskare: Måste och måste, men ni kan ha lokala riktlinjer om det. Det är ingenting olagligt att bevilja ekonomiskt bistånd om man inte är det. Alltså man bryter ju inte mot lagen så att säga.

Kom IP: Nej. Det är ju dem formella kraven, så att säga.

Kommunal arbetsmarknadspolitik handlar alltså om arbetsmarknadspolitik gentemot de som står längst ifrån arbetsmarknaden. Samtidigt är försörjningen också en vattendelare i många kommuner. Kommunen prioriterar ofta de arbetslösa som har försörjningsstöd eller de som har ersättning eller subventionerad anställning genom Arbetsförmedlingen utifrån ekonomiska incitament. Det är inte förhållandet till arbetsmarknaden i sig som främst är i fokus, enligt vår mening och med förankring i empirin, utan det handlar om att undvika kostnader för försörjningsstöd samt få tillgång till billig arbetskraft som får varierande del av lönen finansierad av Arbetsförmedlingen.

För att utmana den massiva kritiken från kommunerna gällande Arbetsförmedlingens gränssättning ifrågasätter forskaren i en intervju det kommunala perspektivet att fler skulle kunna arbeta om de fick tillgång till Arbetsförmedlingens service.

Forskaren: Men är det inte arbetsmarknaden som sätter gränserna eller är det Arbetsförmedlingen? Om du säger att det är Arbetsförmedlingen. De har inga egna arbeten, de kan ju bara förmedla?

Kom IPI: Nej men så är det men...

Kom IP2: Nej, men nu arbetar Arbetsförmedlingen med näringslivet och andra som påverkar det. Jag tycker att även om du har någon form av problematik, kan man faktiskt jobba med företag och med andra. Jag tycker verkligen att man kan det, men det gör inte Arbetsförmedlingen.

Kom IP1: Sedan har Arbetsförmedlingen kontrollsystemet med kategori 14. Det räcker med att du bommar ett möte eller två, så är du direkt i kategori 14. Fast ibland har dem inte ens fått papperna eller inte kan kunnat läsa dem när de skulle.

I citatet ovan refereras till kod eller kategori 14 som omfattar inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen men som den nämnda organisationen inte arbetar med. Att hamna i denna kategori blir det för många respondenter som representerar kommuner en symbol för Arbetsförmedlingens ovilja att engagera sig i personen. I en diskussion om gränssättningen mellan stat och kommun säger en kommunal tjänsteman att:

Jag menar att man måste bestämma sig från statens sida. Arbetslösa, vem ska jobba med dem? Och jag tycker att staten ska jobba med dem. Dem har det uppdraget och då är det gentemot hela kategorin. Allt från dem som behöver stöd på att komma ut och dem som du säger servas där. Då behöver man tydliggöra uppdraget. Alternativt så säger man såhär från statens sida, som man i praktiken faktiskt har gjort. Det gäller dem vi bara ska försörja näringslivet med, med dem duktiga. Vi drar en linje här och så lägger vi över resten på kommunerna och kommunerna får också kompensation för det. För det får vi inte idag. Utan nu ligger uppdraget otydligt (...) Det gäller att man gör ett vägval där. Hur vill man hantera det här.

Arbetslösa med höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden tenderar först och främst att bli ett "Svarte Petter spel" där varje aktör verkar vilja att den andre tar ansvaret för eller åtminstone står för försörjningen.

Empirin omfattar också resonemang där kommuner anser att Arbetsförmedlingen har för bråttom att få ut människor på arbetsmarknaden, det gäller framförallt arbetslösa som läser svenska för invandrare (SFI),

AF IP: Det pratar vi om ganska mycket, det är just nu nyetablering och SFI. Att vi gör saker i rätt ordning. Att vi känner att vi krokas i varandra.

Forskare: Men vad är rätt ordning?

KOM IP: Det är det som är frågan. Vår SFI kan ju tycka ibland att Arbetsförmedlingen rycker dom för fort för att det finns ett ledigt jobb, för en veckas jobb. Och så lyfter man ut dem. Men det är så klart, de har ju det uppdraget, och jobb går före utbildning.

Ett sätt att förstå otydligheten inom arbetsmarknadspolitiken är att de två aktörerna har olika mål; följande citat är talande i detta avseende:

Forskare: Vad är målet med arbetsmarknadspolitiken, är det olika mellan kommuner och Arbetsförmedlingen/staten?

AF IP1: Alltså det som skiljer är att vi har ett nationellt uppdrag, medans kommunen har ett kommunalt uppdrag. Där krockar vi också ibland i tänket. Jag kan se att vi har en arbetsgivare i kommunen och vi kan ta den där ute som har bäst kompetens. Men då vi tänker kommunalt, då ska det vara en kommuninvånare som ska ha det. Men att vi ska göra Sverige rikare, det ska väl ni med?

Kom IP2: Vi ska göra kommunen rikare.

Det är tydligt i materialet att gränsen mellan aktörernas uppdrag är tolkningsbart utifrån vem som anses stå till arbetsmarknadens förfogande och hur de har valt att organisera verksamheten, vilket kan skapa svårigheter för den arbetslöse och dess möjlighet att få adekvat stöd att etablera sig på arbetsmarknaden. Så här beskriver en kommunal tjänsteman situationen:

Vi kommer och tolkar det så att när en individ står till arbetsmarknadens förfogande, så kan individen absolut tolkas på Arbetsförmedlingen som att den inte står till arbetsmarknadens förfogande. (...) Arbetsförmedlingen och det är ju det jag menar är ju liksom... Här finns det inte något... Vi har inget gemensamt lagrum eller någon tolkning som man kan gå till och säga, okej, om följande kategorier är uppfyllda så vet vi att en individ står till arbetsmarknadens förfogande. Utan det är en subjektiv bedömning som görs någonstans ute i ledet. Finns ju inga referenser. Vi har vissa... Är du sjukskriven? Har du ett sjukintyg? Har du omfattande psykosocial problematik i övrigt utan sjukintyg. Ja, alltså då kan vi hitta det. Sen så är det så klart att dem bilderna är skapade i olika kontexter

Förutom skillnader mellan kommunen och Arbetsförmedlingen i definitionen av vem som kan bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande framkommer det att även en och samma aktör har olika definitioner beroende av

arbetsmarknadsläget. Ett exempel på hur definitionen förändras är en beskrivning av en tjänsteman från AF:

AF IP: Om jag ska kommentera från vår sida så har det skett en förflyttning av våra kunder. För jag tänker utifrån alla de här perspektiven så tror jag att vi också, om jag uttrycker det, är mer toleranta. Vi är mer vana vid... visst tvingas vi att vara mer toleranta, för det är så att de arbetslösa börjar se ut, inte i pågående missbruk, men generellt sett så har vi lärt oss att säga nej till färre om man säger så. För att dem flesta som har blivit inskrivna nu, ska inte säga att alla har det, men rätt många av dem har någon form av problematik. Vi har ju haft sjukreformen här som friskförklarar en massa människor mitt i allt också, så vi har blivit vana vid att hantera det.

Samma respondent säger längre fram i intervjun:

Det tror jag nog har att göra med vår vana att hantera kunder som inte fanns för fem eller sju år sedan. De hade nästan inte blivit knappt inskrivna på vissa orter. Eller kanske inskrivna, men satt i den här koden 14, och det gör man ju väldigt sällan numera. Men däremot är det ju också ett annat fokus på extern samverkan, och det är också en styrning från politiken. Jag menar de kommer med konkreta paket, vi ska samverka. Så det är ju en, men ibland kan man ju fundera. Vad är det man har gjort om i förordningen lagmässigt, egentligen ingenting. Utan det är hur man tolkar.

Vidare, flera intervjupersoner från Arbetsförmedlingen menar att de får rollen som finansär av kommunala insatser vilket skapar irritation:

Och sen måste vi förstå den här rollen. Att många gånger kan vi sitta och bita på våra naglar och tänka, nog är det ju fan någonting, att det alltid ska kosta pengar. Allt det vi ska göra. Men samtidigt är det lite så, kommunen får sina anslag och staten sina. Vi måste ju förstå att många gånger ses vi lite som att vi är... för det är ju det vi är. Vi ska ju dela ut lite statsbidrag om jag får vara ärlig att säga, för det finns budget för det. Men det är klart att det reagerar en del handläggare på, men nu vill de ha för de här också, säger de typ.

I empirin uppkommer det flera gånger att kommunerna och Arbetsförmedlingen har olika intressen och funktioner vilket skapar en otrygg och ojämlig behandling av arbetslösa. Samtidigt kan olika intressen och skilda funktioner skapa förutsättningar för flexibilitet och anpassning till lokala

förhållanden. Samverkan mellan aktörerna för att hitta genomtänkta lösningar för arbetslösa försvaras dock av otydliga regler och gränser.

De lokala aktörerna

Utifrån vilka utgångspunkter har kommuner och Arbetsförmedlingen organiserat sig lokalt?

Arbetsförmedlingen

En statlig myndighet inom kommunal arbetsmarknadspolitik får per definition en svår roll. Det finns ett inbyggt motsatsförhållande mellan en statlig myndighet som ska verka för likvärdighet över landet och kommuner som agerar för och i sin egen kommun. Panican och Sunesson (2004) ifrågasätter vad decentralisering från stat till kommun betyder för medborgarna och vad det betyder att vara medborgare i en kommun i förhållande till att vara medborgare i Sverige. Inom arbetsmarknadspolitiken har Arbetsförmedlingen ett nationellt uppdrag som också innebär att försöka motivera människor att flytta för att få arbete och där den nationella arbetsmarknaden är en prioritering. De styrs också av regleringsbrev som formuleras utifrån nationella intressen.

Forskare: Hur ser ni på Arbetsförmedlingens roll? Har de som nationella aktörer möjlighet att anpassa sig till lokala förhållanden?

Kom IP: Svar, nej. (...)Sverige ser väldigt olika ut. Vi har olika lokala förutsättningar, hur våran arbetsmarknad ser ut, hur våra organisationer ser ut. Arbetsförmedlingen är väldigt hårt styrt i sina upphandlingar och vad dem får göra på det lokala planet. Och här har ju vi framfört ett antal gånger, igenom åren att vi skulle helst vilja ha en frizon i XXXXX, som ger oss möjlighet och sätta oss med Arbetsförmedlingen och kommunen och hitta lösningar som är lokal anpassade. (...) Det handlar inte om att det finns en ovilja hos de lokala Arbetsförmedlingscheferna eller organisationen, utan det är styrningen av Arbetsförmedlingen.

En tjänsteman från Arbetsförmedlingen uttrycker sig på följande sätt i en diskussion om deras möjlighet att anpassa sig till lokala förhållanden:

Vi har nog varit en ganska svår danspartner här ibland. Då kommunen dansar samba medan vi dansar rumba. Vi har vårt regelverk och sen har kommunen, upplever jag i vart fall, något mer

fria händer utifrån kommunallagens tillämpningar än vad vi har haft.

På samma tema förklarar en annan respondent från Arbetsförmedlingen följande:

I dagsläget är det ganska flexibelt att göra det, det kan jag säga, det har ju svängt som det alltid gör när det är en politiskt styrd organisation, och säkert... även om det inte hade varit det. Men just nu är det väldigt tydligt att vi ska försöka anpassa oss och hitta samverkansformer. Och det tycker jag att vi har lyckats göra också, till stor del, om jag uttrycker mig så.

En ytterligare studiedeltagare från Arbetsförmedlingen menar att deras uppdrag skiljer sig från kommunens:

Jag har en annan vinkling också när vi pratar om personerna och vart dem ska för stöd och så vidare. Vi har ju också en annan kundgrupp, vi har ju arbetsgivarna. Och det vi ser är ju att hos vissa arbetsgivare så finns det brist (på kompetent arbetskraft – förf not) om jag generaliserar. Kommunen har en stor verksamhet inom vård och omsorg. Nu tror jag det rullar på hyfsat men för de som behöver anställa finns det ju inte ens. Vi har ett lasarett här uppe som också söker sjuksköterskor och läkare. De finns inte ens. Det är inte så att de finns i XXXX (grannkommunen- förf not) eller i Stockholm, utan dem finns överhuvudtaget inte.

Kommunerna kritiserar Arbetsförmedlingen för att vara en byråkratisk och toppstyrd organisation. Arbetsförmedlingen styrs nationellt för att garantera likvärdighet, nämligen att alla medborgare, oavsett bostadsort, får samma service. Dessutom ska Arbetsförmedlingens insatser och prioriteringar kunna förändras snabbt om arbetsmarknaden kräver det och det skulle försvåras av en organisation som gav stor makt till lokala lösningar. Men det skulle bli svårt för Arbetsförmedlingen att anpassa sig till kommunerna, speciellt då kommunal arbetsmarknadspolitik kännetecknas av helt olika arbetssätt (se Salonen & Ulmestig 2004; Bergmark, Beckman & Minas 2013). Samtidigt har det blivit lättare för kommunerna att samarbeta med Arbetsförmedlingen,

Kom IP: Jag tror att hade vi suttit i det här rummet för några år sen hade jag nog uttryckt mig annorlunda, men jag tycker att det har varit tydligt att ni styrs annorlunda. Och att ni har andra formuleringar i era regleringar, sedan... vad det nu kan vara dryga året, nej, två är det väl?

AF IP: Ja två år...

Kom IP: Någoting sådant där. Och jag tycker det märks också och från att det har ju varit färre ytor att ses på så är det idag fler.

En tjänsteman från Arbetsförmedlingen uppger, i en diskussion om ändrade bedömningar för vem som står till arbetsmarknadens förfogande, följande:

Men om man tänker sig det perspektivet som vi jobbar med nu. Vi har gått ifrån att det påverkar hur länge du har varit inskriven på Arbetsförmedlingen för om du kan åtnjuta vissa stöd. Det håller på att förvinna lite grann. Så när det kommer in en person till oss då ska vi tänka så här, på vikt sätt kan vi stötta den här personen ut i jobb utifrån den personens förutsättningar. Inte hur länge den har varit inskriven hos oss. Det är ett förändrat synsätt där, vi har ju haft ganska mycket utav sådant. Men om man tänker sig nu att vi har en högkonjunktur med ganska låg arbetslöshet då syns dem här individerna lite tydligare. Dem kommer in och vi ser dem. Men på något sätt så går dem också ut i jobb i slutändan. Det är ju så, men det är inte regelverket det är fel på, det är våra förhållningssätt och angreppssätt på det här.

Det är rimligt att tänka sig att omvärlden, förutom arbetsmarknadssituationen, också har påverkat Arbetsförmedlingen. En tjänsteman från kommunen menar att:

Kom IP: Vi är alla överens om att den situationen som vi stod inför 2015, där är det inte någon myndighet i Sverige som har förutsättningar egentligen att hantera. Utan alla står... alla är vi överens att vi måste göra detta tillsammans och vi måste liksom se förbi varandras uppdrag och liksom ha en öppen diskussion kring detta.

Det finns också kritik från Arbetsförmedlingen mot kommunerna. En intervjuperson från Arbetsförmedlingen berättar att:

... jag kan uppleva att det går sakta ibland i en kommun. Så är det ju. Vi har haft ett exempel här med det här projektet att vi har fått jaga på. Jag uppfattar att vi har en så bra dialog att jag ringde eller mejlade. Vi har startat ett gemensamt arbetsmarknadsprojekt som till stor del finansieras av oss, där kommunen ska anställa ett antal personer med tanke att få in dem i ordinarie verksamhet. Där har ju vi ett avtal som är skrivet och vi höll en information och 60 personer

kom. Nu har vi 60 kommunmedborgare som vill jobba hos er, men ni har inte löst arbetsledningen, lite skämtsamt. Och jag menar, det är sånt... men samtidigt som jag förstår, för vi är inte alltid dom kvickaste heller.

Arbetsförmedlingen är naturligtvis inte intresserad av att enbart de ska anpassa sig till kommunerna. När de håller i pengapåsen vill Arbetsförmedlingen att kommunerna levererar arbetsmarknadspolitik och de vill inte nödvändigtvis finansiera sådant som kommunerna betalar själva, även om Arbetsförmedlingens legitimitet är beroende av att de använder de statsbidrag de får.

I de flesta kommuner beskriver tjänstemän från arbetsmarknadsenheterna att samverkan med Arbetsförmedlingen, till skillnad för några år sedan, har förbättrats. En intervjuperson säger att:

Kom IP1: Det är lite bättre nu faktiskt, kan jag tycka ändå. Jag menar ungdomarna som ni har, dem är ändå inskrivna. Förut kunde det vara, nej, de står inte till arbetsmarknadens förfogande, eller kod 14 eller vad man satte dem i då men jag har ändå en känsla av att det är bättre.

Kom IP2: Ja, att man får vara inskriven tänker jag, sen kanske man är i någon kod, så man inte står till arbetsmarknadens förfogande, men det finns ändå ett intresse av att delta i samverkansmöten. När man ser att det kommer en förändring så kan man ganska snabbt kugga på. Och det tycker jag, det är så det ska vara. Det är så det måste vara.

Arbetsmarknadspolitik är en del av den ekonomiska politiken och styrs främst av statsfinansiella hänsyn. Arbetslösheten är inte först och främst ett individuellt problem utan är beroende av brister och flaskhalsar på arbetsmarknaden och skiftande konjunkturer eller strukturomvandlingar i de ekonomiska systemen. Arbetsförmedlingen ska väga in både arbetsgivare och arbetstagares perspektiv. Det gör att under tider av hög arbetslöshet blir det inte självklart att prioritera dem som står långt ifrån arbetsmarknaden då det är mer effektivt att prioritera dem som arbetsmarknaden har efterfrågan på. I det nuvarande arbetsmarknadsläget med förhållandevis låg arbetslöshet och hög efterfrågan förändras logiken och de som står långt ifrån arbetsmarknaden blir mer intressanta. Arbetsförmedlingen behöver också arbetslösa att arbeta med för att ses som legitima. Som ett svar på ett större intresse för den kategorin av arbetslösa de arbetar med, upplever kommunerna nu att de är lättare att samverka med Arbetsförmedlingen. Bristen på tydlig reglering kommer dock rimligen att återigen bli ett större problem när konjunkturen vänder.

Kommunerna

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken växte fram efter den ekonomiska krisen på 1990-talet (Ulmestig 2007). En viktig utgångspunkt då som nu är den kommunala ekonomin men också att kommunen har det slutgiltiga ansvaret för kommuninvånarna. Staden kan ju nästan aldrig svära sig fri från en medborgare som står i utanförskap. I en diskussion med kommunala tjänstemän menas att arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar och att kommunerna inte borde arbeta med aktivering av arbetslösa,

Kom IP1: Det är något håll i huvudet. Vi har egentligen inte uppdraget (att verka inom arbetsmarknadspolitiken – förf not) men vi gör det.

Forskare: Varför gör ni det då?

Kom IP2: För att Arbetsförmedlingen inte sköter sina...

Kom IP 1: Om vi bara tar lokalt här, när vi drog igång den här processen (tillskapandet av en kommunal arbetsmarknadsenhet – förf not) och vi förändrade organisationen. Kommunen hade då XXXX miljoner i ekonomiskt bistånd per år. Sedan har vi gjort en förändring, jobbat med nystartsjobb, nu är vi nere på xxx (över 20 procents minskning – förf not) ungefär. Så det handlar dels om det samhället vi har. Om vi har massa människor som är arbetslösa, har ingenting att göra och som inte är en del i samhället. Då får det en massa sociala konsekvenser. Det är huvudorsaken. Sedan är det också kommunalekonomi. Vill vi ha människor som bara tickar pengar, men som ingen jobbar med? Nej, det vill vi inte, vi vill ha ett annat samhälle i kommunen.

Det främsta argumentet att agera inom arbetsmarknadspolitiken är ekonomiskt för kommunen. Det betyder inte att andra skäl är oviktiga, men ekonomin driver utvecklingen. Det gäller i högsta grad möjligheterna att minska kostnaderna för försörjningsstödet. En kommunal tjänsteman som representerar en arbetsmarknadsenhet menar att:

Alltså det är klart att det kittlar i vilken kommunalpolitikens finger som helst, att kunna visa sina väljare att kommunen går bra och säga, vi har minskat försörjningsstödet och så. Men jag tror man har lyft blicken här i kommunen. Att man faktiskt tänker lite längre än så. Det är klart att det finns kortsiktiga vinster att göra på det sättet, utifrån politiska och andra ekonomiska perspektiv. Sedan kan

jag förstå om man är handläggare på socialförvaltningen och tänker att de här människorna blir av med sitt försörjningsstöd och att de går in i det här stödet eller den får A-kassa. Det är ändå en förskjutning, så det är ett steg på vägen. Men vårt uppdrag börjar egentligen där socialförvaltningen slutar. Men det får ju liksom inte vara vattentäta skott där. Utan man ska ju fortsätta följa den här personen, för om man en gång fått försörjningsstöd så är ju sannolikheten stor att man någon gång återvänder. Och det vill vi ju undvika. Det är samhällsvinster vi är ute efter.

Men det finns också andra ekonomiska incitament. Kommunerna är stora arbetsgivare som bevakar sitt intresse gällande tillgång på arbetskraft. Bristen på arbetskraft inom exempelvis äldreomsorgen är ett angeläget problem för kommunerna. Det kan skapa kraftig löneutveckling bland bristyrkena samt kvalitetsbrister. En kommunal tjänsteman säger att:

När det gäller att säkerställa att kommunens kompetensförsörjningsbehov säkerställs, där har arbetsmarknadsenheterna en roll.

En annan kommunal tjänsteman uttrycker sig på följande sätt:

Titta här ute, arbetsmarknadsläget är så att... Ser inte vi till, ja men då får vi inte folk. Det tror jag är viktigt i hela kommunen. Sedan tänker jag att, kanske kan koppla till nästa fråga, jag tror att en kommun, tror jag nämnde det för dig idag, nu känner jag, vi har ju problem i XXXX kommun att rekrytera folk själva. Och då får man ju en annan... det är så klart att vi får ett annat uppdrag att vi får se till att vi har folk till våra egna arbetsuppgifter också.

Flera viktiga samhällsfunktioner som miljöarbete samt att sköta underhåll och städning för de kommunala verksamheterna sköts i flera kommuner av personer som har sina anställningar subventionerade genom Arbetsförmedlingen. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen beskriver att:

Nu tar dem mycket i egen regi, och det måste man ju alltid, brukar jag säga också man måste alltid komma ihåg att det är få orter där kommunen inte är största arbetsgivaren. Så det finns ju den tanken också med det. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Men kommunernas har också andra skäl till att anställa utöver kompetensbehovet. Något som har förekommit redan på 1990-talet (Ulmestig 2007), som tidigare nämnts, är att kommunerna anställer arbetslösa med

försörjningsstöd som står långt från arbetsmarknaden. De anställs i tolv månader och går med i arbetslöshetsförsäkringen. När anställningen tar slut uppbär arbetslösa inte längre försörjningsstöd. Kommunerna anställer ofta med subventioner från Arbetsförmedlingen. Så här beskrivs upplägget i en av kommunerna där Arbetsförmedlingen betalar två tredjedelar av anställningen:

Forskare: Det är ni som anställer och betalar en tredjedel av kostnaderna?

Kom IPI: Ja.

Kom IP 2: Ja, och det gjorde vi väldigt medvetet. Vi började med 100, sedan har vi haft 200 anställda i kommunen, av egentligen dem här grupperna som Arbetsförmedlingen inte har jobbat med. För dem har inte haft rätt till aktivitetsersättning. Däremot har dem gått på ekonomiskt bistånd ganska länge. Och då har vi anställt dem ett år med nystartsjobbanställning.

Forskare: Med krav att gå med i A-kassan?

Kom IP2: Yes. Det är en självbevaringsdrift egentligen. Då är det såhär, om man då går ut det året, då är det faktiskt A-kassa grundande, om du är fortfarande arbetslös. Och från att ingen har velat ta i dig med tång ifrån Arbetsförmedlingen, blir det en prioriterad grupp. Då måste de sätta in sina åtgärder. Då går det bra. Vi har investerat väldigt mycket, med gott resultat. En del går vidare till jobb och vill också ut. Men på något sätt få in dem.

I en annan kommun säger en chef för den kommunala arbetsmarknadspolitiken att:

Man har ju i XXXX (kommunens namn – föj not) drivit och varit offensiva rent politiskt i frågan. Man har pratat om motprestation för försörjningsstöd (...) Men jag har varit väldigt tydlig, alltså skulle man realisera det, så hade jag ju fått fyrdubbla min budget. Alltså så. Om jag ska säkerställa att alla individer som står till arbetsmarknadens förfogande ska vara i någon form av aktivitet så kostar ju det kulor. Förstår ni, att göra det? Det är därför vi har svängt ifrån aktiveringspolitiken, av att man är i åtgärd tills man är i anställning. Och det är ekonomiskt mer hållbart plus att det är mycket bättre, alltså den bästa arbetsmarknadsåtgärden du kan ge till en individ som står till arbetsmarknadens förfogande är en anställning. Det är inte svårare än så.

Det finns tydliga ekonomiska incitament för att anställa arbetslösa. Under anställningen och eventuellt tolv månader efter anställningen belastar de arbetslösa inte försörjningsstödet; dessutom använder kommunen deras arbetskraft under anställningstiden. Ekonomiska förklaringar är dock bara en del av bilden. Kommunal arbetsmarknadspolitik är tätt förknippat med moraliska utgångspunkter och har varit det sedan den växte fram (Salonen 2008; Ulmestig 2007; Thorén 2008; Hollertz 2010).

Det är svårt att diskutera kommunerna som en organisation med entydiga utgångspunkter. Istället är det en komplex organisation med olika och ibland motstridiga utgångspunkter. I studien blir det uppenbart att kommunerna inte alltid agerar som en organisation. De olika förvaltningarna och enheterna kan ha konkurrerande intressen. Ett exempel från flera kommuner är hur det finns motsättningar gällande vilka arbetslösa som de kommunala arbetsmarknadsenheterna ska ta emot och vem som ska ha rätt att remitera dem dit. Det som hände i några av kommunerna vara att socialtjänsten byggde upp egna verksamheter för arbetslösa. Detta på grund av att de kommunala arbetsmarknadsenheterna prioriterade arbetslösa som kom genom Arbetsförmedlingen och därigenom hade en förhoppning att den sistnämnda aktören skulle subventionera en kommunal anställning. I en intervju menar en arbetsledare för försörjningsstöd att tolkningen är felaktig:

Forskare: Jag tänkte det här XXX (projektnamn på aktiveringsverksamhet som drivs av socialtjänsten), då drev ju ni på er förvaltning en egen arbetsmarknadspolitik kan man säga. Det blev som tre nivåer. Först har ni socialtjänstens arbetsmarknadspolitik, sen har vi kommunala arbetsmarknadspolitiken och sedan har vi den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kan man säga så eller?

Kom IP: Nej, så tror jag inte man kan säga, för det var ju inte egentligen så. Utan vi valde själva att jobba i projektet. Det var ju att titta på hur vi ska kunna samverka på ett bättre sätt. Så det gagnar våra klienter om vi uttrycker det så då.

Forskare: Så målsättningen var inte att dem skulle få arbete på det sättet?

Kom IP: Att det skulle leda till någon form av självförsörjning däremot. Att man inte har försörjningsstöd längre. Det är ju vår utgångspunkt.

Att de kommunala tjänstemännen har olika utgångspunkter i samma kommun gör att de kan vara svåra att sammarbeta med. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen beskriver följande:

Då kallade vi kommunen till möte om att vi skulle ha en lokal överenskommelse. Jag var väl kanske naiv men när vi kallar kommunen då tänker man att kommunen kommer och det gjorde ni ju också. Men inte att ni pratar med en röst. Där upptäcker man att det är fem olika kommuner, alltså fem olika organisationer. Det var arbetsmarknadsenheten, socialen, vuxenutbildningen och det var SFI. Ni var inte sampratade då.

Vidare, bristen på reglering gör att kommunerna får en svag förhandlingsposition gentemot Arbetsförmedlingen. I en diskussion om att kommunen kan kontrollera sina egna arbetsmarknadspolitiska verksamheter för att undvika att man arbetat med överlappande verksamheter men inte Arbetsförmedlingens verksamheter, säger en kommunal tjänsteman att:

Kom IP: Vad vi inte i kommunen kan ha en inblick i är ju Arbetsförmedlingens kompletterande aktörer. Idag vet inte jag alls hur det ser ut, för att där kan man tänka sig att det uppstår en likartad verksamhet någonstans, som vi redan har i kommunen. Men det är väl så det måste vara, men ett problem som uppstår utifrån det, och det är väl ett problem som XXXX (namn på kommunal arbetsmarknadsenhet) tappar med dagligen, och det är att man från Arbetsförmedlingens kompletterande aktörerna, söker praktikplatser. Det gör man även inom kommunala verksamheter, vilket innebär för XXXX (namn på kommunal arbetsmarknadsenhet) del, som inte får söka någon annanstans, att blir det trångt att få tag i praktik. Det här är ett jättesvårt att komma åt, så att om jag skulle välja, det är att kompletterande aktörer får hålla sig borta från kommunen, om man ska vara krass.

Forskare: Du har kompletterande aktörer, märker du att det finns parallella spår, om du skulle jämföra med vad kommunen redan gör? Finns det sådana fall?

AF IP: I och med att XXXX (namn på kommun – förf not) är så duktiga med att jobba med sina arbetsmarknadsavdelningar och dem här bitarna, är det klart att ibland så tangerar det varandra... Men då förhoppningsvis, beroende på hur avtalen ser ut och hur en kompletterande aktör ser ut på ett speciellt sätt, då får vi väl resonera på andra sidan. Okej vad ska vi göra istället då? Alltså

vad kan vi komplettera ihop, som gör att den här xxxx (kommuninvånaren - förf not) inte fick tillgång till. Hellre att dem får tillgång till två saker då än ingen.

En annan kommunal tjänsteman säger att:

Ska vi gå in med en åtgärd för individen, ska det vara i samråd med Arbetsförmedlingen. Det är alltså Arbetsförmedlingen som har tolkningsföreträdare. Alltid. Så är lagen. Ska vi gå in och fatta ett beslut kring en kompetenshöjande åtgärd så ska det föreligga ett samråd med Arbetsförmedlingen. Och det innebär att Arbetsförmedlingens planering går alltid före. Det vi då gör är att vi diskuterar ju inte det enskilda individärendet utan vi diskuterar breda lösningar.

Bilden av Arbetsförmedlingens överläge bekräftas av en tjänsteman på Arbetsförmedlingen i en fråga om deras styrning från riksdagen:

Vi kan inte gå utanför vad det gäller vissa saker, och då är staden duktig på att anpassa sig till vad som blir det övriga behovet. Vi försöker komplettera varandra, sen går inte det alltid.

Det finns dock även ett beroende från Arbetsförmedlingen av kommunerna. Kommunerna är en stor arbetsgivare med ett stort utbud av enkla tjänster och praktikplatser och med en vana att hantera människor med svag förankring på arbetsmarknaden. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen nämner att:

Så är det ändå lättare när vi vet att här finns platser och vi vet att de anordnar en handledning och vi vet att det fungerar. Det är ju alltid tidsödande att leta platser för varje individ som inte är så självgående. För som jag sa, man ska ju ha med sig att även om ibland statistiken kan säga att det finns men när man väl kommer dit så är de, inte intresserade av alla, utan det är ju en viss profil och en nisch och då snävar det ju åt. Så jag tycker man ska se det som ett komplement (kommunerna – förf not).

Kommunerna har nu under många år engagerat sig i arbetsmarknadspolitiken. De gör det dock utifrån en kommunal arbetsmarknadspolitisk logik. Logiken är mer motsägelsefull och på ett sätt mer komplex än den inom den nationella arbetsmarknadspolitiken (Glynn & Lounsbury 2005; Thornton, Jones & Kury 2005). Kommunen är både finansär och huvudman för försörjningsstödet. Det innebär att det finns stora ekonomiska vinster om kommunen kan använda arbetsmarknadspolitiken till att förflytta individer till andra

försörjningssystem. Med försörjningsstödet följer en stark moralisering som utgår från att fattiga ska kontrolleras genom att använda olika former av aktivitet som villkorar erhållande av försörjningen (Panican & Ulmestig 2016; Thorén 2008; Bengtsson & Berglund 2012).

Del 2 - Diskussion

Är ansvarsuppdelning mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken otydlig? Svaret, utifrån vår empiri och med stöd från tidigare forskning, är ett klart ja! Den otydliga ansvarsuppdelningen skapar stora risker genom att aktörerna gör i flera fall samma saker samt för att arbetslösa faller mellan aktörernas ansvar.

Kommunen har inget juridiskt ansvar att erbjuda arbetsmarknadspolitik. I kartläggningar som har gjorts tidigare beskrivs hur små kommuner inte är aktiva inom arbetsmarknadspolitiken (Salonen och Ulmestig 2004; Ulmestig 2010) men utifrån vårt urval av större kommuner vet vi inte hur det ser ut idag. Arbetsförmedlingen arbetar med arbetslösa som står till arbetsmarknadens förfogande eller de som med deras insatser kan etablera sig på arbetsmarknaden.

Gränserna mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken förhandlas lokalt genom kamp (se Ulmestig 2007; Lundin 2007). Ibland sker det genom samverkan och ibland genom att själva konstituera gränserna vilket leder till att varje aktör bestämmer vilka arbetslösa de ska jobba med. Situationen uppstår genom att kommunerna har självstyre och därigenom stor makt inom sitt eget geografiska område och genom att Arbetsförmedlingen inte har konkreta regler och riktlinjer som de kan hänvisa till.

På det arbetsmarknadspolitiska fältet finns olika resurser som aktörerna bevakar eller vill få tillgång till (se Scott 2003; Scott & Meyer 1991). Resurserna handlar om tillgång till arbetslösa som är en förutsättning för de bådadas verksamhet. Helst ska handla om grupper av arbetslösa som passar organisationen och som matchar de insatser som erbjuds. Arbetsförmedlingens tveksamhet till att aktivt arbeta med de som ”inte står till arbetsmarknadens förfogande” blir begripligt likväl som kommunernas inriktning mot de som står längst ifrån arbetsmarknaden. Båda aktörerna behöver arbetslösa som resurs då arbetsmarknadspolitik inte går att bedriva utan arbetslösa (se Hasenfeldt 1992). Samtidigt vill båda aktörerna ha de klienter som organisationen är anpassad efter att arbeta med. Det blir problem när det blir brist på arbetslösa, speciellt på ”rätt” kategori av arbetslösa. Andra resurser som det sker förhandling och kamp om är olika former av aktivitet, främst praktikplatser. Det gäller för organisationen att bevaka de aktiviteter de behöver men också att få den andre aktören att erbjuda de resurser i form av aktiviteter som de själva inte har tillgång till. En annan resurs är ekonomin.

Kommunerna vill ha tillgång till försörjning för de arbetslösa de arbetar med och för subventionerade anställningar som ger tillgång till billig arbetskraft till att sköta den kommunala servicen. Arbetsförmedlingen i sin tur

vill att kommunerna tar försörjningsansvar och kostnaderna för olika aktiviteter för arbetslösa som de då slipper engagera sig i.

Det framkommer att det finns betydande variationer mellan undersökningskommunerna. De kommuner som liknar varandra utifrån våra urvalskriterier har valt helt olika sätt att organisera sig. Variationen ger intryck av att vara i det närmsta slumpmässig. Vilken arbetsmarknadspolitik och försörjning som en arbetslös erbjuds förhandlas lokalt i den enskildes hemkommun. Detta är problematiskt gällande de arbetslösas position inom arbetsmarknadspolitiken. Många av de arbetslösa tillhör svaga grupper i samhället och deras maktlösa position reproduceras idag av bristen på styrning. Samtidigt är det svårt att styra kommunerna vilket riskerar att staten klampar in och hotar det kommunala självstyret.

Det finns i empirin en betydande förhoppning om att samverkan ska lösa de gränsstrider som finns. Detta är också på många sätt en rimlig utgångspunkt och det är svårt att se alternativet när det handlar om två aktörer som använder sig av skilda logiker inom samma politikområde. Vi menar dock att lagstiftaren kunde underlätta samverkan om det fanns tydligare ramar för exempelvis Arbetsförmedlingens uppdrag. Då kunde aktörerna hitta en mer långsiktig och likvärdig form samtidigt som de arbetslösas rättigheter och skyldigheter skulle bli mindre beroende av hemkommunen. Idag sker mycket av den konkreta samverkan runt enskilda individer men på organisationsnivå präglas samverkan av brist på tydliga strukturer. Även om det på systemnivå verkar finnas en konsensus om att kommunen ska jobba med arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden samt med de som saknar försörjning från nationella system är denna konsensus delvis en synvilla. När det inte förtydligas på individnivå vilka kriterier som reglerar olika kategorier arbetslösa blir det svårt att upprätthålla denna konsensus, till exempel kategorin ”Att stå till arbetsmarknadens förfogande” fylls med olika innehåll på lokal nivå. Detta försvåras av att Arbetsförmedlingen har en organisation där prioriteringar och tillgängliga ekonomiska resurser för olika kategorier av arbetslösa verkar förändras snabbt.

Vagheten gällande vem som ska jobba med vilken individ har inte bara ett pris när det gäller likvärdigheten gällande rättigheter och skyldigheter för de arbetslösa. Arbetslösa riskerar både att ”hamna mellan stolarna” likväl som att båda aktörerna jobbar med samma sak. Detta gör arbetsmarknadspolitiken ineffektiv. I undersökningskommunerna och på Arbetsförmedlingens lokala kontor lägger också tjänstemän betydande tid på att förhandla var gränsen ska gå mellan aktörerna. Tusentals arbetstimmar går åt för att förhandla mellan aktörerna istället för att erbjuda stöd till de arbetslösa. Vi menar att en reglering där både kommunerna och Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas skulle stärka de arbetslösas rättigheter och göra arbetsmarknadspolitiken effektivare. Samtidigt ska arbetsmarknadspolitiken vara flexibel och snabb att ställa om utifrån läget på arbetsmarknaden, både lokalt och nationellt.

6. Sammanfattande diskussion

Kommunal arbetsmarknadspolitik är ett forskningsfält med stor relevans både för samhället och för den enskilde av flera skäl. Vi vill börja med vad vi menar är det viktigaste skälet. Både Mahatma Ghandi och Tage Erlander lär ha sagt att ett samhälle kan bedömas utifrån hur det behandlar sina svagaste. Den berömda socialforskaren Richard Titmuss (1950) använde sig av liknande resonemang i sitt sätt att förstå välfärdsstatens funktion. Kommunal arbetsmarknadspolitik riktas till de fattigaste och mest socialt exkluderade i Sverige. Det är just dessa grupper som den svenska välfärdsstaten klassiskt sett har försökt inkludera i samhället genom en arbetsmarknads-etablering. Fattiga, människor med psykisk ohälsa, utrikesfödda, ungdomar utan gymnasiekompetens och långtidsarbetslösa är överrepresenterade bland deltagarna i kommunal arbetsmarknadspolitik. Människorna som kom till Sverige med den stora flyktingvågen 2015 kommer så småningom att ta del av olika kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheter i strävan efter en etablering på arbetsmarknaden. Kommunal arbetsmarknadspolitik har potential att bryta social exkludering och är därför av stor vikt för framtidens Sverige.

Redan idag berörs cirka 100 000 deltagare av kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamheter. Kommunerna spenderar ca 4,6 miljarder i nettokostnader om året och sysselsätter ca 4400 årsarbetare. Trots detta vet vi mycket lite om effekter eller ens om vad kommunerna gör. Vi har mycket begränsat med kunskaper om eventuella samhällsvinster eller nyttan för de individer som, ibland genom hot om sanktioner där grundläggande behoven av mat och tak över huvudet ifrågasätts, deltar.

En grundläggande princip i den svenska välfärdsstaten är att medborgarna ska ha samma möjligheter till utveckling genom tillgång till ett utvecklat socialt medborgarskap. Syftet är också att tillförsäkra varje individ en lägsta standard av den ekonomiska välfärden. En annan grundläggande princip är att garantera likvärdighet mellan medborgarna, nämligen att var och en ska ha lika rätt till trygghet oavsett status, samhällsposition, resurser eller hemkommun. Vårt empiriska material såsom den redovisade tidigare

forskning visar att den svenska välfärdsstaten inte lyckas följa upp någon av de nämnda principerna genom kommunal arbetsmarknadspolitik. Arbetslösa försörjningsstödstagare får finna sig i att delta i aktiveringsåtgärder av tvivelaktig kvalitet. Kommunerna saknar kunskap om faktiska effekter. Den kommunala arbetsmarknadspolitik sträcker sig endast till kommunens egna gränser med fokus på kommuninvånarens skyldigheter gentemot de lokala verksamheternas budget. Medan organiseringen av den lokala arbetsmarknadspolitik inte följer en tydlig logik utan förankras i slumpmässighet hittas en återkommande kärna: kopplingen mellan försörjningsstöd och aktivering är tydlig och den enskilde måste delta i anvisad kommunal insats för att kunna få sin rätt till försörjningsstöd materialiserad.

Men vad är nytt och vad är oförändrat i vårt intervjumaterial i förhållande till den tidigare redovisade aktiveringsforskningen? Huvudslutsatsen är att det finns mer som präglas av kontinuitet än förändring i studiens empiri. Gällande kontinuitet hittas en fortsatt variation mellan kommuner. Organiseringen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är heterogen, insatserna har skilda karaktär och vänder sig till olika grupper. Mycket av den lokala aktiveringen är svårbedömda i förhållande till vad som kan betecknas vara kompetenshöjande aktiviteter. En annan brist på förändring verkar vara vanan att villkora försörjningsstödet, motprestationer utgör ofta grundbulten i kommunal arbetsmarknadspolitik. De intervjuade ger uttryck för samma rädsla bland tjänstemannakåren som den tidigare forskningen lyfter fram, nämligen att bidragstagaren har en tendens att passiviseras och utveckla en bidragskultur ifall hen inte aktiveras till varje pris. Det viktigaste är att aktivera arbetslösa försörjningstagare än att använda sig av insatser som matchar den enskildes behov. Samtidigt framkommer det att arbetslöshet diskuteras oftast i individuella termer. Arbetslöshet ger uttryck framförallt för den enskildes egen oförmåga att etablera sig. En ytterligare avsaknad av förändring handlar om kunskapen om vad som görs och vad som uppnås; i linje med tidigare forskningsresultat saknar de intervjuade kunskaper om insatsernas effekter. Vidare, de undersökta kommunerna tillämpar skilda former av samverkan som dock inte alltid förmår effektivisera gemensamma ansträngningar för att stödja de arbetslösa. De intervjuade ger exempel på arbetslösa som faller mellan stolarna eller som bollas mellan olika verksamheter.

Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheter gör skilda tolkningar av vad som menas med att stå till arbetsmarknadens förfogande vilket leder till att arbetslösa inte alltid får det stöd de behöver, istället får de det stöd som kan erbjudas i förhållande till verksamhetens egen budget och det egna regelverket som i sin tur är beroende av lokala tolkningar. Den lokala kategorisering om vem som står till arbetsmarknadens förfogande bli en vattendelare för vilken arbetsmarknadspolitik som erbjuds.

Den tudelade arbetsmarknadspolitiken som framträder i den tidigare forskningen återfinns i vårt material också: Arbetsförmedlingen arbetar med arbetslösa som bedöms ligga nära en etablering medan kommunen får stödja arbetslösa som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Den tudelade arbetsmarknadspolitiken reproduceras även genom en svag och otydlig styrning av verksamheterna. Idag är det lokalt förhandlat mellan Arbetsförmedlingen och kommunen om vem som får tillgång till Arbetsförmedlingens service och vem som erbjuds stöd i kommunerna. En tydligare rollfördelning skulle leda till att Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheterna skulle kunna ägna sin energi åt att samverka på ett mer konstruktivt sätt. En tydligare styrning skulle dessutom stärka de arbetslösas ställning då de inte i lika hög grad blir utelämnade till lokalt godtycke. Som beskrivits i bakgrunden finns det en risk att lokala aktörer, både kommunen och det lokala Arbetsförmedlingskontoret ignorerar det som inte gynnar den egna verksamheten. Samtidigt är vi medvetna om den inbyggda paradoxen i att efterfråga statlig styrning på lokal nivå som hotar det kommunala självstyret. Det är också så att statlig styrning riskerar att minska möjligheten att hitta lokal lösningar som är anpassade till hemkommunen.

Men i analysen av studiens empiriska material träder fram även förändringar i förhållande till tidigare forskningsresultat. Det finns flera exempel på hur den kommunala arbetsmarknadspolitiken verkar ha institutionaliserats. Det finns lokaler som är anpassade till verksamheten. De arbetslösa är inte placerade i nerlagda fritidsgårdar, källare eller före detta regementen. De anställda har i flera fall utbildning för att bedriva kvalificerat socialt arbete som verkar utgå i högre grad utifrån individens behov. Det finns oftare riktlinjer och genomtänkta behandlingsmetoder. Verksamheten bedrivs i lägre grad i projektförm och organiseringen verkar vara mer stabil och långsiktig.

Arbetsmarknaden har också förändrats vilket sänker trösklarna för vem som kan bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande som i sin tur leder till att Arbetsförmedling arbetar aktivt med flera grupper arbetslösa. Högkonjunkturen leder även till brist på arbetskraft som gör att kommunerna ser den kommunala arbetsmarknadspolitiken som ett sätt att rekrytera arbetslösa till egna verksamheter. Detta kan ske genom olika insatser som ämnar underlätta etablering för arbetslösa inom kommunala verksamheter som handikapp-, barn- eller äldreomsorgen. Mer problematiskt blir det när kommuner tenderar använda arbetslösa till att utföra kommunal kärnverksamhet (arbete i parker och kommunalt ägd skog, vaktmästeri och underhåll av kommunens bilar, möbler och arbetskläder) genom att använda sig av subventionerade anställningar eller försörjningsstöd. Detta riskerar underbygga en segmenterad arbetsmarknad med arbetande arbetslösa som förblir fattiga och som tvingas till att verka utanför den primära arbetsmarknaden med trygga anställningsförhållanden och rimliga löner. Samtidigt kan kopplingen till kommunens behov av att rekrytera skapa nya

incitament för att stödja arbetslösa i högre grad än tidigare då incitamenten främst handlade om att förflytta dem till andra välfärdssystem eller få dem att flytta från kommunen genom att ställa höga krav och tillämpa sanktioner som svider.

En annan utveckling som bryter mot tidigare forskningsresultat är en ökad medvetenhet om fördelar med samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. Arbetsförmedlingen har blivit mer generös med subventionerade anställningar vilket uppmuntrar kommunerna till att prioritera de arbetslösa som kommer från den förstnämnda verksamheten. Nybom (2012) beskriver denna trend i termer av andra vågens aktivering som kännetecknas av recentralisering av arbetsmarknadspolitiken samt en ökad betydelse av samverkan. Det är troligt att recentralisering, precis som den tidigare decentraliseringen, kommer att skapa nya relationer och gränser mellan aktörerna på det arbetsmarknadspolitiska fältet.

Referenser

- Ahrne, G. & Svensson, P. (2011) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Allwood, C. M. (2004) *Perspektiv på kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, J. & Boman, J. (2012) *En kartläggning av kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Östergötland*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.
- Arbetsförmedlingen (2016) *Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2016 – Arbetsmarknadspolitiska program*. Årsrapport 2015. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Basic, G. (2012) *Samverkan blir kamp. En sociologisk analys av ett projekt i ungdomsvården*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Bengtsson, M. (2012) ”Utanförskapet och underklassen. Mot en selektiv välfärdspolitik” i *Fronesis*, Nr. 40-41, s 177-188.
- Bengtsson, M. (2014) ”Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux” in *International Journal of Social Welfare*, Nr. 23, s 54-70.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012) ”Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier” i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg. 18, Nr 3, s 21-33.
- Bengtsson, S. & Svensson, L. A. (2014) ”Projekt människan - Arbetsrehabiliteringens möte med den enskilde” i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg. 20, Nr. 2, s. 25-40.
- Bergmark, A. (2008) ”Om evidensbaserad kunskapsöversikter och psykosociala mekanismer” i Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark, Å. & Bäckman O. (2011) “Escaping Welfare? Social Assistance Dynamics in Sweden” in *Journal of European Social Policy*, Nr. 21, s 486-500.

- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2013) *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2016) "Organizing local social service measures to counteract long-term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden" in *European Journal of Social Work*. DOI: 10.1080/13691457.2016.1206851.
- Bergström Casinowsky, G. (2014) *Det handlar om jobb - En kartläggning av kommunala Arbetsmarknadsinsatser i Göteborgsregionen*. Göteborg: FoU i Väst, Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Berthet T., Bourgeois, C. (2014) "Towards 'activation-friendly' integration? Assessing the Progress of activation policies in six European countries" in *International Journal of Social Welfare*, Vol. 23, s 23-39.
- Bonoli, G. (2010) *The Political Economy of Active Labor-Market Policy in Politics & Society*, Vol. 38, Nr. 4, s 435–457.
- Bonoli, G. (2013) *The Origins of Active Social Policy - Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Broström, L. (2015) *En industriell reservarmé i välfärdsstaten – arbetslösa socialhjälpstagare 1913–2012*. Gothenburg: Gothenburg Studies in economic history.
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Bygren, M., Lindblom, C. & Szulkin, R. (2014) *Framgång eller återgång till det normala? En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Clasen, J., Clegg, D. & Goerne, A. (2016) "Comparative Social Policy Analysis and Active Labour Market Policy: Putting Quality before Quantity" in *Journal of Social Policy*, Vol. 45, Nr. 1, s. 21-38.
- Dahlberg, M., Mörk, E., Thorén, K. tillsammans med Eliasson, T. & Johansson, T. (2013a) *Jobbtorg Stockholm - resultat från en enkätundersökning*. Rapport 2013:21. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Dahlberg, M., Hanspers, K. & Mörk, E. (2013b) "Mandatory Activation of Welfare Recipients - Evidence from the City of Stockholm" in Kajsa Hanspers (dissertation) *Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services*. Uppsala: Department of Economics, Uppsala University.
- Dahlstedt, M. (2013) "The Politics of Labour Market Activation: Employability, Exclusion and Active Citizenship" i *Revija za sociologiju*, Vol. 43, Nr. 1, s. 5-29.
- Danermark, B. (2005) *Samverkan - himmel eller helvete?* Malmö: Gleerups.
- Danermark, B. & Kullberg, C. (1999) *Samverkan - välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Davidsson, T. (2015) *Understödet rationalitet – en genealogisk studie av*

- arbetslinjen under kapitalismen*. Malmö: Égalité.
- DeWalt, K.M. & DeWalt, B.R. (2011) *Participant observation - a guide for fieldworkers*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- EC 2008/867 (2008) *Commission recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market* (C (2008) 5737), (2008/867/EC).
- Egelund, T. (2008) ”Vinjettstudier” i Anna Meeuwisse, Hans Swärd, Rosmari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Giertz, A. (2004) *Making the Poor Work: Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Giertz, A. (2009) ”Aktiveringens effekter och evidensbaserat socialt arbete” i Håkan Johansson & Iver Hornemann Møller (red.) *Aktivering – Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Gillberg, G. & Bengtsson, M. (2015) *Vägar mot arbete - En utvärdering av 42 projekt som finansierats av Arvsfonden inom området unga, arbete och sysselsättning 1994-2012*. Göteborg: Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs Universitet.
- Hansper, K. (2013) *Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services*. Uppsala: Department of Economics, Uppsala University.
- Hasenfeld Y (1992): ”The nature of human service organisations.” I: Hasenfeld Y: *Human services as complex organisations* (s 3–24). Newbury Park: Sage Publications, Inc.
- Hedblom, A. (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund Dissertations in Social Work 16, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Heidenreich, M. & Aurich-Berheide, P. (2014) ”European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision” in *International Journal of Social Welfare*, Vol. 23, s 6-22.
- Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M. & Panican, A. (2014) ”Active Inclusion as an Organisational Challenge. Integrated Policies in three European countries” in *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 30, Nr. 2, s 180-198.
- Hemerijck, A. (2013) *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollertz, K. (2010) *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Jacobsson, K., Hollertz, K. & Garsten, C (2017) ”Local worlds of activation: the diversity pathways of three Swedish municipalities”. In *Nordic Social Work Research*. Vol 7, No 2. Routledge.
- Juul, S. & Høilund, P. (2015) *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*.

- København: Hans Reitzel
- Hvinden, B. & Johansson, H. (2007) *Citizenship in the Nordic countries. Dynamics of Choice, Duties and Participation In a Changing Europe*. London: Routledge.
- Jacobsson, K. & Seing, I. (2013) ”En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder” i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg 19, Nr. 1, s 9-24.
- Jergeby, U. (1999) *Att bedöma en social situation - tillämpning av vinjettmotoden*. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Johansson, H. (2006) *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*. Rapport till ESS Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi 2006:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- Johansson, H. & Møller, I. H. (2009) *Aktivering - Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Johansson, H. & Panican, A. (2016) (Eds.) *Combating Poverty in Local Welfare Systems – active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Junestav, M. (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Kananen, J. (2012) ”Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison” in *Local Economy*, Vol. 27(5–6), s. 558-576.
- Keskitalo E (2007) ”Individualizing welfare provisions: The integrated approach of the Finnish activation reform.” I: Hvinden B, Johansson H (red): *Citizenship in Nordic welfare states. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Knotz, C. M. (2016) *Getting Tough on Unemployment - Essays on the politics of unemployment benefit reform in affluent democracies*. Lund: Department of Political Science, Lund University.
- Kommittédirektiv 2016:56 *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag*. På internet (2016): <http://www.regeringen.se/contentassets/8f3eacb52f814ee79d16aa01d312a693/dir.-201656-det-statliga-atagandet-for-en-val-fungerande-arbetsmarknad-och-arbetsformedlingens-uppdrag>
- Konjunkturinstitutet (2016) *Konjunkturläget Mars 2016*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Korpi, T., Bäckman, O. & Minas, R. (2015) *Att möta globaliseringen – Utbildning, aktivering och social exkludering i Norden*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Kullberg, C. & Brunnberg, E. (2007) ”Vinjetter som verktyg i studier av Valfärdspessioner - exempel från socialt arbete” i Elinor Brunnberg & Elisabet Cedersund (red.) *Valfärdspolitik i praktiken - om perspektiv och metoder i forskning*. Århus: Universitetsförlag.

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Kvist, E. & Overud, J. (2015) "From Emancipation through Employment to Emancipation through Entrepreneurship: An Analysis of the Special labor Market initiatives (BRYT) and Tax Deduction for Domestic Services (RUT) in Sweden" in *Nordic journal of working life studies*, Vol. 5, Nr. 3, s 41-57.
- Künzel, S. (2012) "The local dimension of active inclusion policy" in *Journal of European Social Policy*, Vol. 22, Nr. 1, s 3-16.
- Lantz, A. (2007) *Intervjumetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001) "A new contract for social assistance" in Ivar Lødemel & Heather Trickey (eds.) *'An offer you can't refuse'. Workfare in international Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Lødemel, I. & Moreira, A. (2014) *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal Convergence*. New York: Oxford University Press.
- Lorentzen, T., Angelin, A., Dahl, E., Kauppinen, T., Moisio, P. & Salonen, T. (2013) "Unemployment and economic security for young adults in Finland, Norway and Sweden: From unemployment protection to poverty relief" in *International Journal of Social Welfare*, Nr. 23, s 41-51.
- Lundin, M. & Thelander, J. (2012) *Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010*. Rapport 2012:1. Umeå: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Lundälv, J. & Lindqvist, R. (2013) "Aktivering till anställningsbarhet eller modernt arbetstvång? En analys av fas 3 i svensk dagspress" i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg. 19, Nr 3, s 9-23.
- May, T. (2013) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Meeuwisse, A., Swärd, H., Eliasson-Lappalainen, R. & Jacobsson, K. (2008) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Milton, P. (2006) *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Minas, R. (2014) "One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation?" in *International Journal of Social Welfare*, Vol. 23, s 40-53.
- Minas, R., Wright, S. & van Berkel, R. (2012) "Decentralization and centralization – Governing the activation of social assistance recipients in Europe" I *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 32 Nr. 5-6, s 286-298.
- Mörk, E. (2011) *Från försörjningsstöd till arbete - Hur kan vägen underlättas?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Mörk, E., & Liljeberg, L. (2011) *Fattig, sjuk och arbetslös - en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Nelson, M. (2013) "Making markets with active labour market policies: the

- influence of political parties, welfare state regimes and economic change on different types of policies” in *European Political Science Review*, Vol. 5, Nr. 2, s. 255-277.
- Nordesjö, K., Ulmestig, R. & Denvall, V. (2016) *Initial bedömning – implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholms stad*. Växjö: Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet.
- Nybom, J. (2011) “Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish Municipalities” in *European Journal of Social Work*, Nr. 14, s 339-361.
- Nybom, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141. Stockholm: Stockholms universitet.
- Nybom, J. (2014) ”Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare?” i *Socialvetenskaplig tidskrift*, Nr 1, s 24-46.
- Olofsson, J. (1996) *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning – En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830-1920*. Lund: Studentlitteratur.
- Olofsson, J. (2015) *Socialpolitik: varför, hur och till vilken nytta?* Lund: Studentlitteratur.
- Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2005) *Arbetslöshet*. Avesta: Svenska Tryckcentralen.
- Olofsson, J. & Panican, A. (2013) ”Unga och utanförskap i Sverige” i T. Olsen & J. Tägtström (red.) *For det som vokser. Unge, psykisk uhelse og tidlig uførepensjonering i Norden. En antologi*. Stockholm: Nordens Välfärdscenter.
- Panican, A. & Sunesson, S. (2004) ”Det skiftande värdet av rättigheter” i *Medborgare eller målsägare – sociala rättigheter och välfärdspolitiska dilemman*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Panican, A., Johansson, H., Koch, M. & Angelin, A. (2013) *The local arena for combating poverty. Malmö, Sweden*. Oldenburg: University of Oldenburg, Jean Monnet Centre for Europeanisation and Transnational Regulations, Institute for Social Sciences.
- Panican, A. & Angelin, A. (2016) “Worlds of active inclusion at local level: a comparative analysis” i Håkan Johansson & Alexandru Panican (Eds.) *Combating Poverty in Local Welfare Systems – active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panican, A. & Johansson, H. (2016) “Strategies against poverty in a Social democratic local welfare system: still the responsibility of public actors?” in Håkan Johansson & Alexandru Panican (Eds.) *Combating Poverty in Local Welfare Systems – active inclusion strategies in European cities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2011) ”Frälsningen, lagen och sanningen i ett

- kommunalt aktiveringsprojekt” i *Socionomen – forskningssupplementet*, Nr 30, s 44-55.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2016) “Social rights in the shadow of poor relief – social assistance in the universal Swedish welfare state” in *Citizenship Studies*, Vol. 20, Nr 3-4, s. 475-489.
- Persson, A. (2013) *Activation programs, benefit take-up, and labor market attachment*. Uppsala: Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Persson, A., & Vikman, U. (2010) *In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare*. IFAU-rapport 2010:7. Uppsala: IFAU.
- Persson, A. & Vikman, U. (2013) “Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants” in Anna Persson (dissertation) *Activation programs, benefit take-up, and labor market attachment*. Uppsala: Institute for Evaluation of Labor Market and Education Policy.
- Persson, A. & Vikman, U. (2014) ”The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates” in *Safety Nets and Benefit Dependence Research in Labor Economics* Vol. 39, s 189-217.
- Proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*. Stockholm.
- Proposition 2012/13:94 *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet*. Stockholm.
- Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017. Den makroekonomiska utvecklingen*. Stockholm.
- Qvist, M. (2016) ”Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden” in *Social Policy & Administration*, Vol. 50, Nr. 1, s. 19–38.
- Repstad, P. (2007) *Närhet och distans – kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Salonen T (2008): ”Fokus och relevans i fattigfrågan.” I: Swärd H, Egerö M-A (red): *Villkorandetspolitik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*. Malmö: Egalité.
- Salonen, T. & Ulmestig R. (2004) *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Växjö: Växjö universitet.
- Schröder, L. 1991. *Springpojkar och språngbräddor. Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*. Dissertation Series 18. Stockholm: Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- SFS 1944:475. *Lag om arbetslöshetsnämnd*.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.
- SFS 2013:421. *Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)*.
- SFS 2015:502 *Förordning (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten*.
- SFS 2015:506 *Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska Verksamheten*.
- SFS 2016:554 *Förordning (2007:1030) med instruktion för*

- Arbetsförmedlingen.*
- SKL (2011) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken - En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2014) *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2013. Kolada – statistik och databank.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2016) *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015. Kolada – statistik och databank.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Small, M. L. (2009) “How many cases do I need?” - On science and the logic of case selection in field-based research” in *Ethnography* 10 (5), s. 5-39.
- Smålandsposten (2014) *Låt Växjö kommun ta över Arbetsförmedlingen.* Publicerad 26 november 2014. På internet (2016): <http://www.smp.se/lobbyn/lat-vaxjo -kommun-ta-over-arbetsformedlingen/>
- Socialstyrelsen Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd, omfattning och socioekonomiska förutsättningar mellan 2011-2015. På internet (2016): <http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikdatabas/ekonomisktbistand>
- Socialstyrelsen (2016) *Statistik om ekonomiskt bistånd - Ekonomiskt bistånd, Utbetalt ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning, tusental kronor, Riket.* På internet (2016): <http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikdatabas/ ekonomisktbistand>
- Sundell, K. (2012) *Att göra effektutvärderingar.* Stockholm: Gothia Förlag.
- SVT Nyheter (2016) *Helsingborgspolitiker underkänner Arbetsförmedlingen.* Publicerad 12 maj 2016. På internet (2016): <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/helsingborgspolitiker- underkanner-arbetsformedlingen>
- Szulkin, R., Nekby, L., Bygren, M., Lindblom, C., Russell-Jonsson, K., Bengtsson, R. & Normark, E. (2013) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering – Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.* Forskningsrapport 2013/1. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Thorén, K. (2008) *“Activation Policy in Action”: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State.* Växjö: Växjö University Press.
- Thorén, K. (2012) *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.* Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Thorén, K. (2014) ”Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar” i Jonas Olofsson (red.) *Den långa vägen till arbetsmarknaden – Om unga utanför.* Lund: Studentlitteratur.
- Titmuss, R. (1950) *Problems of social policy.* London: Green and Co.
- Trelleborgs kommun (2014) *Trelleborg vill ta över statlig*

- arbetsmarknadsverksamhet*. På Internet (2016):
[http://www.trelleborg.se/sv/aktuellt/nyheter /2014/juni/trelleborg-vill-ta-over-statlig-arbetsmarknadsverksamhet/](http://www.trelleborg.se/sv/aktuellt/nyheter/2014/juni/trelleborg-vill-ta-over-statlig-arbetsmarknadsverksamhet/)
- Trost, J. (2010) *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Ulmestig, R. (2007) På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Ulmestig, R. (2013) "Individualisering och arbetslösa ungdomar" i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg. 19, Nr. 3, s.25-38.
- Ulmestig, R. & Marston, G. (2015) "Street-level Perceptions of Procedural Rights for Young Unemployed People – A Comparative Study between Sweden and Australia" I *Social Policy & Administration*, Vol. 49, Nr. 3, s. 394-411.
- van Berkel, R. & Valkenburg, B. (2007) *Making it personal. Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (eds.) (2011) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2012) "Governance of the activation policies in Europe" in *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 32, Nr. 5, s 260-272.
- Vikman, U. (2013) *Benefits or work? Social programs and labor supply*. Uppsala: Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Vikman, U & Westerberg, A (2017) Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken. IFAU-Rapport 2017:7. Uppsala. IFAU.
- Weber, M. (1978) *Den protestantiska etiken och kapitalismens anda*. Lund: Argos.

Rapporter i serien

1. Salonen, Tapio & Ulmestig, Rickard 2004:1. *Nedersta trappsteget.*
2. Harju, Anne 2005:1. *Barn och knapp ekonomi.*
3. Enokson, Uffe 2005:2. *Tid, pengar och sociala nätverk.*
4. Salonen, Tapio (red.) 2005:3. *Rena rama Sociorama.*
5. Johnsson, Eva 2006:1. *Tvångsvård enligt LVM.*
6. Järkestig Berggren, Ulrika 2006:2. *Personligt ombud.*
7. Enokson, Uffe 2006:3. *Tiden i senmodernt vardagsliv.*
8. Johnsson, Eva & Kerstin Svensson 2006:4. *Omedelbart samarbete.*
9. Denvall, Verner & Tabitha Wright Nielsen 2006:5. *Innovationsparadoxen.*
10. Kullberg, Karin 2006:6. *Man hittar sin nisch.*
11. Karlsson, Ingrid 2006:7. *Att leda i kommunal äldreomsorg.*
12. Ahlgren, Thorbjörn 2007:1. *Ungdomsbehandling.*
13. Johansson, Mairon 2007:2. *Gamla och nya frivillighetsformer.*
14. Bergman, Ann-Sofie 2007:3. *Ett gott hem?*
15. Lundby, Erika 2008:1. *Kunskapsöversikt över barns konsumtionsmönster.*
16. Albertsson, Marie 2008:2. *Från socialbidrag till äldreomsorgsstöd.*
17. Jacobson Pettersson, Helene 2008:3. *Socialt medborgarskap och social delaktighet.*
18. Giertz, Lottie 2008:4. *Ideal och vardag.*
19. Sandvall, Lisbeth 2008:5. *Från skuldsatt till skuldfri.*
20. Lorentzen, Mikael 2008:6. *Multikulturella visioner.*
21. Thelin, Angelika 2009:1. *Den tredje åldern – en kunskapsöversikt.*
22. Ulmestig, Rickard 2009:2. *I arbetslinjens skugga.*
23. Johansson, Kerstin & Johnsson, Eva 2009:3. *Teori och praktik i socionomutbildning.*
24. Damberg, Magdalena 2010:1. *Kompetensfrågans lokala konkretisering.*
25. Sandberg, Greta 2010:2. *Etnicitet och ungdom i socialt arbete.*
26. Elmersjö, Mathias, Elmersjö, Magdalena & Linde, Stig 2011:1. *Nationella forskarskolan i socialt arbete – dess målgrupp och deltagare.*
27. Ottengrim, Ann 2012:1. *I Finsams hägn. En BIKVA-utvärdering av Alvesta samordningsförbund.*
28. Bergman, Ann-Sofie & Johansson, Mairon 2012:2. *Utvärdering av projektet "Hela arbetslivet" – om kompetens, hälsa och ledarskap*
29. Blomberg, Barbro, Järkestig Berggren, Ulrika & Bergbäck, Ewa 2013:1. *Organisering av pedagogiskt stöd i högre utbildning.*
30. Denvall, Verner & Ottengrim, Ann 2013:2. *Single System Design på svenska. En försöksverksamhet inom socialpsykiatri i Enskede-Årsta-Vantör.*
31. Denvall, Verner, Lernä, Lena & Nordesjö, Kjetil 2014:1. *Föränderliga strukturer. Organisering för kunskapsbaserad socialtjänst i Kronoberg och Kalmar 2003-2013.*
32. Henriksson Lebeda, Charlotte 2015:1. *Barns och ungdomars bilder av poliser – en studie i två lokala sammanhang.*

33. Bergman, Ann-Sofie & Johansson Mairon 2015:2. *Hemma-bos-insats för barnfamiljer – förekomst, variation, innebörd.*
34. Nordesjö, Kettel, Ulmestig Rickard & Denvall, Verner 2016:1. *Initial bedömning – implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholm stad.*
35. Sandvall, Lisbeth 2016:2. *Varför ansöker inte fler överskuldsatta om skuldsanerung? Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet.*
36. Panican, Alexandru & Ulmestig, Rickard 2017:1. Lokal arbetsmarknadspolitik – vem gör vad, hur och för vem?

Publikationer i rapportserien i socialt arbete vid Linnéuniversitetet kan beställas genom: SA, Linnéuniversitetet, 351 95 Växjö.

Syftet i forskningsrapporten är att analysera om och i så fall hur statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar varandra samt om arbetslösa riskerar att varken aktualiseras inom kommunal eller statlig arbetsmarknadspolitik. Forskningsrapporten omfattar en kunskapsöversikt av forskning om kommunal arbetsmarknadspolitik samt en intervjustudie med nyckelpersoner inom statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik i elva kommuner. Huvudresultatet i kunskapsöversikten är att kommunal arbetsmarknadspolitik är heterogen; insatserna vänder sig till skilda målgrupper, är ofta av flyktig beskaffenhet, bedrivs i projektform, har otydliga mål och leder till tämligen svårbedömda effekter. En viktigt slutsats i intervjustudien är att statens styrning av arbetsmarknadspolitiken är mycket vag och resulterar i stora lokala variationer. I intervjustudien lyfts fram flera exempel på att statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar varandra samt att arbetslösa "faller mellan stolarna".