



## Välfärd med kontroll

Författare: Anna-Kirsti Löfgren,  
Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad



## Innehåll

Innehåll.....	1
Vägvalet – kontroll eller ekonomiska incitament .....	2
Ekonomiskt stöd vid arbetslöshet – a-kasseersättning och försörjningsstöd .....	3
Låt arbetsförmedlingen kontrollera allt arbetsökande .....	4
Avlasta kommunerna uppgifter som de inte ska ha .....	4
Otillräcklig arbetsmarknadspolitik .....	5
Kompletterande aktörer .....	6
Sanktioner.....	6
I stället för försörjningsstöd .....	7
Regeringens förslag om att endast en del av arbetsinkomsten ska påverka rätten till försörjningsstöd.....	7
Konklusion .....	9
Källor.....	10

## Vägvalet – kontroll eller ekonomiska incitament

Den svenska välfärdsmodellen bygger på generösa ersättningar och bidrag vid de tillfällen i livet då man inte kan arbeta och strikta krav på att ta arbete när det är möjligt. För att en sådan modell ska vara trovärdig måste arbetsförmågan, arbetsviljan och arbetssökandet kontrolleras. I kontrast till välfärdsmodellen står den väg som den borgerliga regeringen har slagit in på nu, med ekonomiska incitament, d.v.s. stora inkomstskillnader, som styrmedel.

Utöver att det kan tyckas ovärdigt att straffa arbetslösa, sjuka m.fl. med en låg ekonomisk standard, så är ekonomiska incitament ett trubbigt verktyg för att kontrollera att systemen inte missbrukas. Arbetslösa som inte har några andra tillgångar än låga inkomstförsäkringar blir naturligtvis tvungna att ta jobb till varje pris. Men om arbetsviljan inte kontrolleras på något annat sätt står det arbetslösa som har andra tillgångar, såsom besparingar eller andra inkomster i familjen, fritt att leva på inkomstförsäkringen så länge de själva väljer. Detta resonemang stöds av forskning, visserligen på amerikanska förhållanden, som visar att en tioprocentig ökning av arbetslöshetsersättningen ökar tiden i arbetslöshet med 6-8 procent för arbetslösa som är likviditetsbegränsade men har små eller inga effekter på arbetslösa som inte är likviditetsbegränsade.<sup>1</sup>

Givet arbetsmarknadsläget finns det en gräns för hur mycket varje arbetslös individ kan göra för att få jobb och därmed för hur mycket man på politisk väg kan åstadkomma genom att stimulera de arbetslösa att ändra sitt beteende. Det är därför intuitivt uppenbart att två verkningfulla metoder att påverka de arbetslösas sökbeteende – kontroll och ekonomiska incitament – inte kan ge dubbel effekt om de används båda två.

Detta enkla resonemang bekräftas av OECD. I Employment Outlook 2006 (avsnitt 3.2 och 7.1) redogörs för forskning som påvisar ett positivt samband mellan arbetslöshetens varaktighet och generositeten i ersättningen. Men OECD säger samtidigt att effekterna på arbetsutbudet av en hög ersättning i betydande grad kan reduceras genom myndigheternas kontroll av sökaktiviteten. OECD finner också att arbetsmarknadsprogram kan motverka arbetslöshetsförsäkringens påverkan på arbetslösheten. Det visar sig att arbetslöshetsersättningen inte har någon signifikant effekt på arbetslösheten i länder som satsar mycket på aktiv arbetsmarknadspolitik.

Vidare visar Boone m.fl. (2007) i en teoretisk analys att en arbetslöshetsförsäkring med noggrann kontroll ger större nytta än en med en borte parentes.<sup>2</sup> Den optimala ersättningsnivån är högre när kontrollen är noggrann än när det finns en borte parentes. Avgörande för detta är att kostnaden för kontroll är rimlig.

Försvaret av välfärdsmodellen förutsätter både att ersättningar förbättras och att kontrollen utvecklas. Jag vill med denna skrift uppmärksamma två kontrollaspekter och en ersättningsfråga inom arbetsmarknadspolitikens område. Jag pekar också på att det kan behövas särskilda arbetsmarknadspolitiskt motiverade arbeten. Ersättningsfrågan gäller dem som blir arbetslösa efter avslutade studier. Kontrollaspekterna gäller dels kompletterande aktörer inom arbetsmarknadspolitiken och dels arbetslösa som får försörjningsstöd. Den senare har aktualiserats av att regeringen vill öka de ekonomiska incitamenten ytterligare för denna grupp.

---

<sup>1</sup> Chetty (2005)

<sup>2</sup> Nyttan består av både fritid och inkomster och aggregeras för alla individer i ekonomin.

## Ekonomiskt stöd vid arbetslöshet – a-kasseersättning och försörjningsstöd

På en arbetsmarknad där det, bortsett från under korta konjunkturedgångar, råder full sysselsättning står arbetslöshetsförsäkringen för den absoluta merparten av löntagarnas inkomstskydd vid arbetslöshet. Alla som kan och vill arbeta får arbete inom en inte allt för lång tid och kan därmed kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. När vi inte har full sysselsättning får försörjningsstödet en större roll som inkomst i perioder av arbetslöshet än vad som kanske var tanken.<sup>3</sup> I början av 2010 hade 46 procent av biståndstagarna arbetslöshet som huvudsakligt försörjningshinder.<sup>4</sup>

Den som är arbetslös och behöver försörjningsstöd har alltså Arbetsförmedlingen att vända sig till när det gäller att få hjälp att hitta ett jobb och kommunens socialförvaltning när det gäller att få pengar. En viktig princip som framhålls i förarbetena till Socialtjänstlagen (SoL) är att den enskilde för att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska göra vad han eller hon kan för att bidra till sin egen försörjning.<sup>5</sup> Det innebär att Socialtjänsten, implicit, har fått uppgiften att kontrollera att en stor grupp biståndstagare aktivt söker och är beredda att ta lämpligt arbete. Frågan är om de har förutsättningar att klara av den uppgiften på ett bra sätt. Socialtjänstens huvudsakliga uppgifter och kompetens handlar ju om att stödja dem som har sociala problem.

Arbetsförmedlingen har som uppgift att hjälpa alla arbetslösa, oavsett ersättning, att få jobb. När det gäller arbetslösa som uppbär a-kasseersättning har Arbetsförmedlingen till uppgift att övervaka arbetssökandet. Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (16 § och 16a §) har Arbetsförmedlingen skyldighet att lämna information till a-kassorna om någon inte bedöms uppfylla de allmänna villkoren för rätt till ersättning i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. En viktig punkt bland de allmänna villkoren är att den arbetslöse aktivt ska söka efter lämpligt arbete. Likaså ska Arbetsförmedlingen informera a-kassan om någon avvisar ett erbjudet lämpligt arbete, eller ett arbetsmarknadspolitiskt program, utan godtagbart skäl eller uppträder så att en anställning inte kommer till stånd. Arbetsförmedlingen ska också informera a-kassan, genom en s.k. avanmälan, om en arbetssökande som får eller begär ersättning från kassan inte har besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen efter kallelse eller enligt överenskommelse.<sup>6</sup>

Om man blir avanmäld förlorar man ersättningsrätten till dess att man på nytt anmäler sig på Arbetsförmedlingen och bedöms uppfylla de allmänna villkoren. I detta fall fattas beslutet i praktiken av Arbetsförmedlingen eftersom ett villkor för att få ersättning är just att man är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Den som avvisar en programplats, ett lämpligt arbete eller orsakar att en anställning inte kommer till stånd får ersättningen nedsatt i 40 dagar och kan förlora rätten till ersättning om det sker flera gånger. Den som inte anses uppfylla de allmänna villkoren t.ex. vad gäller att aktivt söka arbete har inte rätt till arbetslöshetsersättning. I dessa fall fattar a-kassan beslutet om avstängning respektive nedsättning efter att Arbetsförmedlingen meddelat att ersättningsrätten kan ifrågasättas.

Arbetsförmedlingen ska alltså göra en bedömning av om arbetssökande som får a-kasseersättning söker arbete tillräckligt aktivt, är beredd att ta lämpligt arbete eller delta i arbetsmarknadspolitiska program och underrätta a-kassan om så inte sker. Det finns på Arbets-

---

<sup>3</sup> Ekonomiskt bistånd, tidigare benämnt socialbidrag, inbegriper all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen. Den del av det ekonomiska biståndet som avser de vanligaste och regelbundet återkommande levnadskostnaderna utgör försörjningsstöd. (Selmanovic (2011))

<sup>4</sup> Mörk och Liljeberg (2011)

<sup>5</sup> Selmanovic (2011)

<sup>6</sup> SFS 2000:628, §16

förmedlingen upparbetade rutiner för detta. T.ex. gjordes 3 725 underrättelser år 2010 varav 2 052 ledde till någon form av sanktion.<sup>7</sup>

## **Låt arbetsförmedlingen kontrollera allt arbetssökande**

När det gäller arbetslösa som får försörjningsstöd finns det inga regler om att Arbetsförmedlingen ska kontrollera arbetssökandet och meddela socialförvaltningen ifall biståndstagaren inte aktivt söker efter arbete.<sup>8</sup> Det finns flera goda skäl som talar för att Arbetsförmedlingen borde ges den uppgiften. Det skulle inte frånta socialförvaltningen ansvaret för att göra helhetsbedömningen och se till att försörjningsstödet betalas ut på riktiga grunder. Arbetsförmedlingens meddelanden skulle utgöra underlag på samma sätt som de idag gör hos a-kassorna.

Ett sådant uppdrag skulle öka välfärdsmodellens legitimitet. Alla som får ekonomiskt stöd från samhället för att de är arbetslösa – endera a-kasseersättning, om de har tjänat in rättigheten genom arbete, eller försörjningsstöd, därför att ingen annan möjlighet till försörjning finns – har skyldighet att försöka få arbete och skulle då kontrolleras av samma instans enligt samma principer. Kontrollen kan bli effektivare om den görs parallellt med stödet i arbetssökandet. I diskussionen mellan den arbetssökande och arbetsförmedlaren om vad den arbetssökande kan göra för att få jobb finns också möjlighet att precisera vad regelverket innebär i den rådande situationen. Ställs t.ex. samma krav på den som har små barn som på den som inte har det? Genom sina specialistkunskaper kan Arbetsförmedlingen bättre kontrollera arbetssökande. En arbetsförmedlare har en bred kunskap om arbetsmarknaden och om hur reglerna om arbetssökande brukar tillämpas i likartade fall på ett sätt som en socialsekreterare inte kan förväntas ha.

Erfarenheter från Norge visar att myndigheternas specialistkunskaper inte ska underskattas. I Norge sjösattes, år 2005, en stor reform (NAV) som slog samman de norska motsvarigheterna till Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt inrättade gemensamma kontor i kommunerna för den nya myndigheten och kommunernas socialkontor. Nu visar en utvärdering av reformen att det inledningsvis blev kaotiskt när alla anställda förväntades kunna ta hand om alla brukare utan hänsyn till tidigare kompetens. En del problem har löst sig genom att man har gått tillbaka till att fördela uppgifter efter tidigare myndighetsgränser och kunskaper. Men utvärderarna pekar ändå på faran för att avprofessionaliseringen på sikt gör NAV-kontoren till mindre attraktiva arbetsplatser.<sup>9</sup>

## **Avlasta kommunerna uppgifter som de inte ska ha**

Om Arbetsförmedlingen ges uppgiften att kontrollera arbetssökandet kan kommunerna avlastas uppgifter. I första hand gäller det verksamhet som just syftar till att kontrollera arbetssökandet. Men det kan också finnas viss verksamhet i kommunerna, som har det dubbla syftet att kontrollera och stödja arbetslösa biståndstagare, som har utvecklats därför att kommunerna inte tycker att Arbetsförmedlingen gör tillräckligt mycket för den gruppen. Ny forskning visar att det finns visst fog för sådan kritik.<sup>10</sup> En rapport som sammanfattar vad empiriska studier från åren 1990-2007 säger om kommunernas engagemang i den svenska arbetsmarknadspolitiken kan inte säga någonting bestämt om Arbetsförmedlingens agerande gentemot arbets-

---

<sup>7</sup> IAF (Astat/underrättelsedatabasen)

<sup>8</sup> Selmanovic (2011)

<sup>9</sup> Reinertsen (2011),

<sup>10</sup> Mörk och Liljeberg (2011)

lösa med försörjningsstöd.<sup>11</sup> En studie pekar på att arbetsmarknadspolitiska insatser differentieras med grund i de arbetslösas försörjning. En annan finner att det inte är så.

Personer med försörjningsstöd, utan a-kasseersättning som var inskrivna på arbetsförmedlingen år 2009 hade nästan tio procentenheter lägre sannolikhet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program än inskrivna med a-kasseersättning, utan försörjningsstöd.<sup>12</sup> Skillnaderna verkar framför allt vara drivna av skillnader i sannolikheten att delta i jobb- och utvecklingsgarantin. När det gäller jobbgarantin för unga syns inga signifikanta skillnader.<sup>13</sup>

Enligt regelverket får personer med a-kasseersättning skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin efter 280 ersättningsdagar, vilket innebär 56 veckor om arbetslösheten är sammanhängande. Andra får skrivas in först efter 18 månaders sammanhängande inskrivningstid i program eller öppen arbetslöshet. Hur mycket av skillnaden i sannolikheten att delta i ett program som beror på att reglerna skiljer sig och hur mycket som beror på Arbetsförmedlingens prioriteringar går inte att utläsa. Det står dock klart att inskrivna på Arbetsförmedlingen med försörjningsstöd deltar i program i mindre utsträckning än inskrivna med a-kasseersättning som, så vitt det går att se, är i en liknande situation i övrigt.

Inskrivna med ekonomiskt bistånd återfinns oftare än andra bland ”övriga inskrivna”<sup>14</sup> vilket normalt betyder att de enligt Arbetsförmedlingens och kanske sin egen bedömning inte aktivt kan söka arbete eller omgående kan ta arbete. Den bedömningen skulle kunna vara en del av förklaringen till att de inte erbjuds att delta i program. Om de med ekonomiskt bistånd och de med a-kasseersättning bedöms olika härvidlag eller om det finns andra faktorer, än de som Mörk och Liljeberg har kontrollerat för, som förklarar skillnaden i sannolikheterna att delta i program, liksom de olika bedömningarna av vem som kan söka och ta arbete, är en öppen fråga.

Om arbetslösa får sin försörjning från a-kassan eller i form av försörjningsstöd kan alltså spela en roll för deras chanser att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Programmen har ofta det dubbla syftet att både stödja de arbetslösa och kontrollera deras arbetssökande. I det förra avsnittet argumenterade jag för att låta Arbetsförmedlingen, i stället för kommunerna, kontrollera att arbetslösa som får försörjningsstöd söker arbete. Det finns ett argument till för detta. Om Arbetsförmedlingen ges ett större ansvar för kontrollen av arbetslösa med försörjningsstöd är det möjligt att dessa också får större tillgång till programmen och annan stödjande verksamhet.

Försörjningsstödstagare kan naturligtvis ha komplexa problem, där arbetslöshet bara är en del. Det finns ingen anledning att flytta över andra uppgifter än kontrollen av arbetssökandet från socialförvaltningen till Arbetsförmedlingen. De norska erfarenheterna talar emot en sådan lösning.

## Otillräcklig arbetsmarknadspolitik

Att Arbetsförmedlingen är den instans som har bäst förutsättningar att kontrollera att arbetslösa söker och är beredda att ta lämpligt arbete betyder inte att de verktyg de har till sitt förfogande i alla delar är väl avvägda. Det finns exempelvis brister när det gäller det stöd

---

<sup>11</sup> Lundin (2008)

<sup>12</sup> Resultaten bygger på data för år 2009 och är kontrollerade för kön, ålder, utbildningsnivå, födelse-region, familjeställning, totalt antal inskrivningsdagar, antal tidigare inskrivningsperioder och antal tidigare program.

<sup>13</sup> Mörk och Liljeberg (2011)

<sup>14</sup> Mörk och Liljeberg (2011)

Arbetsförmedlingen kan ge dem som har särskilt svårt att få arbete, avsaknaden av ekonomiskt stöd till dem som har förbättrat sin ställning på arbetsmarknaden genom att studera liksom i sanktionerna mot dem som inte lever upp till regelverkets krav. I synnerhet äventyras kontrollfunktionen när stödet i arbetssökandet läggs ut på kompletterande aktörer.

### **Kompletterande aktörer**

Arbetsförmedlingen har sedan år 2007 haft i uppdrag att använda kompletterande aktörer för att förbättra matchningen. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i en granskning funnit att det finns omständigheter som försvårar upprätthållandet av kontrollfunktionen i samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och jobbcoacher hos de kompletterande aktörerna.<sup>15</sup> IAF konstaterar att det är Arbetsförmedlingens ansvar att säkerställa att omständigheterna är sådana att kontrollfunktionen kan upprätthållas i samarbetet med jobbcoacherna och att det ställer stora krav på att informationsflödet mellan enskilda jobbcoacher och lokala arbetsförmedlare fungerar. IAF gör bedömningen att det finns en risk att många jobbcoacher saknar relevant kunskap om arbetslöshetsförsäkringens villkor. IAF har också kommit fram till att, för kontrollfunktionen viktig information, från kompletterande aktörer och jobbcoacher, når arbetsförmedlaren i liten omfattning. Vidare hade Arbetsförmedlingens riktlinjer för kompletterande aktörer och jobbcoacher inte fått genomslag fullt ut i det dagliga arbetet vid uppföljningen våren 2010. Inte heller tycks Arbetsförmedlingen ha några systematiska rutiner för att följa upp om riktlinjer och verktyg fungerar så att kontrollfunktionen i samarbetet med kompletterande aktörer är säkerställd.

Till detta kan läggas att det generellt sett inte finns lika bra förutsättningar att kontrollera att ersättningstagare söker arbete tillräckligt aktivt, med kompletterande aktörer, som när stöd ges direkt av Arbetsförmedlingen. Det beror på att det viktigaste inslaget i kontrollen är mötet mellan arbetssökande och arbetsförmedlare. Då ges information om vilka krav som ställs och en diskussion om vad kraven innebär i det enskilda fallet förs. Kvaliteten i kontrollen kan därför inte bli densamma om myndighetsbeslut fattas långt ifrån den person som har träffat och stött den arbetslöse.

### **Sanktioner**

Konsekvenserna av att en arbetsförmedlare finner att en arbetslös med a-kasseersättning inte söker arbete tillräckligt aktivt eller inte är beredd att ta ett lämpligt arbete behöver förändras så att de blir proportionerliga. Företeelser som det bör vara förhållandevis lätt att bilda sig en uppfattning om, såsom om någon avvisar ett erbjudet lämpligt arbete, eller arbetsmarknadspolitiskt program, utan godtagbart skäl eller uppträder så att en anställning inte kommer till stånd, straffas de två första gångerna med en nedsättning av ersättningen under en begränsad tid.<sup>16</sup> För en förseelse som gäller något som det är svårare att få perfekt insyn i, eller reglera exakt hur det ska göras, själva arbetssökandet, är straffet en förlust av hela ersättningen, till dess att den arbetslöse kan visa att han eller hon uppfyller villkoren för att få ersättning. Med en så långtgående konsekvens måste arbetsförmedlarna rimligen bli tveksamma till sina egna bedömningar och kanske hellre friar än faller i större utsträckning än det är tänkt. En tids nedsättning av ersättningen framstår som mer proportionerlig.

I Ds 2012:3 görs en översyn av reglerna om åtgärder när en arbetslös inte fullgör sina skyldigheter. Där föreslås bl.a. att konsekvenserna av att inte aktivt söka arbete likställs med att inte medverka till att upprätta en handlingsplan, inte enligt överenskommelse besöka eller kontakta arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör eller inte söka ett anvisat lämpligt arbete.

<sup>15</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010)

<sup>16</sup> Vad som är ett lämpligt arbete kanske inte är uppenbart i alla lägen, men här finns det föreskrifter att hålla sig till; IAFFS 2004:3.

Första gången detta inträffar ska den arbetslösa varnas. Om det upprepas ska han eller hon stängas av från ersättningen i först 1 dag och därefter 5 och 10 dagar för att femte gången stängas av från ersättningen. Därutöver föreslås en ny regel om att arbetslösa som uppbär ersättning ska redovisa sina sökaktiviteter regelbundet och strukturerat. Konsekvenserna av att inte, i detta avseende, leva upp till regelverket blir helt klart mer proportionerliga med detta regeringens förslag.

### **I stället för försörjningsstöd**

Den som studerar gör en insats för att förbättra sin position på arbetsmarknaden. Det är rimligt att en sådan insats utöver bättre chanser att få ett bra jobb också ger en förbättrad ställning i välfärdssystemet. En del av detta bör vara att man omfattas av ett inkomstskydd i övergången mellan studier och arbete. Det finns inget skäl till att de vilkas enda problem är att de inte har funnit sitt första arbete efter studierna ska hänvisas till behovsprövade stöd som försörjningsstöd om de inte kan leva på besparingar eller familjen.

Före 1 januari 2007 fanns i arbetslöshetsförsäkringen ett studerandevillkor som innebar att den som hade avslutat en heltidsutbildning på minst ett läsår kunde få ersättning från grundförsäkringen trots att arbetsvillkoret inte var uppfyllt. För att ersättning skulle utgå krävdes att utbildningen hade berättigat till studiesocialt stöd. Ett liknande studerandevillkor bör införas på nytt.

För att vår välfärdsmodell ska ha hög legitimitet räcker det inte att vi har myndigheter som kontrollerar att ekonomiskt stöd betalas ut på rätt grunder – att arbetslösa verkligen försöker få jobb. Alla som har någon som helst förutsättning att arbeta måste också få en chans arbeta. Men en del, som visserligen är arbetsföra, har inte tillräckliga kvalifikationer för att få de jobb som finns på dagens arbetsmarknad. Mycket långa arbetslöshetstider kanske i kombination med att aldrig ha haft arbete någon längre tid, kan vara en indikation på detta. För en del kan utbildning vara lösningen. Men andra behöver få en chans att förbättra kvalifikationerna genom arbete. De som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kan behöva få arbeta med ständigt lägre satta krav. Den arbetsmarknadspolitiska verktygslådan behöver innehålla olika typer av subventionerade anställningar för att svara mot dessa behov. I vissa fall – särskilt för personer som aldrig har haft något långvarigt arbete och har varit arbetslösa länge utan att något funktionshinder har blivit synligt – skulle särskilda arbetsmarknadspolitiskt motiverade arbeten, såsom gamla tiders beredskapsarbeten, behöva skapas. Bland arbetslösa som aldrig har kvalificerat till a-kasseersättning borde det behovet vara särskilt stort.

### **Regeringens förslag om att endast en del av arbetsinkomsten ska påverka rätten till försörjningsstöd**

Regeringen aviserar i 2012 års ekonomiska vårproposition att den under 2013 kommer att föreslå att beräkningen av försörjningsstöd förändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Reformens syfte är att minska marginaleffekterna och stärka drivkrafterna till arbete och göra det möjligt för fler att påverka sin ekonomiska situation.<sup>17</sup>

Förslaget framfördes redan i Budgetpropositionen för 2012 med syftet att sänka marginaleffekterna vid arbete för mottagare av ekonomiskt bistånd och därmed öka arbetsutbudet för dem som står utanför arbetsmarknaden. Förslaget bedömdes dock inte ha mer än små effekter

---

<sup>17</sup> Prop. 2011/12:100 s. 56-57.



på den varaktiga sysselsättningen.<sup>18</sup> Det senare bekräftas av Eva Mörk som utifrån erfarenheter i Nordamerika och Nederländerna drar slutsatsen att vi förmodligen inte kan förvänta oss allt för stora effekter av liknande åtgärder i Sverige.<sup>19</sup>

Reformen har också ett fördelningspolitiskt syfte. Inkomsterna bland mottagare av ekonomiskt bistånd förväntas stärkas genom att dessa stimuleras att antingen träda in på arbetsmarknaden eller genom att de uppmuntras att arbeta i större utsträckning. Därmed ska inkomstskillnaderna minska.<sup>20</sup>

Redan i syftet med förslaget avslöjar regeringen hur liten tilltro den sätter både till försörjningsstödstagare och till kontrollsystemen. Avsikten med reformen är att öka arbetsutbudet för dem som står utanför arbetsmarknaden. Men den som får försörjningsstöd p.g.a. arbetslöshet har redan ett arbetsutbud, är alltså på arbetsmarknaden och förväntas söka arbete. Om så inte sker har försörjningsstödstagaren inte levt upp till sina åtaganden och socialtjänsten har misslyckats i sitt arbete. (Försörjningsstödstagare med andra problem än arbetslöshet kan ha anledning att stå utanför arbetsmarknaden.) Även om detta förslag går ut på att ge mer pengar till en grupp med små inkomster så är det ännu ett exempel på att vi går ifrån en välfärdsmodell där kontrollen legitimerar förhållandevis höga ersättningar och bidrag, till en modell vars grundsten är att betydande inkomstskillnader ger rätt ekonomiska incitament.

Försörjningsstöd kan man få om man inte själv kan tillgodose sina behov och genom försörjningsstödet ska man tillförsäkras en skälig levnadsnivå.<sup>21</sup> Reformen skulle innebära att en arbetslös försörjningsstödstagare får behålla en del av försörjningsstödet, även om hon eller han får ett jobb och en lön som ger en skälig levnadsnivå. Det finns flera principiella argument emot reformen. Två handlar om legitimitet och ett om ekonomiska incitament.

Reformen undergräver, för det första, legitimiteten i skattesystemet. Bakom regeringens strävan att sänka margineffekterna vilar tanken att många försörjningsstödstagare skulle kunna få jobb, men inte är särskilt villiga att arbeta därför att det betalar sig för dåligt. Gissningsvis handlar det i så fall om jobb i lägre lönelägen. De som idag har lågavlönade jobb förväntas betala skatt bl.a. för att genom försörjningsstöd försörja dem som inte kan försörja sig på annat sätt, vilket är rimligt. Om detta förslag blir verklighet förväntas de dessutom betala skatt för att någon ska kunna få extra betalt för att komma och göra samma jobb, till samma lön. Det är inte rimligt. Dessutom ligger det implicit i ett sådant system att vi accepterar att betala fullt försörjningsstöd till dem som inte tycker att lönen är stor nog för att ta ett jobb. Det är inte heller rimligt, om lön och andra villkor ligger på en normal nivå.

Reformen undergräver också legitimiteten i välfärdssystemen, framför allt socialtjänsten och arbetsmarknadspolitiken. En förutsättning för att som arbetslös få försörjningsstöd, arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd är att man aktivt söker och är beredd att ta lämpligt arbete. Frånsett att det är motiverat med en viss självrisk i försäkringssystemen så bygger vår syn på inkomstförsäkringar och välfärd på att myndigheternas kontrollsystem (tillsammans med människors vilja att göra rätt för sig) är, eller kan bli, tillräckligt effektiva för att förhindra att

---

<sup>18</sup> Prop. 2011/12:1; Finansplanen s. 77.

<sup>19</sup> Mörk (2011)

<sup>20</sup> Prop. 2011/12:1; Finansplanen s. 79.

<sup>21</sup> Den exakta lydelsen i inledningen till kapitel fyra i SFS 2001:453 är ” Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt”.

systemen missbrukas mer än marginellt. Ger vi upp den ambitionen när det gäller försörjningsstödet så får det konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet.

Om det inte, med regeltillämpning och kontroll, är möjligt att få arbetslösa med försörjningsstöd att söka och ta lämpligt arbete så är det inte heller rimligt att tro att metoden fungerar för arbetslösa med arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd. Då återstår ekonomiska incitament och vi måste vara beredda att acceptera att inkomstförsäkringarna inte ger mer än låg grundtrygghet. En bra inkomstförsäkring som täcker merparten av alla löntagare skulle nämligen innebära att försäkringsersättningen, för dem som har haft höga löner, kan bli högre än lönerna i låga lönelägen och den kan därmed ge svaga ekonomiska incitament att ta arbete.

För det tredje riskerar reformen att ge dem som träder in på arbetsmarknaden incitament att försöka få försörjningsstöd.<sup>22</sup> När de väl får ett jobb så får de ju behålla en del av försörjningsstödet och får därmed högre inkomst än om de tar jobb direkt och bara har lönen att leva på.

## Konklusion

Det svenska samhället genomgår stora förändringar. Den tidigare välfärdsmodellen ersätts av en modell med ekonomiska incitament, d.v.s. stora inkomstskillnader, som viktigaste styrmedel. Välfärdsmodellen bygger på generösa ersättningar och bidrag vid de tillfällen i livet då man inte kan arbeta och strikta krav på att ta arbete när det är möjligt. Ett försvar av välfärdsmodellen förutsätter både att ersättningar förbättras och att kontrollen utvecklas.

När det gäller arbetslösa som får försörjningsstöd finns det inga regler om att Arbetsförmedlingen ska kontrollera arbetssökandet och meddela socialförvaltningen ifall biståndstagaren inte aktivt söker efter arbete. Det finns flera goda skäl som talar för att Arbetsförmedlingen borde ges den uppgiften. Om Arbetsförmedlingen ges uppgiften att kontrollera arbetssökandet kan kommunerna också avlastas andra näraliggande uppgifter.

Ännu ett exempel på att inkomstskillnader allt mer används som styrmedel är ett förslag från regeringen om att personer som får försörjningsstöd ska få behålla en del av stödet, även om hon eller han får ett jobb och en lön som ger en skälig levnadsnivå. Det finns flera principiella argument emot reformen, både avseende legitimitet och ekonomiska incitament. Reformen får konsekvenser för arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet. Om vi inte tror att kommunernas eller Arbetsförmedlingens kontrollsystem kan vara tillräckligt effektivt för att förhindra att försörjningsstödet missbrukas mer än marginellt utan förlitar oss på ekonomiska incitament att ta arbete i stället, så måste vi också bereda oss på att inkomstförsäkringarna kommer att urholkas än mer.

Försörjningsstödet har fått en alltför stor roll som försörjningskälla för arbetslösa. Nästan hälften av dem som fick försörjningsstöd år 2010 hade arbetslöshet som huvudsakligt försörjningshinder. För två grupper av arbetslösa, med försörjningsstöd eller utan ekonomiskt stöd från samhället, finns det skäl att öppna vägar för att få arbetsmarknadspolitiska stöd. Det gäller å ena sidan dem som har förbättrat sin ställning på arbetsmarknaden genom att studera. Å andra sidan gäller det dem som är helt eller delvis arbetslösa, men som har särskilt svårt att få arbete. För denna grupp kan särskilda arbetsmarknadspolitiska motiverade arbeten, såsom gamla tiders beredskapsarbeten, behöva skapas.

---

<sup>22</sup> Se Mörk (2011)

Att Arbetsförmedlingen är den instans som har bäst förutsättningar att kontrollera att arbets-sökande söker och är beredda att ta lämpligt arbete betyder alltså inte att de verktyg de har till sitt förfogande är väl avvägda i alla delar. Utöver de nyss nämnda bristerna behöver sanktio-nerna som drabbar arbetslösa som inte lever upp till a-kassans regelverk ses över så att de blir proportionerliga. Dessutom äventyras kontrollfunktionen när stödet i arbetssökandet läggs ut på kompletterande aktörer.

## **Källor**

Boone, Jan, Peter Fredriksson, Bertil Holmlund och Jan van Ours (2007), Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *Economic Journal* March 2007

Chetty, Raj, (2005), Why do Unemployment Benefits Raise Unemployment Durations? Moral Hazard vs. Liquidity, NBER Working Paper 11760, National Bureau of Economic Research

Ds 2012:3, Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. Fritzes.

IAFFS 2004:3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete. IAF.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010), 2010:23 Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer - regeringsrapport den 15 oktober 2010. IAF.

Lundin, Martin (2008), Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, Rapport 2008:13. IFAU.

Mörk, Eva (2011), Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?, Rapport 2011:6. IFAU

Mörk, Eva och Linus Liljeberg (2011), Fattig sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun, Rapport 2011:17. IFAU.

OECD (2006), *Employment Outlook*. OECD.

Prop. 2011/12:1, Budgetproposition för 2012. Sveriges Riksdag.

Prop. 2011/12:100, 2012 års ekonomiska vårproposition. Sveriges Riksdag.

Reinertsen, Maria (2011-10-28), Nesten tilbake til start. [www.morgenbladet.no](http://www.morgenbladet.no)

Selmanovic, Alica (2011), Socialtjänstens samverkan med Arbetsförmedlingen i kontrollen av arbetsviljan hos personer som uppbär försörjningsstöd, PM Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad LO

SFS 2000:628, Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Sveriges Riksdag.

SFS 2001:453, Socialtjänstlag. Sveriges Riksdag.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller  
beställas från LO-distribution:  
lo@strombergdistribution.se  
Telefax: 026-24 90 26

April 2012  
ISBN 978-91-566-2800-9  
[www.lo.se](http://www.lo.se)

FOTO: Lars Forsstedt