

Vad är nytt? - kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik

Alexandru Panican & Rickard Ulmestig

Den svenska kommunala arbetsmarknadspolitikerna har expanderat sedan 1990-talet. Kommunala arbetsmarknadsåtgärder kostar 5 miljarder, involverar 5 300 årsarbetare och 110 000 deltagare årligen. Enligt den senaste kunskapssammanställningen publicerad 2012 är kunskaperna om vad som görs och uppnås begränsad. I artikeln sammanfattas kunskapsläget mellan 2012-17. Vi genomför en systematisk forskningsöversikt genom att kartlägga, redovisa och slutligen syntetisera litteraturen utifrån fyra teman: varför initieras kommunala arbetsmarknadsåtgärder, hur dessa organiseras, effekter för deltagarna samt hur det praktiska arbetet bedrivs. I artikeln dras följande slutsatser: forskningen är alltför begränsad, det finns få effektstudier, individualisering och decentralisering utgör centrala beståndsdelar och arbetsmarknadsåtgärderna har en tveksam kvalitet.

Nyckelord: Aktiveringsforskning, Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsåtgärder, Kommunal arbetsmarknadspolitik, Kunskapssammanställning

Den svenska arbetsmarknadspolitikerna har av tradition förvaltats av statliga institutioner (Olofsson 2015). Arbetsförmedlingen finansieras och regleras av staten och har till uppgift att matcha arbetslösa med arbetsgivare som söker arbetskraft samt prioriterar arbetslösa som befinner sig långt från arbetsmarknaden (SFS 2007:1030). Men den ekonomiska krisen under 1990-talet, som påminner

FÖRFATTARE

Alexandru Panican, docent, Socialhögskolan vid Lunds universitet alexandru.panican@soch.lu.se

Rickard Ulmestig, docent, Socialhögskolan vid Lunds universitet och vid Linnéuniversitetet rickard.ulmestig@lnu.se

om 1930-talets depressionsår (Olofsson & Wadensjö 2005), har drabbat Sverige på ett drastiskt sätt. Arbetslösheten har ökat till rekordnivåer och arbetsmarknadspolitiken har tudelats: en statlig arbetsmarknadspolitik bedriven av Arbetsförmedlingen oftast riktad till arbetslösa med arbetslöshetsförsäkringar och en kommunal arbetsmarknadspolitik avsedd främst för arbetslösa med höga trösklar för etablering samt mottagare av ekonomiskt bistånd (Bergmark, Bäckman & Minas 2013; Heidenreich et al. 2014; Nybom 2014; Thorén 2014). Det är empiriskt belagt att arbetslösa med ekonomiskt bistånd inte har samma tillgång till Arbetsförmedlingens program som andra arbetslösa (Mörk 2011).

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken står för åtgärder som har blivit allt mer omfattande. Kostnaderna har ökat markant, under 2018 har kommunerna spenderat drygt 5 miljarder kronor exklusive förvaltningskostnader vilket kan jämföras med strax under 3 miljarder för 2011. Under verksamhetsåret 2018 involverade de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna nästan 110 000 deltagare och över 5 300 årsarbetare (SKL 2019).

Men vad vet vi om vad som görs och uppnås med kommunala arbetsmarknadsåtgärder? Aktiveringsforskningen betecknas av tre återkommande slutsatser: det finns för lite forskning om vad som görs, dokumentationen är mycket bristfällig och kommunala aktiveringsinsatser¹ reproducerar social exkludering (Nybom 2012). Enligt Thoréns (2012) kunskapssammanställning som täcker in forskningsresultat mellan 1990 och 2012, visar det sig att kommunala arbetsmarknadsåtgärder handlar om ad-hoc lösningar som består av otydliga insatser med oklart stöd i lagstiftning samt med okända effekter.

Till sist kan det sägas att forskningsresultaten ofta är både omgärdade av osäkerhet och är motsägelsefulla, vilket betyder att det behövs mer forskning inom detta växande politik- och praktikområde (Thorén 2012, s 44).

Det saknas en studie som sammanfattar aktiveringsforskningen bedriven sedan 2012. En sådan kunskapssammanställning är till nytta för aktiveringsforskare för att identifiera kunskapsluckor, för praktiker genom att få kunskap om vad som kan förbättras samt för brukare för att ta del av forskningsresultat om vad som görs och uppnås med hjälp av kommunal aktivering. Arbetsförmedlingens pågående omställningsprocess (under 2019-20) gör att hälften av myndighetens kontor stängs ner och 4 500 anställda varslas; detta kommer sannolikt att påverka den lokala arbetsmarknadspolitiken vilket gör det angeläget att vara bekant med kunskapsläget om den aktivering som kommunerna bedriver.

SYFTE

Syftet i denna artikel är att sammanfatta kunskapsläget om kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Sverige mellan maj 2012 och januari 2017².

I den fortsatta framställningen kommer metoden först att diskuteras. Därefter kommer kunskapsläget om kommunala arbetsmarknadsåtgärder att lyftas fram utifrån fyra teman som handlar om (i) anledningar till att kommunala arbetsmarknadsåtgärder initieras, (ii) hur dessa organiseras, (iii) hur det praktiska arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder bedrivs samt (iv) åtgärdernas effekter för brukarna. Avslutningsvis presenteras några iakttagelser utifrån den forskning som behandlats i artikeln.

METOD

Vi har genomfört en systematisk forskningsöversikt genom att kartlägga, redovisa och syntetisera den tidigare forskning som ställs i centrum i denna artikel (Bergmark 2008).

Kartläggningen har huvudsakligen gjorts med hjälp av litteratursökningar i elektroniska databaser. Litteratursökning är förenat med tillkortakommanden eftersom ingen databas och sökmotor täcker samtliga publikationer (Lindberg 2009). Litteratursökningen inleddes med sökning i databasen LIBRIS som visade sig vara otillräcklig eftersom flera texter som artikelns författare var bekanta med sedan tidigare inte kom upp (om brister med LIBRIS se Lindberg 2003; Hirsh & Lindberg 2015). Sökningen kompletterades med databaser från Lunds universitet (LUBsearch och Lovisa) och Linnéuniversitetet (OneSearch). Det kan finnas texter som inte har identifierats såsom bokkapitel, konferensbidrag, forskningsrapporter, utvärderingar och opublicerade studier; å andra sidan är det sällan som forskare inte registrerar egna studier. De övriga använda sökstrategierna, som redovisas nedan, bör kompensera till viss del. Samtidigt är det mindre troligt att icke identifierade texter avsevärt skulle förändra slutsatserna i denna artikel bedömd utifrån den samstämmighet som finns i den tidigare forskning som kunskapssammanställningen bygger på och som omfattar sjuttioal publikationer.

Redovisningen är inriktad på att presentera huvudresultatet från varje text. Redovisningen syntetiseras med hjälp av olika teman, ett arbete som har ägt rum i två steg. I initialskedet har vi försökt redovisa tidigare forskning utifrån samma teman (såsom socialbidragstagande och kopplingen till arbetsmarknadsåtgärder, samverkan med andra aktörer och deltagarnas perspektiv på de kommunala åtgärderna) som i den senaste kunskapssammanställningen (Thorén 2012). Ett första varv genom texterna visade att forskningen sedan 2012 inte låter sig presenteras under samma teman; exempelvis forskningen om deltagarnas perspektiv

² Vi tackar IFAU och Riksrevisionen för finansiering.

på kommunala åtgärder är så pass begränsad att den inte kan bilda ett eget tema. Detta gjorde att vi i ett andra steg fick läsa texterna på nytt dock denna gång för att kunna syntetisera fram relevanta teman från den studerade forskningen. Vi har identifierat fyra teman varav två står nära varandra: (tema två) hur organiseras kommunal aktivering och (tema fyra) hur bedrivs det praktiska arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Skillnaden är att tema två omfattar forskning av en principiell karaktär om organisatoriska aspekter och idealmodeller medan tema fyra fångar forskning om faktiska aspekter gällande det praktiska arbetet genom att lyfta fram arbetssättets karaktär, relationen mellan anställda och brukare samt de sistnämndas rättigheter och skyldigheter.

Vi har använt oss av följande inkluderings- och exkluderingskriterier i urvalet av texter:

- Kunskapskartläggningen täcker utgiven forskning mellan maj 2012 (då den senaste sammanställningen om kommunal aktivering publiceras av Thorén) och januari 2017. I något fall redovisas för forskning före 2012 som inte inkluderas i Thoréns kunskapssammanställning.
- Valda texter är avhandlingar, forskningsrapporter och artiklar publicerade i peer review tidskrifter (kriteriet exkluderar texter skrivna av författare utan forskarutbildning).
- Texterna ska avhandla kommunal aktivering i Sverige. Var forskaren har sin hemvist saknar betydelse, det kan handla om internationell forskning om svenska förhållanden.
- Texterna kan vara elektronisk publicerade eller tillgängliga i tryckt format. Förutom sökningar i de ovan redovisade databaser görs sökningar i referenslistor som hör till de källor som lyfts fram i denna artikel. I initialskedet med kunskapskartläggningen har kontaktats forskare på området för att få information om relevanta texter.
- Litteratursökningen har gjorts 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".

VARFÖR INITIERAS KOMMUNALA ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER?

1990-talets kris satte sin prägel på arbetsmarknadspolitiken. Full sysselsättning omdefinierades till full anställningsbarhet där ansvaret lades på arbetslösa (Dahlstedt 2013). Arbetslinjen med ökade krav på aktivering förstärktes med förhopp-

ningen att bromsa den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden (Bergmark, Bäckman & Minas 2013, 2016; Nybom 2012; Qvist 2016).

De statliga trygghetssystemen försämrades genom nedsatta ersättningsnivåer (sjönk från 90 till 80 procent) och ökade krav för att kvalificera sig för socialförsäkringar (Broström 2015). Denna negativa utveckling gjorde att alltfler stod utanför den universella välfärdsmodellen. Parallellt har andelen tidsbegränsade arbeten stigit, sysselsättningsnivåerna rasat och arbetslösheten nått rekordnivåer. Om staten var huvudaktör för arbetsmarknadsinsatser har krisen lett till att även kommunerna initierat egna arbetsmarknadsåtgärder som har blivit allt mer omfattande. Gruppen med icke-etablerade har ökat vilket innebär att det finns fler arbetslösa utan inkomstrelaterade försäkringar samtidigt som tröskeln för arbetslöshetsförsäkring höjs (på samma tema gällande ungdomar se Lorentzen et al. 2013). Sedan 1990-talet har allt fler blivit beroende av ekonomiskt stöd för sin försörjning vilket finansieras av kommunerna. Detta har medfört en decentralisering av ansvaret för arbetslösa från stat till kommun och därmed en övervältring av statliga kostnader på kommunerna (Panican & Johansson 2016).

Det ekonomiska biståndet har kopplats tydligare till aktiveringskrav (Broström 2015) med hjälp av Socialtjänstlagens revideringar från 1998 (införda 2001). Genom dessa revideringar fick kommunerna ställa krav på någon form av aktivitet framförallt på arbetslösa försörjningsstödstagare som inte har fyllt tjugofem år (SoL 2001:453, 4 kap. 4 §). Kommunerna fick ett ökat handlingsutrymme men det blev oklart vad som menades med aktiveringskrav (Thorén 2012); efter ytterligare revideringar från 2015 fick samma aktiveringskrav ställas på samtliga med ekonomiskt bistånd. Mottagaren av ekonomiskt bistånd skulle delta i kommunala arbetsmarknadsåtgärder vilket gjorde att socialtjänsten började använda sig av många sorters aktiveringsåtgärder (Dahlberg et al. 2013a; Davidsson 2015; Korpi, Bäckman & Minas 2015; Persson 2013; Persson & Vikman 2014; Vikman 2013).

Nybom (2014) förklarar att försörjningsstödstagandet historiskt har fungerat som ett sätt att trygga de arbetslösas ekonomi under tider av arbetslöshet. Under högkonjunktur kunde fler etablera sig på arbetsmarknaden. Men kopplingen mellan konjunktur och etablering har försvagats. Sedan 2000-talet har vissa grupper arbetslösa (unga utan gymnasiekompetens, arbetslösa med utländsk bakgrund, ensamstående mödrar) varit beroende av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning även i tider av högkonjunktur. Lösningen för kommunerna och då med avsikt att minska kostnaderna blev ökade aktiveringskrav. Socialtjänstlagen har stegvis ändrats för att möjliggöra sanktioner mot försörjningsstödstagare som inte fullföljer aktiveringsplaneringen; forskningen pekar på att det finns paralleller mellan denna utveckling och fattigvården i meningen att arbetssättet bygger på godtycklighet, lokala beslut och understödstagarens underordnade roll i förhål-

lande till de yrkesverksamma (Dahlberg et al. 2013a; Nybom 2012, 2014; Panican & Ulmestig 2016).

En annan aspekt som framkallar kommunal aktivering är Arbetsförmedlingens dominerande organisatoriska position gentemot kommuner genom sitt tolkningsföretråde om vilka arbetslösa de väljer arbeta med. Arbetsförmedlingen ska ta emot samtliga för åtgärder men använder sig istället av egna bedömningar om vem de kan arbeta med. Arbetslösa som inte bedöms kunna ta en anställning skickas till kommunerna med motiveringen att dessa enligt Socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för försörjning. Arbetsförmedlingen använder sig även av tvivelaktiga bedömningar såsom funktionshinderkodningar av arbetslösa som har ökat från 10 procent av samtliga inskrivna år 1992 till drygt 25 procent år 2011 (Jacobsson & Seing 2013). Ökningen kopplas till organisatoriska förhållanden snarare än till individuella orsaker. Ett exempel är den socialmedicinska koden som är en administrativ kategori skapad av Arbetsförmedlingen utan förankring i WHO:s internationella funktionshinderlista; till denna kategori räknas arbetslösa med kriminell bakgrund, missbruk, kraftigt överviktiga, piercing och arbetslösa med bristfällig hygien (ibid.). En del av arbetslösa med funktionshinderkodningar, som ett resultat av administrativ kategorisering, hänvisas till kommunen vilket skapar ett behov av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

Som ytterligare skäl för att kommunala arbetsmarknadsåtgärder initierats kan nämnas bristande samarbete såväl som missnöje med Arbetsförmedlingens egna insatser som bedöms hålla en låg kvalitet eller för den passivitet som den sistnämnda myndigheten upplevs av kommuner visa gentemot arbetslösa likväl som att den statliga arbetsmarknadspolitiken regleras nationellt vilket inte kan anpassas till lokala förhållanden (Bergmark, Bäckman & Minas 2013, 2016; Nybom 2012, 2014; Panican & Johansson 2016; Thorén 2014).

HUR ORGANISERAS KOMMUNALA ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER?

Kommunala arbetsmarknadsåtgärder har olika karaktär och vänder sig till skilda målgrupper, vilket inte behöver vara ett problem med tanke på den komplexitet som finns gällande insatser för att underlätta en etablering. Det kan handla om arbetsförmågeutredning, utbildningar som förstärker kompetens, insatser som ökar individens sökbenägenhet och arbetsmotivation, arbetsträning, subventionerad sysselsättning, förberedelser för insatser från Arbetsförmedlingen, förmedling av praktikplatser (Panican & Angelin 2016; Thorén 2014). En aktiv arbetsmarknadspolitik anses främja etablering genom starka arbetskrav i kombination med såväl styrning som kontroll och även sanktionsmöjligheter (såsom indragna ersättningar) ifall den enskilde inte gör sitt yttersta (Kvist & Overud 2015).

Det finns betydande variationer i hur aktiveringen organiseras och vilka skyldigheter de arbetslösa har, även om det handlar om samma typ av kommunal arbetsmarknadsåtgärd (Jacobsson, Hollertz & Garsten 2017; Nybom 2012; Thorén 2014). Variationerna möjliggörs av bristen på styrning, kommunerna organiserar sin arbetsmarknadspolitik enligt egna prioriteringar. Aktiveringen styrs endast till viss del av lagstiftning (Kommunallagen och Socialtjänstlagen) som bygger på oklara formuleringar, det finns ingen tillsynsmyndighet, det finns ingen myndighet som samlar in kunskap och som har ansvar för kunskapsproduktionen och det finns inte heller några övergripande avtal som styr verksamheten. Eftersom det inte finns några skyldigheter för kommunerna att bedriva arbetsmarknadspolitik, finns inte heller någon rättighet för arbetslösa att få stöd. Detta skapar en maktjämlighet som sätter arbetslösa i en svag position. Inte heller det juridiska systemet klarar av att utjämna den betydande maktjämligheten (Van Aerschoot 2011).

Aktiveringsåtgärdernas heterogena karaktär och skiftande organisering har många gånger en flyktig beskaffenhet inom ramen för mångsidiga lokala projekt. Variationen är inte kopplad till arbetslösas behov, utan snarare ska förstås som ad-hoc lösningar (Thorén 2014). Jacobsson, Hollertz & Garsten (2017) uppmärksammar betydelsen av den lokala kontexten, med olika politiska intressen som gör att aktiveringen inte kan förstås utifrån nationella prioriteringar. Resultatet blir variationer om vem som ska aktiveras och utifrån vilka utgångspunkter aktiveringen sker. Ett exempel på lokal variation avspeglas i en kartläggning av kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Göteborgsregionen (Bergström Casinowsky 2014) som visar att en majoritet av arbetsmarknadsenheterna (i nästan två tredjedelar av kommunerna) organiseras av socialnämnden; en återkommande uppfattning är att arbetsmarknadsinsatser utgör ett område som får stå tillbaka, främst för att aktivering inte utgör ett lagstadgat ansvar för kommunerna. Krav på nedskärningar i förvaltningens budget slår ofta hårt och på olika sätt mot arbetsmarknadsverksamheten till följd av att lagstadgade delar av socialtjänsten prioriteras. En annan aspekt handlar om samarbete mellan kommunala verksamheter kring försörjningsstödstagare som underlättas genom kortare informations- och beslutsvägar men det finns inte en enhetlig uppfattning om institutionella arrangemang kring hur det ska samarbetas. I kartläggningen träder det även fram argument för en organisering av aktivering direkt under kommunstyrelsen vilket skulle ha ett symboliskt värde men också en konkret praktisk betydelse genom närheten till politiska beslut och ökade möjligheter till inflytande (ibid.).

Ett annat exempel på variationer i hur kommunal arbetsmarknadspolitik organiseras hittas i en studie (Bergmark, Bäckman & Minas 2013) om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet. Forskarna ringar 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) en organisatorisk samordning av arbete och försörjning i en enhet. Gällande organisering av de kommunala arbetsmarknadsåtgärdernas betydelse för mottagande av ekonomiskt bistånd dras slutsatsen att:

De skillnader som framträtt har då pekat mot en jämförelsevis mindre betydelse av övergripande organisationsformer, mottagningsrutiner, personaltäthet eller former för ärendedragning (Bergmark, Bäckman & Minas 2013, s 78).

En viktig aspekt i organiseringen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är att arbetslösa försörjningsstödstagare hänvisas i allt högre omfattning till någon kommunal insats för att kvalificera sig för ekonomiskt bistånd (Dahlberg et al. 2013a; Thorén 2014). Till skillnad från Arbetsförmedlingen som regleras nationellt, vars verksamhet utgår från principen om likvärdig service, leder det kommunala självbestämmandet i kombination med Socialtjänstlagens vaga formuleringar till en lokal handlingsfrihet som gör att arbetslösa behandlas olika trots behov av likartade insatser (Ulmestig 2013). Detta gör försörjningsstödstagarna till en missgynnad grupp inom arbetsmarknadspolitiken som riskerar ta del av mindre relevanta åtgärder samt acceptera striktare aktiveringskrav med ökade sanktionsmöjligheter kopplade till ekonomiskt bistånd (Lorentzen et al. 2013; Nordesjö, Ulmestig & Denvall 2016; Nybom 2012, 2014).

Aktiveringsforskare diskuterar i termer av rationaliteter och idealmodeller gällande organisering av arbetsmarknadsåtgärder. Arbetslinjen (stimulera samtliga i arbetsför ålder till lönearbete) som underbygger användning av arbetsmarknadsåtgärder kan förankras i olika rationaliteter: 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 (Davidsson 2015).

Organiseringen av arbetsmarknadsåtgärder delas in i passiva och aktiva insatser. De förra handlar om utbetalning av bidrag såsom arbetslöshetsersättning som individen är kvalificerad för och som oftast förenas med krav på att vara aktiv i sitt arbetssökande. Med aktiva insatser menas matchning (kartlägga individens kompetens för att matcha den mot efterfrågad kompetens), utbudsinriktade insatser (höja arbetslöses anställningsbarhet genom utbildning eller praktik) samt efterfrågeinriktade åtgärder (anställningsstöd såsom offentligt skyddat arbete) (Andersson & Boman 2012; Bengtsson & Berglund 2012).

En ytterligare distinktion görs mellan offensiva och defensiva strategier. Enligt offensiva strategier anses individen vara motiverad att höja sitt arbetsmarknadsvärde genom institutionella arrangemang medan defensiva betonar plikten att aktivera sig för att stävja bidragsberoende och passiviseringskulturer (Bengtsson 2014; Szulkin et al. 2013). Arbetsmarknadsåtgärderna i Sverige betecknas som aktiva även om tyngdpunkten på utbuds- och efterfrågeinriktade respektive matchningsåtgärder varierar beroende på förd politik samt arbetsmarknadsläge. På grund av den ekonomiska krisen och ändrad politik, kopplad till Maastricht-fördragets konvergenskriterier (som EU-länder måste uppfylla som en del av euroområdet), satsas sedan mitten på 1990-talet på aktiva arbetsmarknadsåtgärder med betoning på arbetskraftsutbud. Detta följs upp med striktare syn på arbetslösa som disciplineras till att hantera starkare arbetskrav. Det handlar om en defensiv arbetslinje som pressar aktivering genom sanktioner, tvångsmekanismer och mindre generösa arbetslöshetsersättningar (Bengtsson & Berglund 2012).

Organiseringen av arbetsmarknadsåtgärder beskrivs även med hjälp av två idealmodeller. Jobbaktiveringsmodellen (piska) kopplas oftast till kommunal aktivering som påminner om fattigvård. Den betecknas av kontroll och sanktioner för att öka ansvarstagandet i jobbsökande aktiviteter och avskräcka från försörjningsstödstagande (avskräckande krav med hoteffekter) eller finna arbete innan aktiveringsåtgärden påbörjas. Resursaktiveringsmodellen (morot) betonar utbildning och arbetslivserfarenhet från reguljär arbetsmarknad och är vanligen förbunden med statlig aktivering för att underlätta arbetsmarknadsetableringen där sanktioner och kontroll har en underordnad roll (Dahlberg et al. 2013a; Nybom 2014; Thorén 2014).

Statliga och kommunala verksamheter har samlokaliseras i flera länder för att förbättra samverkan och bli därmed effektiva gällande arbetsmarknadsåtgärder. Dessa institutionella partnerskap (one-stop-shops) blir en väg in till flera insatser; det blir kortare kontaktvägar mellan statliga och kommunala verksamheter för att undvika såväl överlappande åtgärder som att någon hamnar mellan stolarna (Minas 2014). I Malmö har representanter för kommunala verksamheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan flyttat in under ett tak. Men samlokaliseringen kopplades till organisationens ursprungliga budget och regleringar vilket ledde till mer kontroll och ökade krav på deltagarna utan positiva resultat. Verksamheten fick läggas ner (Panican et al. 2013).

VILKA EFFEKTER GER KOMMUNALA ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER FÖR BRUKARNA?

Det finns få utvärderingar av kommunala arbetsmarknadsåtgärder och endast några effektstudier. Det saknas kunskaper om huruvida kommunernas aktivering är framgångsrika i bemärkelsen att människor blir självförsörjande (Dahlberg et al.

2013a; Engdahl & Forslund 2015; Nybom 2014). Persson & Vikman (2014) visar att krav på aktivering 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 för arbetsmarknadsetablering. Däremot kan långvarig understödstagande leda till negativa konsekvenser för den enskilde. Kontrollen kopplad till kommunala arbetsmarknadsåtgärder och de låga summor som beviljas i samband med ekonomiskt bistånd leder till social exkludering (Bergmark & Bäckman 2011).

Det finns endast fyra studier som i olika grad kan kopplas till effektstudier av kommunala arbetsmarknadsåtgärder publicerade efter 2012: Bergmark, Bäckman & Minas (2013), Dahlberg et al. (2013a), delar av Hanspers avhandling (2013) och Persson (2013). I dessa studier framkommer det att aktiveringsinsatsernas effekter varierar mellan kontraproduktiva till blygsamt positiva på självförsörjning.

I den mest omfattande enkätundersökningen med deltagare (fokus på utrikesfödda) i en kommunal arbetsmarknadsåtgärd bedriven av Stockholms stad, anser deltagarna att aktiveringen är undermålig och skulle hellre ta del av en annan insats såsom att söka arbete genom Arbetsförmedlingen, gå en yrkesutbildning eller söka jobb på egen hand (Dahlberg et al. 2013a). En annan slutsats är att de kommunala aktiveringsåtgärderna ger blygsamma positiva effekter på sysselsättning och disponibel inkomst dock inga effekter gällande mottagande av ekonomiskt bistånd. När det gäller undergrupper leder kommunal aktivering till måttligt positiva effekter för svenskfödda och ensamstående (Dahlberg et al. 2013b, texten utgör den första artikeln i Hanspers sammanläggningsavhandling från 2013). Däremot visar det sig att aktiveringskrav i Stockholm kopplas, enligt en studie baserad på unikt material om arbetslösa försörjningsstödstagare verksamma i kommunala arbetsmarknadsåtgärder, till oönskade effekter som ökad brottslighet bland unga män (Persson 2013); resultatet ska dock tolkas med försiktighet eftersom empirin inte fångar mekanismen som förklarar sambandet mellan aktiveringskrav och ökad brottslighet (ibid.).

Bergmark, Bäckman & Minas (2013) analyserar åtta kommuner med fokus bland annat på vägar ut ur försörjningsstöd där kommunernas arbetsmarknadsåtgärder utgör en undersökningsdimension. Kommunurvalet utgår ifrån bidragstider och forskarna gör en distinktion mellan kort- och långtidskommuner. Kommunerna med kortare bidragstider använder ökade krav på jobbsökandeaktiviteter och omfattande insatser för att stärka individens position; aktiveringsinsatserna ger vissa positiva effekter genom att påskynda flödet ut ur försörjningsstödsstagan. Korttidskommunerna prioriterar arbetslösa ungdomar, använder brett utbud av aktiveringsåtgärder (från yrkesutbildningar till okvalificerade arbeten) med tydligt inslag av kompetensutveckling, har ett fungerande samarbete såväl mellan

kommunala verksamheter som med Arbetsförmedlingen i kombination med högre användning av sanktioner.

Utöver dessa fyra effektstudier har Nybom publicerat en artikel (2014) baserad på empirin från hennes avhandling (Nybom 2012); det ska nämnas att delar av empirin har samlats mellan 2002-04 vilket gör att vissa slutsatser kan tappa i aktualitet i förhållande till kommunal aktivering vid tidpunkten för artikelns publicering, ett påpekande som gäller även andra effektstudier. I artikeln analyseras effekter av kommunal aktivering av försörjningsstödstagare i fyra kommuner. Slutsatsen är att den politiska diskursen samt ändringarna i Socialtjänstlagen som ökar aktiveringskraven påminner om en stark koppling till jobbaktiveringsmodellen (piska – kontroll och sanktioner). Emellertid, om ambitionen är att underlätta arbetsmarknadsetablering visar det sig att resursaktiveringsmodellen (morot – utbildning och arbetslivserfarenhet dock inte från kommunal sysselsättningsverksamhet) är den mer effektiva aktiveringsmodellen som tyder på positiva effekter för brukarna. Inom resursaktiveringen används enbart sanktioner (neddraget men inte nekat försörjningsstöd) när brukaren utan godtagbart skäl inte fullföljer planeringen. Jobbaktiveringsmodellen ökar risken för försörjningsstödsberoende. Däremot kan jobbaktivering utan sanktioner leda till en positiv utveckling för brukarna (Nybom 2014).

Avslutningsvis ska nämnas en undersökning som mäter effekter av aktiv arbetsmarknadspolitik på lokal nivå inom ramen för socialfondsfinansierade projekt oberoende om deltagarna anvisas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller socialtjänsten. Huvudslutsatsen är att aktiveringsinsatsernas effekter varierar mellan negativa, obefintliga och blygsamt positiva gällande sysselsättningsgrad och inkomster. Exempelvis, utrikesföddas deltagande i aktivering ger en liten effekt på deras sysselsättningschanser medan gruppen ungdomar som varken studerar eller arbetar uppvisar inga effekter alls dock en lägre sannolikhet för att övergå till studier jämfört med kontrollgruppen (Bygren, Lindblom & Szulkin 2014).

Ingen av dessa studier utgör en regelrätt effektutvärdering. Förutom flera svårigheter som en effektutvärdering av arbetsmarknadsåtgärder är behäftad med (bristfällig tillgång till tillförlitlig och jämförbar data om åtgärdernas utformning och deltagare samt svårigheter att isolera insatsen från andra åtgärder) kan nämnas metodologiska problem med att fånga insatseffekter 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 säker kunskap om kausala effekter, dvs vad som har orsakat resultatet (Sundell 2012; gällande metodologiska problem se även Bygren, Lindblom & Szulkin 2014 och Dahlberg et al. 2013a). De effektstudier som 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).

HUR BEDRIVS DET PRAKTISKA ARBETET MED KOMMUNALA ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER?

Aktiveringen erbjuder ett stort svängrum för politiker och myndigheter som organiserar kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Åtgärderna är ofta förankrade i ideologiska perspektiv, inbäddade i moralisering för att visa handlingskraft i bekämpningen av arbetslöshet. I det praktiska arbetet läggs tyngdpunkten på brukarens skyldigheter snarare än på rättigheter; kommunal aktivering rättfärdigar inskränkning av självbestämmanderätt för att motivera försörjningsstödstagaren till att ta sitt ansvar. Brukaren kan formellt tacka nej till insatser men om de behöver bistånd för sin livsföring då blir aktiveringen 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 (Dahlstedt 2013; Ulmestig & Marston 2015).

Det praktiska arbetet med kommunal aktivering kan ha olika karaktär. Det kan handla om åtgärder förankrade i workfare-principen importerad sedan 1990-talet från USA (Kananen 2012). Aktiveringen behöver inte betyda kompetenshöjande insatser för att öka brukarens attraktionskraft på arbetsmarknaden. Det handlar framförallt om någon form av motprestation (såsom okvalificerade arbetsuppgifter) för att bekämpa bidragsberoende. En annan typ av aktivering kan bestå av praktik på reguljär arbetsmarknad eller jobbsökarkurser som ökar förutsättningarna att lämna utkanten av arbetsmarknaden. En tredje typ av aktivering omfattar potentiellt verksamma insatser för arbetsmarknadsetablering såsom yrkesutbildningar (Bergmark, Bäckman & Minas 2013, 2016). Vilken typ av arbetsmarknadsåtgärd brukaren tar del av behöver inte vara förankrad i noggranna överväganden (Nybom 2012). Det finns dock en tendens att forma åtgärderna utifrån ett strikt förhållningssätt för att göra ekonomiskt bistånd så motbjudande som möjligt (Broström 2015; Davidsson 2015; Minas, Wright & van Berkel 2012; Persson 2013; Vikman 2013 – för ytterligare studier som pekar åt samma slutsats men som föregår den forskning som uppmärksammas i artikeln se Thorén 2008, Hollertz 2010; Ekström 2005; Hedblom 2004).

Workfare-principen garanterar en modern industriell reservarmé genom arbetslösa som träder in i produktionen när som helst och accepterar de löner och arbete de erbjuds. Arbetslösa blir införstådda med att de inte har ett ekonomiskt skyddsnät att falla tillbaka på ifall de skulle tacka nej till arbetsmarknadsåtgärder (Broström 2015), ett konstaterande som kan nyanseras eftersom kommunal aktivering ofta är ämnad för arbetslösa som står längst ifrån arbetsmarknaden och som inte per se kan bilda en industriell reservarmé. Aktiveringen avspeglar en nedmontering av välfärdsstaten genom att hänvisa människor till ett liv beroende

av tillfälliga lösningar genom arbetsmarknadsåtgärder kopplade till behovsprövat bidrag, ett liv underordnat en oförutsägbar trygghet. Brukare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder skapar en underklass (ibid.).

Men kommunal aktivering sker inte i vakuum. Vi drar en parallell till nationell arbetsmarknadspolitik genomsyrad av en aktiveringstrend byggd på en omförhandling av gränsen mellan kollektivt och individuellt ansvarstagande. Det åligger brukaren att visa sig aktiv, vara tillmötesgående gällande motprestationer samt göra allt för att göra sig attraktiv på arbetsmarknaden. Gällande nationell aktiveringspolitik förklaras att:

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, s 188).

Individualisering, marknadsanpassning av sociala tjänster, samlokalisering och decentralisering utgör kärnan i den ovan omtalade aktiveringstrenden. Individualiseringen i det praktiska arbetet med nationella arbetsmarknadsåtgärder gör att arbetslösheten uppfattas som varken strukturellt betingad eller kopplad till kollektivt ansvar. Arbetslöshet handlar istället om ett individuellt problem (Lundälv & Lindqvist 2013),

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, s 12).

I en komparativ studie om aktivering i sex europeiska länder hittas en distinkt återkommande tendens mot individualisering av aktiveringsinsatser kopplad till sanktioner (tydligast i Sverige), dock med en otydlig tillämpning på lokal nivå där myndigheter ofta har egna institutionella arrangemang (Berthet & Bourgeois 2014). Aktiveringstrenden inom den nationella aktiveringspolitiken avspeglas på lokal nivå inom kommunala arbetsmarknadsåtgärder (Broström 2015; Dahlstedt 2013).

Decentralisering och individualisering i kommunal arbetsmarknadspolitik har en gynnsam potential genom att bortse från "one size fits all"- åtgärder; kommunala verksamheter kan erbjuda insatser utifrån individens förmågor, behov och önskemål. Men individualiseringen slår samtidigt hål på ambitionen att skydda brukaren mot sociala risker genom kollektiva och universalistiska arrangemang inom en välfärdsstat baserat på ett utvecklat socialt medborgarskap. Genom individualisering läggs ansvaret istället på individen som 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 även inom kommunal aktivering (Ulmestig 2013).

Vi ska dels vidareutveckla nämnda empiriska studier, dels lyfta fram ytterligare undersökningar om hur arbetet med kommunala arbetsmarknadsåtgärder bedrivs praktiskt. I en av studierna som har berörts ovan (Ulmestig 2013), framkommer det att handlingsplaner blir ett viktigt verktyg för att anpassa kommunal aktivering till individuella behov. Studiedeltagarna (68 försörjningsstödstagare i Kronobergs län) uppger att det i praktiken inte finns utrymme för skraddarsydda handlingsplaner. För många är detta inget problem då deras och socialtjänstens mål (försörja sig genom arbete) är överensstämmande men för de som inte delade socialtjänstens utgångspunkter var det svårare att få gehör och därigenom ta del av en aktivering utifrån egna behov. På så sätt tenderar individualiseringen att bli ett ord som inte avspeglar det faktiska arbetssättet såväl som den inte används i de fall det skulle behövas.

I en annan studie konstateras en frikoppling mellan arbetslösas behov och aktivering. Studien bygger på data från handläggare, brukare och register från fyra kommuner och 372 försörjningsstödstagare. Mer än hälften saknar utbildning eller arbetslivserfarenhet som främsta hindret för självförsörjning; trots detta erbjuds enbart en tiondel av försörjningsstödstagarna adekvata aktiveringsinsatser (Nybom 2014).

I en annan ovan omtalad undersökning i åtta kommuner visar det sig att innehållet i kommunala arbetsmarknadsåtgärder är i många avseenden likadant. Det handlar om 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, s 30).

Oftast handlar det om att skriva CV, jobbsökningar och träna på intervjuer, endast ett fåtal deltar i yrkesinriktade utbildningar eller arbetsträna (ibid.).

I en ytterligare studie dras slutsatsen att i vissa fall handlar det om aktivering för aktiveringens skull, oavsett insatsernas nytta för brukarna. 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 närva-

rande för att söka jobb sex timmar om dagen för att erhålla ekonomiskt bistånd. De anställda kontrollerar deltagarna om de kommer och lämnar verksamheten vid anvisade tidpunkter samt "ägnar sig åt dem" i meningen att de under dagen går runt och pratar med deltagarna, skämtar och svarar på frågor. Deltagarna är missnöjda med aktiveringen, de anser vara meningslöst att söka jobb i sex timmar genom att läsa (ibland samma) annonser på internet. Deltagarna anser dessutom vara mindre konstruktivt att tvingas söka arbeten de är underkvalificerade för enbart för att visa sig aktiv i sitt jobbsökande. Om deltagaren vägrar får de sanktioner (Panican & Ulmestig 2011).

SLUTDISKUSSION – VAD LÄR VI OSS AV TIDIGARE AKTIVERINGSFORSKNING SEDAN 2012?

I den internationella aktiveringsforskningen anses Sverige utgöra aktiveringspolitikens vagga (Bonoli 2013; Gillberg & Bengtsson 2015). Den svenska arbetsmarknadspolitiken har genom åren gått ut på omfattande arbetsmarknadsåtgärder för att stimulera samtliga i arbetsför ålder till förvärvsarbete. Utvecklingen mot ökade krav på aktivering av arbetslösa, på både nationell och kommunal nivå, det som benämns aktiveringstrenden och vars syfte är att öka arbetslösas incitament för en snabb arbetsmarknadsetablering och därigenom avlasta välfärdsrelaterade ersättningar, återfinns sedan 1990-talet i stora delar av västvärlden (Bonoli 2010, 2013; Clasen, Clegg & Goerne 2016; Hemerijck 2013; Knotz 2016; Lødemel & Moreira 2014; Nelson 2013; van Berkel & Valkenburg 2007; van Berkel, de Graaf & Sirovátka 2011, 2012). Samtidigt är ländernas välfärdssystem specifika vilket leder till olika sätt att organisera aktivering såväl på nationell som på lokal nivå (Panican & Angelin 2016).

Den svenska arbetsmarknadspolitiken fortsätter vara tudelad: en statlig arbetsmarknadspolitik oftast riktad till arbetslösa med arbetslöshetsförsäkringar och en kommunal arbetsmarknadspolitik framförallt för arbetslösa försörjningsstödstagare. Huvudorsaken för kommunal aktivering utgörs av ett bristande samarbete såväl som missnöje med Arbetsförmedlingens egna insatser.

Det som utmärker organiseringen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Sverige är en förskjutning i synen på medborgaren. Sociala rättigheter och likvärdighet i status hamnar i skymundan till förmån för skyldigheter formulerade utifrån lokala behov och försanthållande. Arbetslösa försörjningsstödstagare "hanteras" utifrån lokala diskurser och ska acceptera de arbetsmarknadsåtgärder som erbjuds, även om dessa inte har en tydlig kompetenshöjande karaktär eller på annat sätt leder till självförsörjning. Kommunala arbetsmarknadsåtgärder utgör ett bedömningsinstrument för att kategorisera vem som är värdig ekonomiskt bistånd. Flera aktiveringsforskare påpekar att kommunal aktivering skapar en underklass och att kommunernas arbetsmarknadspolitik påminner om fattigvård

(lokala beslut, godtycklighet, kategorisering, brukarnas underordnade roll gentemot yrkesverksamma). Individualisering och decentralisering är viktiga beståndsdelar inom arbetsmarknadspolitiken även i andra välfärdsstater men har inte samma centrala roll som i den svenska arbetsmarknadspolitiken på både nationell och kommunal nivå (se Bengtsson 2012, 2014; Bengtsson & Berglund 2012; Bengtsson & Svensson 2014; Dahlstedt 2013; Davidsson 2015; Jacobsson & Seing 2013; Lundälv & Lindqvist 2013; Thorén 2012; Ulmestig 2013).

Från den studerade litteraturen i denna artikel framkommer det att kommunala arbetsmarknadsinsatser ofta bedrivs i projektform, har otydliga mål och omfattar många gånger insatser som inte faller inom ramen för vad som bedöms vara kompetenshöjande verksamhet. Kommunala arbetsmarknadsåtgärder ordnas i flera fall utan direkt beaktande av strukturella orsaker och med återhållsamhet gällande hänsyn till den enskildes önskemål, problem och behov. Arbetslösheten anses vara ett individuellt problem orsakat av egna tillkortakommanden. Genom kommunal aktivering ska den enskilde förmås ta ansvar för den egna mer eller mindre självförvållade situationen. Men dessa slutsatser med förankring i tidigare aktiveringsforskning är inget nytt. Bedömd utifrån slutsatser från förra kunskapssammanställningen (Thorén 2012), har knappt något ändrats i kommunal aktivering. En stor del av aktiveringsforskningen, oavsett tidpunkten för den bedrivna studien, kommer fram till liknande slutsatser. I ett avhandlingsarbete från 2004 om kommunal arbetsmarknadspolitik från 1990-talet nämns att:

För mottagare av socialbidrag, det finns två grundläggande principer som ska uppfyllas: behovsprövning och arbetsprövning. Att socialbidrag är behovsprövat är uppenbart men arbetsprövningen är förmodligen obekant för många läsare. Arbetsprövningen användes under årtionhundratalet som en metod för att skilja mellan värdiga och ovärdiga ekonomiskt stöd. De som gick med på att arbeta för ekonomiskt stöd betraktades vara i verkligt behov, medan de som vägrade bedömdes som icke behövande eller det antogs att dessa har andra möjligheter för att klara sin försörjning. I detta viktiga avseende, det finns ingen skillnad mellan fattighusets policy och aktiveringspolitiken (Giertz 2004, s 210 - egen översättning).

Men vad uppnås med hjälp av kommunala arbetsmarknadsåtgärder? Om vi går tillbaka till 1990-talet hittas endast några effektstudier. Dessa studier har identifierat få tydliga positiva effekter på individnivå avseende arbete och självförsörjning (se Forslund & Nordström Skans 2006; Giertz 2004; Hallsten, Isaksson & Andersson 2002; Milton 2006). Samma slutsats kan dras utifrån den forskning som har bedrivits om kommunala arbetsmarknadsåtgärder sedan 2012 och som har uppmärksamats i denna artikel. Vi har identifierat fyra studier som i olika grad kan

ARTIKEL

kopplas till effektstudier av kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Effekterna visar sig vara långt ifrån målet att stödja individen till självförsörjning och etablering på arbetsmarknaden. I förhållande till den omfattning som kommunal aktivering har (110 000 deltagare, 5 300 årsarbetare, 5 miljarder kronor per verksamhetsår), är forskningen som bedrivs av blygsam karaktär. Men det går inte att hitta en enda studie som pekar på sådana tydliga effekter som skulle motivera arbetsmarknadsåtgärder av en sådan omfattning.

Det betyder inte att kommunala arbetsmarknadsinsatser som inte är beforsgade per definition ska bedömas hålla en dålig kvalitet eller ge negativa effekter. Dessutom kan en del kommunala aktiveringsinsatser vara självutvärderade, granskade av förtroendevalda revisorer eller undersökta av utomstående aktörer såsom konsult- och privata revisionsfirmor. Det innebär att det kan finnas väl genomförda studier som identifierar kommunal aktivering av god kvalitet med positiva resultat för deltagarna även om denna artikel inte omfattar forskning som skulle backa upp ett sådant påstående. 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 såväl offentliga och privata aktörer besitter. Det är uppseendeväckande att det finns så lite forskning om kommunala arbetsmarknadsinsatser som kan underlätta eller bromsa människors välfärd med en rad sociala, ekonomiska och psykologiska konsekvenser för brukaren.

Vi avslutar med några iakttagelser gällande oss aktiveringsforskare. Aktiveringsforskning har knappt uppmärksammat genusaspekter, etnicitet och funktionsvariation kopplad till kommunal arbetsmarknadspolitik. Trots att kommunal aktivering riktar sig till människor med låga inkomster och svag position på arbetsmarknaden, vilket gör att behovet av klassanalyser är uppenbart finns knappt någon forskning om det heller. Det bör dessutom bedrivas effektutvärderingar som inte enbart fokuserar på inkomst, biståndstagande, sysselsättning utan analyserar även andra variabler på utfall/effekt. Som en sista reflektion kan nämnas att trots att aktiveringsforskningen visar på genomgripande problematik är det ingen som kräver att kommunala arbetsmarknadsåtgärder ska upphöra. Med detta inte sagt att det inte finns arbetslösa som är i behov av stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden dock utifrån den kunskap vi har hittills bör arbetsmarknadsåtgärder inte bedrivas inom ramen för kommunala verksamheter som i flera fall visar sig försvåra snarare än underlätta övergången till arbetslivet. De arbetslösa bör, i egenskap av medborgare i en välfärdsstat, ta del av insatser som utgår ifrån principen om likvärdighet och med förankring i såväl sociala rättigheter som vetenskaplig kunskap istället för att hoppas bo i "rätt" kommun som tillämpar genomtänkta insatser. Utifrån de slutsatser som dras i många forskningstexter

skulle det inte vara överraskande att hitta forskare som formulerar sig på liknande sätt som: ändra allt, gör det rätt och gör det nu! Istället fortsätter vi lyfta fram samma typ av slutsatser, är lika förvånade över vad som pågår samtidigt som kommunal aktivering fortgår och ökar i omfattning. Allt medan vi meriterar oss.

REFERENSER

- Andersson J & Boman J (2012): *En kartläggning av kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Östergötland*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.
- Bengtsson M (2012): Utanförskapet och underklassen. Mot en selektiv välfärdspolitik. *Fronesis*, Nr. 40-41, 177-188.
- Bengtsson M (2014): Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, Nr. 23, 54-70.
- Bengtsson M & Berglund T (2012): Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3)21-33.
- Bengtsson S & Svensson LA (2014): Projekt människan - Arbetsrehabiliteringens möte med den enskilde. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 20(2)25-40.
- Bergmark A (2008): Om evidensbaserad kunskapsöversikter och psykosociala mekanismer. I: Meeuwisse A, Swärd H, Eliasson-Lappalainen R, Jacobsson K (red.): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark Å & Bäckman O (2011): Escaping Welfare? Social Assistance Dynamics in Sweden. *Journal of European Social Policy*, Nr. 21, 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. *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.
- Berthet T, Bourgeois C (2014): Towards 'activation-friendly' integration? Assessing the Progress of activation policies in six European countries. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 23, s 23-39.
- Bonoli G (2010): The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, Vol. 38(4)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.
- 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. *Journal of Social Policy*, Vol. 45(1)21-38.
- Dahlberg M, Mörk E, Thorén K tillsammans med Eliasson T & Johansson T (2013a): *Jobbtorg Stockholm - resultat från en enkätundersökning*. Uppsala: IFAU.
- Dahlberg M, Hanspers K & Mörk E (2013b): Mandatory Activation of Welfare Recipients - Evidence from the City of Stockholm. I Hanspers K: *Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services*. Uppsala: Uppsala University.
- Dahlstedt M (2013): The Politics of Labour Market Activation: Employability, Exclusion and Active Citizenship. *Revija za sociologiju*, Vol. 43(1)5-29.
- Davidsson T (2015): *Understödet rationalitet – en genealogisk studie av arbetslinjen under kapitalismen*. Malmö: Égalité.
- Ekström V (2005): *Individens eget ansvar och samhällets stöd – en utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid jobbcentrum Sydväst*. Stockholm: FoU.
- Engdahl M & Forslund A (2015): *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Stockholm: Finansdepartementet/ESO.

- Forslund A & Nordström Skans O (2006): *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* Uppsala: IFAU.
- Giertz A (2004): *Making the Poor Work: Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Lunds universitet.
- 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: Göteborgs Universitet.
- Hallsten L, Isaksson K & Andersson H (2002): *Finkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer*, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa *invandrare*. Uppsala: IFAU.
- Hansper K (2013): *Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services*. Uppsala: Uppsala University.
- Heblom A (2004): *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Heidenreich M, Petzold N, Natili M & Panican A (2014): Active Inclusion as an Organisational Challenge. Integrated Policies in three European countries. *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 30(2)180-198.
- Hemerijck A (2013): *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirsh Å & Lindberg V (2015): *Formativ bedömning på 2000-talet*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Hollertz K (2010): *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Hvinden B, Heikkilä M & Kankare I (2001): Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in western Europe. I: Kautto M, Fritzell J, Hvinden B, Kvist J, Uusitalo H (red.): *Nordic welfare states in the European context*. London: Routledge.
- Jacobsson K, Hollertz K & Garsten C (2017): Local worlds of activation: the diversity pathways of three Swedish municipalities. *Nordic Social Work Research*. Vol. 7(2)86-100.
- Jacobsson K & Seing I (2013): En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg 19(1)9-24.
- Kananen J (2012): Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. *Local Economy*, Vol. 27(5-6)558-576.
- Knotz CM (2016): *Getting Tough on Unemployment - Essays on the politics of unemployment benefit reform in affluent democracies*. Lund: Lund University.
- Korpi T, Bäckman O & Minas R (2015): *Att möta globaliseringen – Utbildning, aktivering och social exkludering i Norden*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- 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. *Nordic journal of working life studies*, Vol. 5(3)41-57.
- Lindberg V (2003): *Yrkesutbildning i omvandling: en studie av lärandepraktiker och kunskapsformationer*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lindberg V (2009): Kunskapsförfattningar och inter/nationella redskap för bedömning. I: Carlgren I, Forsberg E, Lindberg V (red.): *Perspektiv på den svenska skolans kunskapsdiskussion*. Stockholm: Stockholms universitetsförlag & Centrum för studier av skolans kunskapsinnehåll.
- 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. *International Journal of Social Welfare*, Nr. 23, s 41-51.
- Lundälv J & Lindqvist R (2013): Aktivering till anställningsbarhet eller modernt arbetstvång? En analys av fas 3 i svensk dagspress. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg. 19(3)9-23.
- 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? *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. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 32(5-6)286-298.
- Mörk E (2011): *Från försörjningsstöd till arbete - Hur kan vägen underlättas?* 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. *European Political Science Review*, Vol. 5(2)255-277.
- Nordesjö K, Ulmestig R & Denvall V (2016): *Initial bedömning – implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholms stad*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Nybohm J (2012): *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Nybohm J (2014): Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, Nr 1, s 24-46.
- Olofsson J (2015): *Socialpolitik: varför, hur och till vilken nytta?* Lund: Studentlitteratur.
- Olofsson J & Wadensjö, E. (2005): *Arbetslöshet*. Avesta: Svenska Tryckcentralen.
- Panican A, Johansson H, Koch M & Angelin A (2013): *The local arena for combating poverty. Malmö, Sweden*. Oldenburg: University of Oldenburg.
- Panican A & Angelin A (2016): Worlds of active inclusion at local level: a comparative analysis. I: Johansson H, Panican A (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? I: Johansson H, Panican A (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. *Sociologen – 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. *Citizenship Studies*, Vol. 20(3-4)475-489.
- Persson A (2013): *Activation programs, benefit take-up, and labor market attachment*. Uppsala: IFAU.
- Persson A & Vikman U (2014): The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. *Safety Nets and Benefit Dependence Research in Labor Economics* Vol. 39, s 189-217.
- Qvist M (2016): Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, Vol. 50(1)19–38.
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet
- SFS 2007:1030 *Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet AA.
- SKL (2019): *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017. Kolada – statistik och databank*. Stockholm: SKL.
- Sundell K (2012): *Att göra effektutvärderingar*. Stockholm: Gothia Förlag.
- Szulkín 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*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Thorén K (2008) *Activation Policy in Action: A Streetlevel Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Chicago: University of Chicago.
- Thorén K (2012): *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Thorén K (2014): Den kommunala arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ungdomar. I: Olofsson J (red.) *Den långa vägen till arbetsmarknaden – Om unga utanför*. Lund: Studentlitteratur.
- Ulmestig R (2013): Individualisering och arbetslösa ungdomar. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Årg. 19(3)25-38.
- Ulmestig R & Marston G (2015): Street-level Perceptions of Procedural Rights for Young Unemployed People – A Comparative Study between Sweden and Australia. *Social Policy & Administration*, Vol. 49(3)394-411.
- Van Aerschoot P (2011): *Activation policies and the protection of individual rights: a critical assessment of the situation in Denmark, Finland and Sweden*. Farnham: Ashgate Publishing.
- 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. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 32(5)260-272.

Vikman U (2013): *Benefits or work? Social programs and labor supply*. Uppsala: IFAU.

ABSTRACT

Swedish municipal labor market has expanded since the 1990s involving 5,300 professionals, 110,000 participants and cost 5 billion annually. According to the latest literature review (2012), the knowledge of what is done and achieved is limited. This article present a systematic review since 2012 by synthesizing research on four themes: why are municipal labor market measures initiated, how these measures are organized, the impact and how the practical work is conducted. The conclusion is that the research continues to be limited, there are few impact studies, individualization and decentralization are key components and labor market measures have a doubtful quality.

Keyword: Activation research, Public Employment Services, Labour market services, Municipal activation services, Literature review, Knowledge compilation