

# Från socialbidrag till arbete

*Betänkande av  
Utredningen från socialbidrag till arbete*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2007:2

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22682-7  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet

Vid regeringssammanträdet den 3 februari 2005 fick utredningen regeringens uppdrag att göra en översyn av de insatser samhället erbjuder personer i arbetsför ålder som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd och som med hjälp av olika insatser bedöms kunna få ett arbete.

Utredningens uppgift var att föreslå åtgärder som underlättar övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete. Utredningsuppdraget skulle överlämnas 1 november 2006.

I juni 2006 fick utredningen tilläggsdirektiv som innehöll ett uppdrag att analysera konsekvenserna av att frånga den gällande principen om att beakta samtliga inkomster vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd för barnfamiljer. Samtidigt förlängdes utredningens uppdrag till den 25 januari 2007.

Med anledning av regeringsskiftet fick utredningen den 23 november tilläggsdirektiv. Enligt dessa ska utredaren i sitt arbete beakta regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen. Vidare sägs att utredaren inte ska lämna förslag på några nya ersättningssystem samt att tilläggsuppdraget som lämnades juni 2006 utgår. Utredningstiden förblev oförändrad.

Som särskild utredare förordnades den 7 februari 2005 generaldirektör Sture Korpi.

Flera sakkunniga har deltagit i utredningen fr.o.m. den 18 augusti 2005: kansliråd Per Nyström, Näringsdepartementet, departementssekreterare Franciska Ramsberg, Finansdepartementet, departementssekreterare Karin Stillerud, Socialdepartementet (t.o.m. 1 september 2005 och fr.o.m. 15 augusti 2006), departementssekreterare Niklas Sommelius, Finansdepartementet (t.o.m. 16 november), ämnessakkunnig Birgitta Ornbrant, Justitiedepartementet (t.o.m. 15 augusti 2006), kansliråd Jessica Lundahl, Social-

departementet (1 september 2005 till 14 augusti 2006), kanslirådet Maria Caryll, Utbildnings- och Kulturdepartementet (8 mars 2006 till 3 april 2006), departementssekreterare Jonas Raber, Utbildnings- och Kulturdepartementet (fr.o.m. 3 april 2006), ämnessakkunnig Mats Hedlin, Justitiedepartementet (fr.o.m. 15 augusti 2006) och från 16 november 2006 departementssekreterare Lisa Ståhlberg, Finansdepartementet.

Experter i utredningen var fr.o.m. 18 augusti 2005 enhetschef Ale Friberg, Försäkringskassans huvudkontor, utredare Ingrid Jonasson, Socialstyrelsen, utredare Torgny Ljungkvist, Sveriges Kommuner och Landsting, expert Ulf Qwarfordt, Integrationsverket, verksamhetschef Pia Redlund, Sociala Missionen, utredare Seppo Rytkönen, Arbetsmarknadsstyrelsen, utredare Susanne Zander, Ungdomsstyrelsen (t.o.m. 8 mars 2006) samt handläggare Maria Nyman, Ungdomsstyrelsen (fr.o.m. 8 mars 2006).

Huvudsekreterare i utredningen har fr.o.m. den 11 juli 2005 varit förbundssekreterare Leif Klingensjö och sekreterare departementssekreterare Anna Gralberg (fr.o.m. 8 augusti 2005), kansliråd Eva Löfbom (19 september 2005 till 27 februari 2006), föredragande Karin Emsgård (13 mars 2006 till 31 oktober 2006) och utredare Jonas Ericson (15 februari 2006 till 31 oktober 2006).

Utredningen överlämnar nu sitt betänkande Från socialbidrag till arbete (SOU 2007:2).

Stockholm i januari 2007

Sture Korpi

Karin Emsgård  
Jonas Ericson  
Anna Gralberg  
Leif Klingensjö  
Eva Löfbom

# Innehåll

<b>Definitioner</b> .....	<b>19</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>21</b>
<b>Summary</b> .....	<b>37</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>55</b>
<b>Utredningens uppdrag och arbetsformer</b> .....	<b>65</b>

## **BAKGRUND**

<b>1 En förändrad arbetsmarknad</b> .....	<b>73</b>
1.1 Ett nytt samhälle .....	74
1.2 Färre i arbetsför ålder .....	75
1.3 Globaliseringens betydelse .....	75
1.4 Var arbetar man? .....	76
1.5 Utan arbete i arbetsför ålder .....	77
1.6 Sysselsättningsgraden .....	79
1.7 Den kommande arbetskraftsbristen .....	81
1.8 Sammanfattande bedömning .....	82
<b>2 Nytilträdande på arbetsmarknaden</b> .....	<b>85</b>
2.1 Utrikes födda .....	86
2.1.1 Kommunernas introduktionsprogram .....	87
2.1.2 Förklaringar till olikheter på arbetsmarknaden finns på efterfrågesidan .....	88

2.1.3	Rekryteringskanaler .....	88
2.1.4	Utrikes födda akademiker.....	89
2.1.5	Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken för utrikes födda? .....	90
2.1.6	Lönesubventioner till ordinarie arbeten.....	92
2.1.7	Intensifierad arbetsförmedling .....	92
2.1.8	Arbetsmarknadsutbildning .....	93
2.1.9	Arbetsmarknadsverkets säråtgärder för utrikes födda.....	93
2.1.10	Arbetsmarknadspolitiken inriktning för utrikes födda .....	94
2.1.11	Fördelning på arbetslöshet och program bland inskrivna på Arbetsförmedlingen i december år 2004 .....	95
2.1.12	Sökandekategori 14 Övriga inskrivna .....	96
2.1.13	Förberedande utbildning.....	98
2.1.14	Målkonflikter i arbetsmarknadspolitiken.....	99
2.2	Ungdomar.....	100
2.2.1	Utbildningen betydelse .....	101
2.2.2	Navigatörcentrum .....	105
2.2.3	Unga utanför .....	107
2.2.4	Det kommunala uppföljningsansvaret .....	108
2.2.5	Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen? .....	108
2.2.6	Anknytningen till arbetslivet .....	110
<b>3</b>	<b>Målgrupp för utredningen .....</b>	<b>115</b>
3.1	Vad säger direktiven om målgruppen för utredningen? .....	115
3.2	Nedersta trappsteget .....	116
3.3	Socialdepartementets bedömning.....	116
3.4	Uppgifter från kommunerna .....	117
3.5	Socialstyrelsens statistik .....	118
3.6	Utredningens fördjupningsstudier.....	120
3.7	Vad vet vi mer om målgruppen? .....	121
3.8	Sammanfattning.....	123

<b>4</b>	<b>Samhällsekonomiska utgångspunkter för olika förändringar av välfärdstjänster .....</b>	<b>125</b>
4.1	Cost benefit-analyser och alternativkostnader .....	126
4.2	Samhällsekonomiska effekter av en renodlad ansvarsfördelning av arbetsmarknadspolitiken .....	127
4.3	Empiriska studier .....	129
4.4	Socioekonomiska bokslut – svårigheter och möjligheter....	132
4.5	Socioekonomiska bokslut för tre sociala företag.....	133
<b>5</b>	<b>Ekonomiskt bistånd – utveckling och omfattning .....</b>	<b>137</b>
5.1	Ett kommunalt ansvar .....	137
5.2	Orsaker till ekonomiskt bistånd .....	142
5.3	Några viktiga domstolsavgöranden när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd.....	146
5.4	Utvecklingen år 1990 till år 2005 .....	150
5.5	Skillnader mellan kommuner.....	157
5.6	Ekonomiskt bistånd under år 2006.....	159
5.7	Brister i statistiken .....	160
<b>6</b>	<b>Den enskildes syn på stödet .....</b>	<b>165</b>
6.1	Socialtjänstens roll .....	166
6.2	Utrikes födda .....	167
6.3	Upplevelsen av mötet med myndigheterna.....	168
6.4	Skam – ett återkommande tema.....	169
6.5	En positiv sida .....	171
6.6	Synen på Arbetsförmedlingen.....	171
6.7	Samverkan som möjlighet .....	172
6.8	Olika sätt att förstärka ett brukarperspektiv .....	172

6.9	Några återkommande tema.....	174
6.10	Sammanfattning.....	175
<b>7</b>	<b>Den nationella arbetsmarknadspolitiken.....</b>	<b>177</b>
7.1	Riksdag och regering.....	177
7.2	Arbetsmarknadsverket.....	177
7.2.1	Aviserade kommande förändringar på Arbetsmarknadsverket.....	178
7.2.2	Anslag.....	179
7.2.3	Tre servicekanaler.....	180
7.2.4	Tjänsteutbudet.....	181
7.3	Arbetsmarknadspolitiska program och insatser.....	182
7.4	Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd.....	183
7.4.1	Beskrivning av målgruppen.....	183
7.4.2	Biståndstagare i arbetsmarknadspolitiska program år 2006.....	188
7.4.3	Hur stor andel har deltagit i program över en längre tid?.....	188
7.4.4	Övriga inskrivna (sökandekategori 14).....	192
7.4.5	Slutsatser om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.....	196
7.5	Resultat efter arbetsmarknadspolitiska program.....	197
7.5.1	Många utan A-kassa lämnar Arbetsförmedlingen efter programmen.....	203
7.5.2	Slutsatser om effekter av programdeltagande.....	204
<b>8</b>	<b>Bemanningsföretag – en genväg till arbetsmarknaden? .</b>	<b>205</b>
8.1	Hur ser branschen ut?.....	206
8.1.1	En ny databas.....	208
8.1.2	Vilka jobbar i bemanningsföretag?.....	208
8.2	Varför väljer man att jobba i ett bemanningsföretag?.....	208
8.3	Varför expanderar bemanningsföretagens verksamhet?.....	209
8.3.1	Bemanningsföretagen kombinerar ihop deltids- och delårsarbeten till fasta heltidsarbeten.....	209



8.4	Bemanningsföretag kan vara bättre på att hitta anställda med rätt kompetens .....	210
8.5	Kostnader för rekrytering av tillfälliga arbeten.....	211
8.6	Effektiv matchning av arbetslösa och arbetsgivare inom vissa delar av arbetsmarknaden .....	211
8.7	Ökad anställningstrygghet kan leda till ökad efterfrågan på bemanningsföretagens tjänster.....	213
8.8	Inkörsport för ungdomar och personer som är utrikes födda .....	213
8.9	Bemanningsföretagen fyller en funktion för personer som befinner sig i etableringsfasen .....	215
8.10	Bemanningsföretagen kan även spela roll för dem som står längre ifrån arbetsmarknaden.....	216
<b>9</b>	<b>Socialt företagande – arbete och mänsklig utveckling ..</b>	<b>219</b>
9.1	Social ekonomi .....	219
9.2	Socialt företagande.....	220
9.3	Utvecklingen i Sverige .....	223
9.4	Social ekonomi i Storbritannien.....	224
9.5	Social ekonomi i Italien .....	224
9.6	Jämförelse mellan Sverige, Italien och Storbritannien.....	225
9.7	En överblick av de sociala företagen i Sverige .....	227
9.8	Utvecklings- och startkostnader.....	229
9.9	Finansiering av den dagliga driften .....	230
9.10	Affärsverksamhet .....	231
9.11	Kommunala bidrag.....	232
9.12	Stödstrukturer .....	232
9.13	Medlemmarnas försörjning .....	233

9.14	Har socialt företagande konkurrensfördelar jämfört med andra företag? .....	233
9.15	Lönsamt – för vem?.....	234
9.16	Framtida utmaningar.....	235
<b>10</b>	<b>Kommunernas roll i att aktivera enskilda med ekonomiskt bistånd.....</b>	<b>237</b>
10.1	Historik.....	237
10.2	Den kommunala aktiveringen .....	238
10.2.1	Verksamheten i Skärholmen .....	244
10.3	Effekter av kommunala aktiveringsprogram .....	248
10.3.1	Deltagarnas upplevelse .....	252
10.3.2	Sanktioner .....	254
10.3.3	Sammanfattning.....	255
<b>11</b>	<b>Samverkan runt arbetslösa med ekonomiskt bistånd.....</b>	<b>257</b>
11.1	Frivillig samverkan .....	258
11.2	Försök med olika former av finansiell samordning.....	259
11.3	Den nya möjligheten till finansiell samordning .....	261
11.4	Arbetsmarknadsnämnder.....	267
11.5	Faros – samverkan mellan försäkringskassa och arbetsförmedling .....	268
11.6	Uppföljning av samverkan när det gäller rehabilitering.....	269
11.7	Storstadspolitiken.....	270
11.8	Ungdomssamverkan.....	274
<b>12</b>	<b>Bedömning av arbetssökandes kompetens och möjligheter .....</b>	<b>283</b>
12.1	Validering.....	284
12.2	Verktyg för kartläggning av arbetsförmåga .....	291

12.3	Statistiska modeller .....	296
<b>13</b>	<b>Ekonomiska incitament för den enskilde .....</b>	<b>301</b>
13.1	Varför ekonomiska incitament för den enskilde? .....	302
13.2	Begränsade effekter av ekonomiska incitament .....	302
13.3	Utvecklingen de senaste åren .....	303
13.3.1	Rapport från Socialdepartementet år 2004 .....	304
13.3.2	Utredningens enkät .....	306
13.4	Effekten av arbetsutbudsstimulerande åtgärder i andra länder .....	306
13.4.1	Storbritannien.....	307
13.4.2	USA .....	308
13.4.3	Kanada.....	309
13.5	Kopplingar till Sverige .....	310
13.5.1	Den danska välfärdskommissionen.....	311
13.5.2	Finlands försök med att bortse från inkomst av arbete.....	311
13.6	Svensk studie .....	313
13.7	Inkomster från feriearbete.....	314
13.7.1	Hur hanterar kommunerna ferieinkomster i dag? .....	315
13.7.2	Utredningens enkät till kommunerna .....	316
<b>14</b>	<b>Eftersatt rehabiliteringsbehov för personer utanför socialförsäkringssystemet .....</b>	<b>317</b>
14.1	Hälsans betydelse.....	317
14.1.1	Ekonomiskt utsatta.....	318
14.1.2	Skillnader mellan utrikes och inrikes födda personer .....	318
14.2	Rikstäckande kartläggning .....	319
14.2.1	Kartläggning i Uppsala av personer med långvarigt ekonomiskt bistånd .....	321
14.2.2	FK-projektet i Malmö.....	321
14.3	Utanför socialförsäkringssystemet och född utomlands ....	322

14.4	Strukturella brister bakom utanförskapet.....	324
14.4.1	Strukturella brister i form av sektoriserings- problem? .....	324
14.4.2	Sektoriseringsproblem framför allt i komplexa sektorer och för individer med sammansatta behov .....	325
14.5	Mål- och resultatstyrning i ett sektoriseringsperspektiv när det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering.....	326
14.5.1	Mål- och resultatstyrning kan i vissa fall bidra till sektoriseringsproblem .....	327
14.5.2	Kan mål- och resultatstyrningen användas för att mildra eller lösa sektoriseringsproblem? .....	329
14.5.3	Hinder för att förändra mål- och resultat- styrningen .....	330
<b>15</b>	<b>Internationella erfarenheter .....</b>	<b>333</b>
15.1	Utvecklingen i Norden .....	333
15.1.1	Danmark .....	336
15.1.2	Finland .....	348
15.1.3	Norge .....	355

## **ÖVERVÄGANDEN, BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG**

<b>16</b>	<b>Överväganden.....</b>	<b>363</b>
16.1	Det yttersta skydds nätet påverkas av samhälls- utvecklingen i stort.....	363
16.2	Kopplingar till regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen .....	364
16.3	Målgruppen för utredningen .....	365
16.4	Brukarperspektivet .....	366
16.5	Från utanförskap till innanförskap.....	367
16.5.1	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver klargöras .....	369

16.5.2	Förbättrad rehabilitering för att öka anknytningen till arbetslivet.....	369
16.5.3	Förändringar inom utbildningsområdet .....	370
16.6	Ekonomiska incitament.....	370
16.7	En gemensam välfärdsorganisation.....	370
16.8	Fler arbetstillfällen .....	371
<b>17</b>	<b>Förändrat arbetssätt på Arbetsförmedlingarna .....</b>	<b>373</b>
17.1	Externa leverantörer .....	373
17.1.1	Verksamhet.....	374
17.1.2	Bemanningsföretag .....	375
17.1.3	Arbetsförmedlingen bibehåller myndighetsrollen .....	376
17.1.4	Beställar- och utförarperspektiv.....	377
17.1.5	Bonussystem.....	377
17.1.6	Fast avkastningskrav .....	378
17.1.7	Uppföljning och utvärdering av externa leverantörer.....	378
17.2	Jobbagenter – ny medarbetarroll på Arbetsförmedlingen... ..	379
17.2.1	Matchningsuppdraget har kommit i skymundan ... ..	379
17.2.2	Arbetsförmedlingens kundgrupper .....	380
17.2.3	Minskade marknadsandelar .....	380
17.2.4	Vikten av arbetsgivarkontakter .....	381
17.2.5	Resursallokering.....	382
17.2.6	Strukturförändring av Arbetsförmedlingens arbetssätt.....	383
17.3	Etableringsjobb för nytillträdande arbetssökande – komplement till Nystartsjobb.....	386
17.3.1	Nytillträdande på arbetsmarknaden.....	387
17.3.2	Etableringsjobb i förhållande till Nystartsjobben .....	387
17.3.3	Vikten av tidiga insatser för samtliga arbetssökande som är beroende av ekonomiskt bistånd.....	388
17.3.4	Personer med ekonomiskt bistånd matchas inte lika ofta mot lediga arbeten .....	389

17.3.5	Etableringsjobb för nytilträdande som inte kommer i fråga för nystartsjobb.....	390
17.3.6	Karensregler .....	391
17.3.7	Målgruppen .....	391
17.3.8	Kompetensutveckling.....	392
17.3.9	Undanträngningseffekter.....	393
17.4	Mentorskap.....	394
17.5	Rehabilitering genom arbete i sociala företag.....	395
17.5.1	Mervärdet av att arbeta inom sociala företag.....	397
17.6	Arbetslivsinriktad rehabilitering inom sociala arbetskooperativ .....	397
17.6.1	Begreppet funktionshindrad.....	397
17.6.2	Utvecklings- och trygghetsanställning i sociala arbetskooperativ .....	398
17.6.3	Utvecklingsanställning.....	399
17.6.4	Trygghetsanställning .....	400
17.6.5	Sociala arbetskooperativ har en plats att fylla.....	400
17.7	Fördjupat samarbete på lokal nivå mellan Arbetsförmedlingen och lokala kooperativa utvecklingscentrum .....	402
17.8	Förhöjt anordnarbidrag som stimulans för start av nya sociala arbetskooperativ .....	403
17.8.1	Förhöjt anordnarbidrag i ett inledningskede .....	404
17.8.2	EU:s statsstödsregler.....	405
17.9	Förbättrat stöd till information och rådgivning.....	406
<b>18</b>	<b>Fördelning av medlen till arbetsmarknadspolitiken .....</b>	<b>407</b>
18.1	Dagens fördelning av arbetsmarknadsmedel .....	407
18.2	Förvärvsfrekvens .....	408

<b>19 Huvudmannaskapet för de insatser som riktas till unga med försörjningsstöd tydliggörs i socialtjänstlagen .....</b>	<b>411</b>
19.1 Kommunerna har i praktiken fått ett ökat ansvar för arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet.....	411
19.2 Hur har aktiveringsbestämmelsen tillämpats? .....	413
19.3 Utvärderingar av de kommunala ungdomsprogrammen.....	414
19.4 Kommande förändringar inom arbetsmarknadspolitiken ...	414
19.5 Att erbjuda praktik och arbetsmarknadsinsatser för unga människor bör ingå i Arbetsförmedlingens uppdrag.....	415
19.6 Kommunerna ska ansvara för övrig kompetenshöjande verksamhet .....	416
19.7 Vikten av samverkan.....	417
19.8 Överklagningsmöjligheter.....	418
<b>20 Förbättrade möjligheter till finansiell samordning .....</b>	<b>419</b>
20.1 Fördelar med samverkan .....	419
20.2 Vikten av en långsiktig finansiering.....	421
20.2.1 Finansiell samordning (Finsam) .....	421
20.2.2 Fördelarna med finansiell samordning.....	422
20.2.3 Den nuvarande finansieringen.....	422
20.2.4 Förstärkta möjligheter till finansiell samordning ..	423
20.2.5 Färre parter och friare finansiering .....	424
20.3 Nya former av välfärdstjänster.....	426
20.4 Utbildningsinsatser.....	426
20.5 Förändring i uppdraget till AMS, Försäkringskassan och Socialstyrelsen .....	427
20.6 Uppdrag till Försäkringskassan .....	428

<b>21</b>	<b>Förbättrad rehabilitering för personer med ekonomiskt bistånd .....</b>	<b>431</b>
21.1	Försäkringskassan får en skyldighet att inleda en rehabiliteringsutredning efter en remiss från socialtjänsten .....	431
21.2	Förbättrat samarbete mellan Försäkringskassan, kommunerna och primärvården kring personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst .....	434
21.2.1	Många har fortfarande ett eftersatt rehabiliteringsbehov .....	434
21.2.2	Svarte Petter-spelet.....	435
21.2.3	Förstärkt samordningsansvar .....	436
<b>22</b>	<b>Ett gemensamt mål – höjd sysselsättningsgrad .....</b>	<b>439</b>
<b>23</b>	<b>En gemensam samlad välfärdsorganisation .....</b>	<b>441</b>
23.1	Finns det ett behov av att i grunden organisera välfärdstjänsterna på ett annat sätt? .....	442
23.2	En internationell utblick .....	444
23.2.1	Danmark .....	444
23.2.2	Norge .....	445
23.2.3	Storbritannien.....	446
23.2.4	Holland .....	447
23.2.5	Tyskland.....	448
23.3	Nödvändiga förändringar.....	449
<b>24</b>	<b>Bedömning av de arbetssökandes kompetens .....</b>	<b>451</b>
24.1	Statistiska modeller .....	453
24.2	Validering.....	454
24.3	Arbetsförmågeverktyg för att ge bättre kunskaper.....	455
24.4	Tre kompletterande modeller .....	457



<b>25</b>	<b>Förbättrade ekonomiska incitament för den enskilde....</b>	<b>459</b>
25.1	En förvärvsstimulans införs .....	460
25.1.1	Internationella erfarenheter.....	462
25.1.2	Arbeta svart .....	462
25.1.3	Utvärdering av förslaget .....	463
25.1.4	Målgruppen för förslaget .....	463
25.2	Inkomster från ungdomars feriearbete.....	465
25.2.1	Det ska löna sig att feriearbete under studie- tiden .....	465
25.2.2	Olika tillämpningar i kommunerna.....	466
25.2.3	En övre gräns.....	467
<b>26</b>	<b>Förslag i förhållande till gymnasieutbildningen .....</b>	<b>469</b>
26.1	Bättre profilering av de yrkesförberedande programmen ...	471
26.1.1	Yrkesutbildande program .....	471
26.2	Lärlingsutbildning.....	472
26.2.1	Det finns ett behov av lärlingar .....	472
26.2.2	Vad har gjorts hittills? .....	473
26.3	Kommunernas skyldighet att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning regleras i skollagen .....	475
26.3.1	Studie- och yrkesvägledningen.....	475
26.3.2	Det behövs ett nytt arbetssätt.....	477
26.4	Vidareutveckling av försöksverksamheten med Navigatorcentrum.....	478
26.4.1	Lär av Navigatorcentrum! .....	479
26.4.2	Närmare beskrivning av försöksverksamheten .....	479
26.5	Tre veckors praktik för alla i gymnasieskolan.....	481
<b>27</b>	<b>Bättre kunskaper om orsakerna till ekonomiskt bistånd .....</b>	<b>483</b>
27.1	Uppdrag till Socialstyrelsen .....	483
27.2	Konsekvenser av vårt förslag.....	486

<b>28</b>	<b>Nya jobb behövs .....</b>	<b>487</b>
28.1	Hushållsnära tjänster.....	488
28.2	Nya områden för arbete.....	489

## KONSEKVENSER

<b>29</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>493</b>
<b>30</b>	<b>Övriga konsekvenser.....</b>	<b>503</b>

## FÖRFATTNINGSKOMMENTARER

<b>31</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>507</b>
31.1	Förslag till lag om kreditering på skattekonto av stimulans till arbetsgivare för etableringsjobb.....	507
31.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.....	507
31.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	508
31.4	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ...	509
31.5	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100) .....	512

## BILAGOR

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2005:10) .....	517
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2006:72) .....	533
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2006:120) .....	537

# Definitioner

I huvudsak har utredningen följt de definitioner som Socialstyrelsen använder sig av.

Försörjningsstöd används i direktiven till denna utredning som det samlade begreppet för all ekonomiskt stöd som kommunerna ger den enskilde. Som titel på utredningen använder vi begreppet socialbidrag som ett samlat ord för allt ekonomiskt bistånd som kommunerna lämnar. Socialstyrelsen säger i statistiken för det ekonomiska biståndet<sup>1</sup> avseende år 2005 följande:

*Ekonomiskt bistånd (socialbidrag)* är det begrepp som täcker all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen. Försörjningsstöd är en del av det ekonomiska biståndet och avser de vanligaste och regelbundet återkommande levnadskostnaderna.

*Försörjningsstödet* består dels av en norm för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och tv-avgift, dels av skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. När det gäller skäliga kostnader för normen fastställer regeringen varje år en riksnorm på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion.

I ekonomiskt bistånd ingår även introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet.

Några andra vanliga begrepp i denna utredning:

*Bidragshushåll* definieras som bidragsmottagande hushåll som består av ensamstående eller samboende med eller utan barn under 18 år. Undantagsvis kan ensamstående eller samboende 16- och 17-åringar definieras som egna hushåll. *Bidragsmottagare* innebär

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005.

samtliga personer i de hushåll som fått socialbidrag oavsett om hela hushållet eller endast någon av dess medlemmar fått bistånd.

*Ett långvarigt biståndshushåll* eller *en långvarig biståndsmottagare* har fått ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning i minst tio månader under ett kalenderår.

En *helårsekvivalent* räknas exempelvis som en person som får fullt ekonomiskt bistånd ett år, två personer som får fullt ekonomiskt bistånd ett halvt år vardera.

I utredningen återkommer också förkortningar på olika myndigheter, t.ex.

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
Nutek	Verket för näringslivsutveckling
SoS	Socialstyrelsen
SCB	Statistiska Centralbyrån

# Sammanfattning

Det ekonomiska biståndets omfattning och utveckling beror i hög grad på arbetsmarknadsläget och på hur andra politikområden agerar och utvecklas. Vi har därför under vårt utredningsarbete berört många olika samhällsområden och lagt förslag på förändringar inom flera politikområden. Det har varit nödvändigt eftersom orsakerna till bidragsberoendet beror på många olika faktorer. Även verktygen för att kunna åstadkomma en förändring finns inom ett flertal politikområden. Vår utgångspunkt har varit att målgruppen ska ges det stöd som behövs utifrån de ordinarie samhällsstrukturerna och våra förslag syftar bland annat till att på olika sätt förtydliga det ansvar som olika huvudmän har för målgruppen.

Utredningens förslag riktar sig till det stora flertalet som i dag har ekonomiskt bistånd på grund av arbetsmarknadsskäl, eftersom det närmast är omöjligt att mer i detalj avgränsa målgruppen. Ett sådant ställningstagande har starkt stöd i den forskning<sup>1</sup> som finns och även i de fördjupningsstudier som utredningen har aktualiserat.

En ambition från utredningens sida har varit att förslagen, så långt det är möjligt, ska ta sin utgångspunkt i den enskildes uppfattning och synpunkter på vilka förändringar som behövs för att förstärka arbetsmarknadsanknytningen, eftersom en varaktig förändring bara kan komma till stånd om den förstärker individens egna drivkrafter och utgår från vars och ens förutsättningar.

Det är även viktigt att ett gemensamt samhällsekonomiskt tankesätt genomsyrar de olika huvudmännens arbete. Prioriteringar måste i högre grad ses ur ett sektorsövergripande perspektiv och långsiktighet måste få större genomslag, både på central och lokal nivå. Den samhällsekonomiska vinsten som uppstår när behovet av samhällets samlade stöd minskar i ett antal samhällsarenor bör i högre grad uppmärksammas.

---

<sup>1</sup> Giertz, A. (2006), Aktivering av socialbidragstagare – insatsernas utformning och effekt.

## Förändrat arbetssätt på Arbetsförmedlingarna

Under detta avsnitt tar vi i huvudsak upp förändringsförslag som påverkar verksamheten på arbetsförmedlingarna och inom Arbetsmarknadsverket.

### Externa leverantörer

Utredningen föreslår att tio procent (320 miljoner kronor) av Arbetsmarknadsverkets anslag 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader*, ska avsättas till att upphandla tjänster från externa leverantörer för arbetssökande med en svag förankring på arbetsmarknaden. Exempel på externa leverantörer kan vara bemanningsföretag, utbildningsföretag, organisationer eller sociala arbetskooperativ.

En av fördelarna med denna förändring är att externa leverantörer inte behöver ta hänsyn till myndighetsrollen, som ibland kan begränsa arbetsförmedlarnas kreativitet. De externa leverantörerna kan i stället koncentrera sig på att stödja och coacha de arbetssökande och lämna myndighetsuppgifterna till Arbetsförmedlingen. En annan fördel är att de externa leverantörerna ofta har tillgång till andra strategiska nätverk än de som Arbetsförmedlingen har.

### Jobbagenter – ny medarbetarroll på Arbetsförmedlingen

På Arbetsförmedlingarna arbetar i dag ungefär 6 000 personer. Lönekostnaden för dessa uppgår till närmare två miljarder kronor. Det är en förhållandevis liten del av Arbetsmarknadsverkets resurser som går åt till arbetsgivarkontakter och matchning mot lediga arbeten.

Vi föreslår att regeringen ger AMS i uppdrag att omstrukturera Arbetsförmedlingens personalresurser så att större uppmärksamhet kan riktas mot arbetsgivarnas servicebehov. En ny yrkesroll bör införas på Arbetsförmedlingen – ”jobbagent” – vars uppdrag blir att fokusera på arbetsgivarkontakter och näringslivsorganisationer.

Jobbagenterna ska vara väl förtrogna med arbetsgivarnas villkor, ha dokumenterad kunskap inom företagsekonomi och marknadsföring, ha goda branschkunskaper, vara goda omvärldsanalytiker samt ha god kunskap om den regionala arbetsmarknaden i närings-

livet och om den offentliga sektorn. Med tätare arbetsgivar-kontakter ökar arbetsgivarnas förtroende för Arbetsförmedlingen vilket på sikt kan leda till att fler lediga arbeten anmäls. Jobbagenterna ska även kunna hjälpa till vid enskilda rekryterings-uppdrag om arbetsgivaren av tidsskäl inte har möjligheter att gå igenom en stor mängd jobbansökningar. Jobbagenterna kan på så sätt underlätta rekryteringsprocessen för arbetsgivaren och bidra till att minimera vakanstiden.

Vi föreslår vidare att regeringen ger AMS i uppdrag att återinföra specialförmedlingar där handläggarna får utrymme att fördjupa kännedomen om enskilda branscher och yrken. Detta ger både arbetsgivare och arbetssökande större möjligheter att få bra service från Arbetsförmedlingen.

### **Etableringsjobb för nytilträdande arbetssökande – komplement till Nystartsjobb**

Den 1 januari år 2007 infördes de s.k. nystartsjobben. Nystartsjobben syftar till att öka möjligheterna för dem som står långt utanför arbetsmarknaden att komma tillbaka till arbete. När det gäller nytilträdande på arbetsmarknaden som är beroende av ekonomiskt bistånd, kommer vissa att kunna erbjudas nystartsjobb i ett tidigt skede och andra först efter ett år.

Vi anser att det är viktigt att insatser sätts in i ett tidigt skede för samtliga arbetssökande som är nytilträdande på arbetsmarknaden och beroende av ekonomiskt bistånd. De saknar ofta de kontakter och referenser som mer erfarna arbetstagare har arbetat upp, vilket gör det svårare för dem att konkurrera om de lediga jobben. Deras begränsade kontaktnät innebär också att de i högre grad är utelämnade till Arbetsförmedlingens möjligheter och förmåga att intressera arbetsgivare för deras tjänster. Det är framför allt unga människor och personer som är födda utomlands som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden och som av den anledningen är beroende av ekonomiskt bistånd.

Personer som är hänvisade till samhällets yttersta skyddsnät utgör vidare en särskilt utsatt grupp, eftersom de inte bara är utestängda från arbetslivet, utan ofta också står utanför de inkomstrelaterade delarna i det generella välfärdssystemet.

Vi föreslår att etableringsjobb ska införas som ett komplement till nystartsjobben. Etableringsjobb ska kunna erbjudas de personer som inte omfattas av nystartsjobben.

Med etableringsjobb avses en anställning där arbetsgivaren får en skattereduktion på den totala lönekostnaden upp till 50 procent, dock högst 350 kronor per dag. Subventionen ska kunna ges under högst sex månader. Subventionen kan gälla heltids- eller deltidsanställningar hos en privat eller offentlig arbetsgivare eller en ideell organisation.

Förutsättningen för att en arbetssökande ska kunna erbjudas ett etableringsjobb ska vara att personen i fråga har en begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv, har varit anmäld på Arbetsförmedlingen i minst sex mån och under denna period inte haft några inkomster från eget arbete samt varit beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning.

Förslaget om etableringsjobb innebär en högre grad av subvention för arbetsgivaren jämfört med nystartsjobben. Det motiverar i sin tur att högre krav kan ställas på arbetsgivaren. Förutsättningen för att en arbetsgivare ska kunna anställa en person med de regler som föreslås gälla för etableringsjobb är därför vara att arbetsgivaren kan erbjuda den anställda en personlig mentor under anställningstiden samt vid behov erbjuda personlig kompetensutveckling.

Införandet av etableringsjobb föreslås regleras i förordning och stimulans till arbetsgivare för etableringsjobb som har beslutats av Arbetsmarknadsverket föreslås få tillgodoföras arbetsgivaren genom skattekreditering.

## Mentorskap

Ett individuellt stöd i form av en mentor kan vara av värde när man tar det första steget ut i arbetslivet. En av de insatser som i dag saknas är möjligheten att ge enskilda arbetslösa ett personligt stöd under en arbetspraktik eller när man deltar i ett arbetsmarknadsprogram. Det personliga stödet kan t.ex. innebära att en utvald arbetskamrat stödjer den arbetslöses introduktion på arbetsplatsen. Utredningen föreslår att mentorskap i form av ett personligt stöd införs vid en arbetspraktik eller vid deltagande i ett annat arbetsmarknadsprogram. Mentorskapet föreslås regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.



## Rehabilitering genom arbete i sociala företag

Det mervärde som sociala företag kan tillföra både individen och samhället bör i högre grad tas tillvara inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Styrkan i sociala företag är att de bygger på delaktighet, självhjälp och att människor ges möjligheter att utvecklas och återta makten över sitt eget liv, vilket är rehabiliterande i sig. På så sätt blir själva anställningen i ett socialt företag en form av rehabilitering.

Utredningen föreslår att de arbetsmarknadspolitiska insatserna utvecklingsanställning och trygghetsanställning i högre grad riktas mot sociala arbetskooperativ.

För att fler utvecklings- och trygghetsanställningar ska kunna riktas till sociala arbetskooperativ är det viktigt att Arbetsförmedlingen på ett mer systematiskt sätt får del av de kunskaper som finns hos de lokala kooperativa utvecklingscentrumen (LKU) och i kommunerna. Arbetsförmedlingarna föreslås därför få i uppdrag att i samverkan med LKU och kommunala företrädare inventera vilka sociala företag som finns lokalt samt utveckla metoder och rutiner för den lokala matchningen av utvecklings- och trygghetsanställningar i sociala arbetskooperativ.

Om fler sociala företag ges möjligheter att starta kan ett mer inkluderande arbetsliv skapas. I syfte att ytterligare stimulera tillkomsten av fler sociala arbetskooperativ, föreslås att det anordnarbidrag som lämnas som ekonomiskt stöd vid utvecklingsanställning och trygghetsanställning i vissa fall ska kunna uppgå till 300 kronor per dag och anställd. Förutsättningen för att kunna ta del av det förhöjda anordnarbidraget föreslås vara att ett socialt arbetskooperativ kan starta en verksamhet som erbjuder rehabiliteringsinsatser till personer som i dag står utanför arbetslivet och som har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Målsättningen ska vara att dessa personer genom arbete i det sociala arbetskooperativet ska kunna gå från ett utanförskap till ett inkluderande arbetsliv.

Vi föreslår vidare att hälften av de medel som tilldelas NUTEK för informations- och rådgivningsinsatser ska användas för att främja sociala arbetskooperativ som bedriver en icke-vinstdrivande arbetsintegrerande verksamhet.

### **Fördelning av medlen till arbetsmarknadspolitiken**

Vi anser att större hänsyn bör tas till förvärvsfrekvensen i de arbetsföra åldrarna i olika regioner, när medlen fördelas inom AMV. Anledningen är att förvärvsfrekvens bättre än arbetslöshet visar vilken förankring en region har till arbetsmarknaden. I vissa utsatta bostadsområden i storstadsregionerna finns grupper av arbetslösa som inte anser det mödan värt att överhuvudtaget registrera sig som arbetslösa på arbetsfördelningen, eftersom de tror att en sådan anmälan inte har någon betydelse och inte kommer att leda till arbete. Denna uppgivenhet kan i sin tur leda till att arbetslösheten anses vara låg i detta område. En låg arbetslöshet kan emellertid dölja en låg förvärvsfrekvens, vilket i stället indikerar ett stort mått av utanförskap. Vissa utsatta bostadsområden riskerar att få en mindre andel av resurserna om detta inte synliggörs. Det är särskilt olyckligt eftersom en del av dessa bostadsområden i stället kan vara i behov av en högre andel, för att minska utanförskapet och förbättra arbetsmarknadsanknytningen.

### **Huvudmannskapet för de insatser som riktas till unga med försörjningsstöd tydliggörs i socialtjänstlagen**

Vi föreslår en förändring i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen som innebär att huvudmannskapet tydliggörs när det gäller de insatser som socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i. AMV ska ansvara för praktik och andra arbetsmarknadsinsatser. De insatser som socialnämnden får anvisa en person som uppbär ekonomiskt bistånd till ska vara kompetenshöjande insatser av social karaktär och syfta till att stärka den enskildes möjligheter att kunna ta del av praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser eller där så är lämpligt, av fortsatt utbildning. AMV ska även i framtiden kunna upphandla tjänster från kommunen, men de kommunala insatserna ska utgöra ett komplement till de statliga insatserna.

## **Förbättrade möjligheter till finansiell samordning**

När en person har flera problembilder och när behoven är sammansatta, diffusa och svåra att klassificera krävs en samlad insats från flera myndigheter. För att kunna erbjuda insatser från flera parter för personer som är i behov av samordnade insatser krävs en långsiktig finansiering.

Vi föreslår att tio procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning ska kunna användas för finansiell samverkan, i stället som i dag, fem procent. Vidare föreslår vi att det ska vara möjligt för färre parter än fyra att komma överens om en finansiell samordning. Orsaken är att inte en myndighet ska kunna förhindra en samverkan som övriga aktörer är intresserade av. I dag krävs att arbetsförmedling, försäkringskassa, kommun och landsting är överens om att samordna de ekonomiska resurserna inom en fastlagd finansiell samordning. Om man är färre än fyra föreslår vi även att parterna ska ges möjligheter att komma överens om en annan fördelning av den finansiella ramen, om det underlättar den lokala samverkan. Lokala överenskommelser kan t.ex. ligga till grund för både vilken verksamhet som ska bedrivas och hur finansieringen ska ske.

Vidare anser vi att den finansiella samordningen bör kunna lägga grunden för nytänkande och för nya former av välfärdstjänster på lokal nivå. Ett sådant syfte finns inte beskrivet i den nuvarande lagstiftningen för den finansiella samordning. Det är viktigt att man på lokal nivå ges möjligheter att pröva olika organisatoriska former och nya kombinationer av insatser. Vi föreslår därför att det tydliggörs i 2 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser att de samordnade rehabiliteringsinsatserna ska syfta till att utveckla nya former för åtgärder.

Försäkringskassan föreslås få i uppdrag att följa upp och stödja utvecklingen av den finansiella samordningen.

## **Förbättrad rehabilitering för personer med ekonomiskt bistånd**

Behovet av rehabiliteringsinsatser för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd är i dag eftersatt, vilket riskerar att bidra till att människor hamnar i ett mer eller mindre permanent utanförskap. Många gånger döljer sig en diffus ohälsa bakom ett bidrags-

beroende och det kan vara svårt att veta vilka insatser som den enskilde är i behov av. En fördjupad kartläggning kan synliggöra behoven av rehabilitering och olika huvudmäns ansvarsområden. Vi anser att Försäkringskassans kunskaper när det handlar om att utreda en persons behov av rehabilitering på ett mer strukturerat sätt bör komma socialtjänsten till del. Vi föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring som tydliggör att Försäkringskassan senast efter fyra veckor efter det att en remiss inkommit från socialtjänsten ska inleda en rehabiliteringsutredning. Remissförfarandet föreslås kräva medgivande från den enskilde.

Även om mycket redan har gjorts i syfte att förbättra rehabiliteringsarbetet och för att öka samverkan inom rehabiliteringsområdet, är det mycket som pekar på att personer som står utanför sjukförsäkringssystemet fortfarande riskerar att komma sist i prioriteringen av vilka som bör komma i fråga för rehabiliteringsinsatser. Försäkringskassan föreslås därför få i uppdrag att tillsammans med arbetsförmedlingarna, kommunerna och primärvården ta fram en struktur för samarbetet kring personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Samarbetet ska syfta till att underlätta övergången från bidrag till arbete för personer som är i behov av ekonomiskt bistånd och samordnade rehabiliteringsinsatser. 160 miljoner kronor föreslås avsättas för detta uppdrag.

### **Ett gemensamt mål – höjd sysselsättningsgrad**

För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd är det viktigt att samtliga aktörer på lokal nivå har samma övergripande mål för sina insatser. I annat fall kan myndigheternas olika mål i sämsta fall bli kontraproduktiva. Att höja sysselsättningen har länge varit ett viktigt politiskt mål och vi anser att detta även bör komma till uttryck på myndighetsnivå. Vi föreslår därför att ett nytt övergripande gemensamt mål införs i regleringsbrevet för AMS och Försäkringskassan. Målet ska vara att höja sysselsättningsgraden för samtliga i arbetsför ålder. Med ett sådant mål är det naturligt att insatserna tar sikte på att minska det växande utanförskapet. Det ökar även möjligheterna för personer som står långt från arbetsmarknaden att kunna komma i fråga för olika typer av insatser. Målet kan även ses som en samhällig investering inför en eventuell kommande arbets-

kraftsbrist. Det nya övergripande målet måste dock anpassas till de olika myndigheterna verksamheter och även till det kommunala självstyret, för att det i ett senare skede ska kunna bearbetas och analyserats lokalt.

## En gemensam samlad välfärdsorganisation

Våra förslag innebär att vi på olika sätt förtydligar ansvaret för utredningens målgrupp och skapar förutsättningar för ett smidigare samarbete. Det har dock inte legat inom utredningens direktiv att föreslå någon större organisatorisk förändring av välfärdstjänsterna.

Vi tror dock att Sverige likväl som många andra europeiska länder skulle kunna uppnå positiva effekter med en mer samlad välfärdsorganisation på lokal nivå. I ett antal länder finns eller förbereds en samlad organisation, *en ingång*, av samhällets stöd till samtliga arbetslösa. Myndigheter med rehabiliterande uppgifter har inte sällan en uttalad roll i dessa nya organisationsformer.

Vi föreslår att denna fråga i framtiden blir föremål för en mer omfattande analys än vad som har varit möjligt att göra i denna utredning. Det finns flera argument för att utveckla samverkan och samla stödet till enskilda under samma tak. De vanligaste skälen är:

- För enskilda individer är det ekonomiskt och hälsomässigt lönsamt med aktiva sammansatta rehabiliteringsinsatser.
- Det minskar rundgången och dubbelarbetet.
- Det är mindre resurskrävande.

Olika rapporter, och även de lokala kontakter som utredningen haft, visar att enskilda personer många gånger görs till ett ansvar för en annan myndighet. På så sätt skickas människor runt i ett Svarte Petter-spel där ingen anses ha ett ansvar.

En organisationsreform i sig löser naturligtvis inte alla de svårigheter som finns när det gäller att få fler i arbete. Tillgången på arbete och i vilken mån arbetsmarknaden kan göras mer tillgänglig är naturligtvis av avgörande betydelse. En förändrad organisation kan dock ge bättre organisatoriska förutsättningar för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som i dag står utanför arbetslivet.

## Bedömning av arbetssökandes kompetens

Bland dem som i dag är beroende av ekonomiskt bistånd återfinns många utrikes födda och unga arbetslösa som har begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv. Deras formella kompetens är antingen ofullständig eller svår att översätta till svenska förhållanden. Det är vidare så att kommunerna och arbetsförmedlingarna ofta är oense om huruvida personer med ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande eller inte.

För att en persons arbetsförmåga ska kunna bli relevant bedömd i ett tidigt skede föreslår vi att nyttillträdande arbetssökande som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen minst två månader ska erbjudas validering (kompetensvärdering). Förändringen föreslås regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Vidare föreslår vi att en arbetsgrupp med företrädare för AMV, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Försäkringskassan ges i uppdrag att närmare utforma ett gemensamt instrument för att bedöma arbetsförmågan hos arbetslösa personer. Det nya instrumentet ska vara en vidareutveckling av de olika instrument som redan finns i dag för att bedöma en arbetssökandes kompetens.

Vi föreslår vidare att AMV fortsätter utvecklandet av statistiska modeller som syftar till att rätt insats går till rätt arbetssökande.

De tre instrumenten – statistiska modeller, validering och arbetsförmågeinstrument – kan komplettera varandra beroende på individernas status och behov och vara ett hjälpmedel både för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna.

## Förbättrade ekonomiska incitament för den enskilde

Ett av utredningens uppdrag har varit att analysera betydelsen av försörjningsstödet konstruktion när det gäller ekonomiska drivkrafter att gå från bidrag till arbete. Vi föreslår två förändringar på detta område.

## En förvärvsstimulans införs

Det ekonomiska biståndet utgör samhällets yttersta skyddsnät, vilket innebär att alla inkomster ska avräknas i sin helhet innan man gör bedömningen om det finns något biståndsbehov. Vidare sägs i socialtjänstlagen (2001:453) att rätt till ekonomiskt bistånd inte föreligger om behovet kan tillgodoses på annat sätt (4 kap. 1 §). Det innebär t.ex. att höjningar av ersättningsnivåer i andra välfärdssystem inte automatiskt innebär att den disponibla inkomsten ökar, eftersom behovet då har kunnat tillgodoses på ett annat sätt. Det innebär även att egna arbetsinkomster inte gör någon skillnad i praktiken så länge inkomsterna ligger på en nivå som gör att man fortfarande är beroende av ekonomiskt bistånd, eftersom inkomsterna minskar storleken på det bistånd som utbetalas. Socialtjänstens försörjningsstöd har därmed en 100-procentig marginal-effekt, vilket gör att det inte alla gånger lönar sig ekonomiskt att gå från bidrag till arbete. I förlängningen kan det leda till inlåsning i ett långvarigt bidragsberoende.

Det är viktigt att samhället signalerar att det lönar sig att arbeta. Det är även viktigt att stimulera enskilda med ekonomiskt bistånd att söka sig till arbetslivet, även om deras förvärvsinkomster inledningsvis kan bli relativt låga. Vi har därför kommit fram till att det kan finnas skäl att göra vissa principiella avsteg från det ekonomiska biståndets funktion av att vara samhällets yttersta skyddsnät. Avsteg kan enligt vår mening vara befogat om effekten blir ett minskat bidragsberoende och en förstärkt anknytning till arbetsmarknaden.

För att stimulera övergången från bidrag till arbete föreslår vi att en förvärvsstimulans införs för personer som under en period av sex månader uppburit ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och som fått arbete, ökat sin arbetstid, eller bytt arbete och därigenom ökat sin arbetsinkomst. Förvärvsstimulansen innebär att vid beräkning av skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen ska bortses från den ökade arbetsinkomsten, dock högst 1 500 kronor per månad.

Förvärvsstimulansen föreslås bestå under sex månader om den enskilde i övrigt uppfyller villkoren för att få ett ekonomiskt bistånd.

### **Inkomster från ungdomars feriearbete**

Vi föreslår ytterligare ett undantag från den grundläggande principen för hur det ekonomiska biståndet ska beräknas. Avsteget innebär att ungdomar som feriearbetar och som lever i ett hushåll som är beroende av ekonomiskt bistånd, ska få behålla sina inkomster upp till en viss gräns. Förslaget har sin grund i vår uppfattning att det är viktigt att även dessa ungdomar kan känna att det lönar sig att arbeta under ferier och lov. De får också på detta sätt en kontakt med arbetslivet. Vi föreslår att vid beräkning av skälig levnadsnivå för familjer som är beroende av ekonomiskt bistånd, ska man bortse från inkomster upp till ett halvt prisbasbelopp (enligt lagen om allmän försäkring) per kalenderår, för ungdomar som arbetar extra under studietiden. Regeln föreslås omfatta hushåll med ekonomiskt bistånd där föräldrarna är försörjningsskyldiga för hemmavarande barn i grundskolan och för ungdomar som inte fyllt 21 år och som studerar på gymnasienivå.

### **Förslag i förhållande till gymnasieutbildningen**

Enligt direktiven ska utredningen, särskilt när det gäller yngre personer, beakta utbildningsinsatsernas betydelse. Ungdomar med brister i sin utbildning har generellt sett svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket ökar risken för att de ska bli bidragsberoende. Utredningen vill därför uppmärksamma utbildningens roll för att ge ungdomar goda förutsättningar att få ett arbete och för att minska behovet av framtida samhällsinsatser.

### **Bättre profilering av de yrkesförberedande programmen**

Enligt vår mening är yrkesutbildningarna på många håll underrepresenterade i utbildningsutbudet. Den utbildning som elever genomgår på gymnasieskolan stämmer inte alltid överens med den arbetskraft som senare efterfrågas på arbetsmarknaden. På gymnasial nivå är t.ex. elevvolymerna i många kommuner för små i program som är orienterade mot teknik, industri, byggnadsverksamhet samt vård och omsorg. Vi föreslår att Myndigheten för skolutveckling får i uppdrag att närmare analysera förutsättningarna för hur yrkesförberedande program i högre grad kan profileras i gymnasieskolan.



## Läringsutbildning

Vi anser även att en lärlingsutbildning bör kunna erbjudas inom gymnasieskolan. Vi föreslår att Myndigheten för skolutveckling särskilt lyfter fram lärlingsutbildningens betydelse inom det pågående utvecklingsarbetet, och i samverkan med berörda myndigheter ger förslag på hur lärlingsutbildningen kan utformas inom gymnasieskolan.

## Bättre tillgång till studie- och yrkesvägledning

Vi anser att samtliga ungdomar ska få tillgång till en kvalificerad studie- och yrkesvägledning i samverkan mellan myndigheter, privata näringslivet och frivillig sektor. Vi föreslår att det införs ett nytt kapitel i skollagen (1985:1100) som reglerar studie- och yrkesvägledningen i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, gymnasie-särskolan, specialskolan och sameskolan. Bakgrunden är att Skolverket i olika rapporter visat på den stora skillnad och bristande likvärdighet som finns mellan och inom kommuner när det gäller tillgången till studie- och yrkesvägledning. Det är även viktigt att samtliga ungdomar erbjuds vägledning, utan det strikta sambandet till skolan.

## Vidareutveckling av försöksverksamheten med Navigatorcentrum

I dag finns ett 20-tal försöksverksamheter med ett samverkanskontor som kallas Navigatorcentrum. I dessa verksamheter samarbetar arbetsförmedling, kommun och det lokala näringslivet tillsammans med ideella krafter när det gäller att bistå och ge rådgivning till utsatta ungdomar. Syftet med Navigatorcentrum är att bryta ungas utanförskap på arbetsmarknaden. Vi föreslår en vidareutveckling av försöksverksamheten med Navigatorcentrum i tio kommuner samt att Ungdomsstyrelsen får i uppgift att närmare utforma detaljerna och förutsättningarna för denna försöksverksamhet.

Den främsta anledningen till vårt förslag är att unga många gånger möter ett splittrat stöd utan den nödvändiga samordningen som behövs för att ge dem bättre förutsättningar att få arbete. En försöksverksamhet ger förbättrade möjligheter att kombinera

utbildningsinsatser, språkinsatser, praktik och arbetsmarknadsåtgärder. Det är därför viktigt att lokala myndigheter ges en möjlighet att pröva helt nya former av ett samordnat samhällsstöd till ungdomar utifrån de olika lokala förutsättningarna. Vårt förslag innebär en samverkan som ger möjligheter till samordning av resurser från arbetsförmedling, kommun, frivillig sektor och näringsliv.

### **Tre veckors praktik för alla i gymnasieskolan**

Det kanske allra viktigaste för att öka chansen att få en anställning är erfarenhet av arbete. Sedan tidigare vet vi att etableringen på arbetsmarknaden sker snabbare för dem som gått utbildningar med praktikinslag. Betydelsen av praktik framkommer också i en undersökning som Svenskt Näringsliv har genomfört bland landets 21-åringar. Undersökning visar bland annat att 69 procent av de tillfrågade anser att praktiktiden på gymnasiet påverkade deras beslut kring jobb och framtid efter gymnasiet mycket eller ganska mycket. Vi menar att kontakten med arbetslivet också måste utökas för andra elever än de som går yrkesförberedande kurser. Vi föreslår därför att alla elever erbjuds tre veckors praktik under den samlade gymnasietiden.

### **Bättre kunskaper om orsakerna till ekonomiskt bistånd**

Under utredningstiden har vi stött på stora svårigheter att få uppgifter om målgruppens sammansättning, storlek och övriga utmärkande drag från kommunerna och arbetsförmedlingarna. Eftersom det ekonomiska biståndet utgör samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät är det en tydlig indikator på hur välfärdsbrister påverkar enskildas behov av detta bistånd, där t.ex. bristen på arbete är av avgörande betydelse. Det är därför väsentligt att få en bättre uppfattning om orsakerna till behovet av ett ekonomiskt bistånd och hur detta förändras över tiden. Stora ansträngningar måste sättas in för att skapa en nationell kunskap om varför människor behöver ekonomiskt bistånd, och vår uppfattning är att Socialstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med AMS, IFAU och Sveriges Kommuner och Landsting utforma ett system för att följa upp orsakerna till beroendet av ekonomiskt bistånd samt effekterna

och kostnaderna för olika insatser till enskilda med ekonomiskt bistånd.

### Nya jobb behövs

Möjligheterna att öppna upp nya arenor för arbete för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden bör analyseras närmare, i syfte att åstadkomma ett mer inkluderande arbetsliv. Vi ställer oss bakom förslaget om att införa en skattereduktion för hushållsnära tjänster och menar att det finns anledning att ytterligare vidareutveckla servicetjänster som kan erbjudas både privatpersoner och företag. Servicetjänster bör även kunna utvecklas inom miljöområdet. Vi tänker närmast på:

- Hemtjänstnära tjänster där privatpersoner kan få hjälp med gräsklippning och enklare underhåll.
- Företagsnära tjänster, där företagen från förslagsvis en pool, kan beställa enklare tjänster.
- Miljönära tjänster, som liknar ”gröna jobb”, där underhåll sker av exempelvis stränder och naturreservat.

### Ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår ett antal förändringar som i huvudsak finansieras via omfördelningar av redan befintliga medel. När det gäller förslagen om ett förändrat arbetssätt på Arbetsförmedlingarna t.ex. finansieras förslagen genom en omfördelning av AMV:s befintliga anslag.

Nya kostnader tillkommer för ungdomars extraarbete under studietiden. Dessa beräknas till mellan 20 och 40 miljoner kronor. I över hälften av kommunerna tillämpas redan den princip som vi föreslår, och därför blir de reella nya kostnaderna mellan 10 och 20 miljoner kronor. Vi föreslår att dessa ökade kostnaderna finansieras inom utgiftsområde 9 genom en omfördelning av anslaget 18:1 *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* Anslaget omfattar bl.a. medel till utveckling av socialt arbete och bidrag till organisationer som arbetar för utsatta barn och deras familjer. I budgetpropositionen för år 2007 föreslår regeringen att detta anslag ska omfatta drygt 613 miljoner kronor, vilket innebär en ökning i förhållande till år 2006 med cirka 200 miljoner kronor. För år 2008 beräknas cirka 261 miljoner kronor för detta anslag.

# Summary

The volume and development of financial assistance largely reflects the situation in the labour market and actions and developments in other policy areas. In the course of our inquiry, we have therefore touched upon many different areas of society and have presented proposals for changes in several policy areas. This has been necessary because dependence on assistance is caused by many different factors. By the same token, the tools for achieving change are also to be found in a range of policy areas. Our starting point has been that people in the target group must be given the support they need on the basis of the established structures of society. Accordingly, our proposals seek to clarify the responsibility that different authorities bear for the target group.

The inquiry's proposals focus on the great majority of people who are currently receiving financial assistance for labour market reasons, since it is almost impossible to define the target group in more detail. This approach has strong support in the existing research<sup>1</sup> and in the in-depth studies occasioned by the inquiry.

One of the ambitions of the inquiry has been to base its proposals, as far as possible, on the individual person's opinions and views of the changes needed to strengthen his or her links to the labour market, since a lasting change can only be achieved if it strengthens the individual's own motivation and is based on each person's own circumstances.

It is also important that a common socio-economic approach runs through the work of the different responsible authorities. Priorities must be more generally seen from a cross-sectoral perspective and long-term considerations must have greater influence, at both central and local levels. More attention should be

---

<sup>1</sup> Giertz, A. (2006), Aktivisering av socialbidragstagare – insatsernas utformning och effekt (Activation of social assistance recipients: the design and effect of measures).

paid to the socio-economic benefits that result when the need for overall social support declines in a range of social arenas.

### **Changed methods at public employment services**

In this section, we mainly discuss proposals for changes that affect the activities of the public employment services and the Swedish Labour Market Administration.

#### **External suppliers**

The inquiry proposes that ten per cent (SEK 320 million) of the Swedish Labour Market Administration's appropriation 22:3 *Purchases of employment training and other costs* be set aside for procuring services from external suppliers for jobseekers who have a weak foothold in the labour market. Examples of such external suppliers may be employment agencies, education companies, organisations or social and work cooperatives.<sup>2</sup>

One of the advantages of such a change is that external suppliers do not need to take the public authority role into account, a consideration that can sometimes limit the creativity of public employment services. Instead, external suppliers can concentrate on supporting and coaching jobseekers and leave official responsibilities to the public employment service. Another advantage is that external suppliers often have access to strategic networks other than those of the public employment services.

#### **Job agents – a new professional capacity at public employment services**

Some 6 000 people currently work at the public employment services. Wage costs for these employees amount to close to SEK 2 billion. A relatively small proportion of the resources of the public employment services goes to employer contacts and to job vacancy matching.

---

<sup>2</sup> Social and work cooperatives are independent associations of people cooperating to meet their need for work and social community through a jointly owned and democratically run enterprise. The members are often outside the ordinary labour market because of a disability.

We propose that the Government instruct the National Labour Market Board to restructure the human resources of the public employment services so that greater attention can be given to the service needs of employers. A new professional capacity should be introduced at the public employment services – that of ‘job agent’ – whose task will be to focus on employer contacts and business sector organisations.

Job agents must be well acquainted with employers’ conditions, have documented knowledge of business economics and marketing, have a good knowledge of specific industries, possess good business intelligence skills and have a good knowledge of the regional labour market in the business and public sectors. Closer employer contacts will increase the confidence employers have in the public employment services, which in time may lead to the registration of more vacancies. Job agents will also be able to assist in individual recruitment assignments if the employer, for reasons of time, is unable to go through a large number of job applications. In this way, job agents can facilitate the recruitment process for the employer and help minimise vacancy durations.

We also propose that the Government instruct the National Labour Market Board to reintroduce targeted employment services, which give officials an opportunity to specialise in specific industries and professions. This would give both employers and jobseekers a better prospect of obtaining good services from the public employment services.

### **Foothold jobs for new jobseekers – a supplement to new start jobs**

The ‘new start jobs’ programme was introduced on 1 January 2007. These new start jobs aim to give people who have become very detached from the labour market greater opportunities to return to work. As regards new labour market entrants who are dependent on financial assistance, it will be possible to offer some of them new start jobs at an early stage while others may have to wait a year.

We consider it important to take steps at an early stage for all jobseekers who are new labour market entrants and are dependent on financial assistance. These people often lack the contacts and references acquired by more experienced workers in the course of

their work, making it harder for them to compete for available jobs. Their limited contact networks also make them more dependent on the opportunities and abilities of the public employment services to interest employers in their services. This mainly applies to young people and people born abroad who have not gained a foothold in the labour market, and for that reason are dependent on financial assistance.

People who are obliged to rely on the last-resort safety net provided by society are also a particularly vulnerable group, since they are not only excluded from working life but are often also excluded from the income-related components of the general welfare system.

We propose that 'foothold jobs' be introduced as a supplement to new start jobs. Foothold jobs may be made available to people who are not covered by the new start jobs programme.

Foothold jobs will be positions for which employers receive a tax reduction of up to 50 per cent of total wage costs, though no more than SEK 350 per day. This subsidy will be available for a maximum of six months, and will be applicable to full- or part-time employment with a private or public sector employer or non-profit organisation.

The conditions required for a jobseeker to be offered a foothold job are that the person in question has limited experience of Swedish working life, has been registered with the public employment services for at least six months, has not earned any income by working during this period and has been dependent on financial assistance for his or her support.

The foothold jobs proposal entails higher subsidies for employers than new start jobs. This in turn means that it is fair to demand more of the employer. Consequently, for an employer to be able to employ someone under the rules proposed for foothold jobs, it is proposed as a necessary condition that the employer is able to offer the employee a personal mentor during the period of employment, and, if needed, offer personal in-service training.

It is proposed that the introduction of foothold jobs be regulated by statute and that incentives to employers for foothold jobs approved by the Swedish Labour Market Administration would be provided to the employer in the form of tax credits.

## Mentoring schemes

Individual support in the form of a mentor can be beneficial when taking the first step into working life. One of the measures lacking today is the opportunity to give unemployed individuals personal support during work experience placement or participation in a labour market programme. Personal support may, for example, involve a workmate being selected to support the unemployed person's introduction to the workplace. The inquiry proposes the introduction of mentorship in the form of personal support during work experience placements or participation in other labour market programmes. It is proposed that mentorship be regulated in the Labour Market Policy Programmes Ordinance (2000:634).

## Rehabilitation through work in social and work cooperatives

The added value that social and work cooperatives are able to contribute both to the individual and society should be more widely used in work-oriented rehabilitation. The strength of social and work cooperatives is that they are based on participation, self-help and giving people opportunities to develop and regain control over their own lives, which is in itself a rehabilitating experience. In this way, employment in a social and work cooperative becomes a form of rehabilitation in itself.

The inquiry proposes that the 'developing employment' (*utvecklingsanställning*) and 'secure employment' (*trygghetsanställning*) labour market policy programmes for people with disabilities concentrate more on social and work cooperatives.

To enable more developing and secure employment positions to be channelled to social and work cooperatives, it is important that the public employment services learn more systematically from the experience of local cooperative development agencies and municipalities. It is therefore proposed that public employment services be instructed, together with the cooperative development agencies and municipal representatives, to make an inventory of local social and work cooperatives and to develop methods and routines for local matching of developing and secure employment positions at social and work cooperatives.

If more social and work cooperatives are given an opportunity to start up, a more inclusive working life can be created. To further



encourage the establishment of more social and work cooperatives, it is proposed that the allowance given as financial support to those providing developing and secure employment positions may, in certain cases, amount to as much as SEK 300 per day per employee. It is proposed that to qualify for this higher allowance, a social and work cooperative must be able to start activities that offer rehabilitating programmes to people who are at present excluded from working life and who need work-oriented rehabilitation. The goal must be that working at the social and work cooperative will enable these people to move from social exclusion to an inclusive working life.

We also propose that half of the funds allocated to NUTEK for information and advisory services be used to promote social and work cooperatives running non-profit, work-integration programmes.

### **Distribution of funds to labour market policy**

We consider that greater regard should be had to the activity rate among people of working age in different regions when funds are distributed within the Swedish Labour Market Administration. The reason for this is that the activity rate is a better indicator of the attachment of a region to the labour market than unemployment. In some deprived areas in the metropolitan regions, there are groups of unemployed people who do not consider it worthwhile even to register as unemployed with the public employment services, since they believe that such registration is pointless and will not lead to employment. This resignation, in turn, may lead to the perception that unemployment is low in that area. Low unemployment figures may, however, conceal a low activity rate, which instead indicates a high level of exclusion. Some deprived areas risk receiving a smaller share of resources if this is not brought to light. This is particularly unfortunate since some of these areas may, in fact, need a larger share in order to reduce exclusion and improve attachment to the labour market.

## **Social Services Act to clarify responsibility for measures targeting young people receiving social welfare allowance**

We propose an amendment to Chapter 4, Section 4 of the Social Services Act to clarify the authority responsible for the measures that social welfare committees may require recipients of welfare allowances to participate in for a certain time. The Swedish Labour Market Administration is to be responsible for work experience placement and other labour market measures. The measures to which social welfare committees assign people receiving financial assistance are to be skills-enhancing measures of a social character and aim to strengthen the individual's capacity to take part in work experience or other labour market programmes, or, when appropriate, further education. The Swedish Labour Market Administration will continue to be entitled to procure services from municipalities, but municipal measures must serve as a supplement to central government action.

## **Improved opportunities for financial coordination**

When a person has several types of problems, and when his or her needs are complex, diffuse and difficult to classify, coordinated action is required from several authorities. To be able to offer people in need of coordinated action measures from several parties, long-term financing is necessary.

We propose that ten per cent of the budgeted costs of sickness benefit should be available for use in financial coordination, instead of the current five per cent. We further propose to allow agreements on financial coordination involving fewer than four parties. The reason for this is to avoid situations where one authority is able to prevent a joint initiative that the other actors are interested in. Under present requirements, there must be agreement to coordinate economic resources, under a set financial coordination arrangement, between a public employment service, a social insurance office, a municipality and a county council. If there are fewer than four parties, we also propose that the parties be given the opportunity to agree on a different distribution of the financial budget if this would facilitate local coordination. Local agreements may, for example, provide a basis both for the type of activities to be conducted and for financing arrangements.

Further, we believe that this financial coordination should be able to lead to new ideas and new forms of welfare services at the local level. An objective of this type is not described in the current legislation on financial coordination. It is important that opportunities are provided at local level to try out different forms of organisation and new combinations of measures. We therefore propose that Section 2 of the Act on Financial Coordination of Rehabilitation Measures (2003:1210) be reworded to clarify that the coordination of rehabilitation is to serve the purpose of developing new types of measures.

It is proposed that the Swedish Social Insurance Agency be instructed to follow up and support the development of financial coordination.

### **Better rehabilitation for people receiving financial assistance**

The need for rehabilitation measures for people who are dependent on financial assistance has been neglected, which adds to the risk of people becoming more or less permanently excluded. Diffuse health problems often lie behind dependence on benefits and it can be difficult to identify the measures that an individual needs. A more in-depth analysis may make it possible to identify rehabilitation needs and clarify the responsibilities that fall to different public authorities. We consider that there should be more structured arrangements for allowing the social services to benefit from the expertise of the Swedish Social Insurance Agency with regard to examining people's needs for rehabilitation. We therefore propose that a new provision be included in Chapter 22 of the Social Insurance Act (1962:381), making it clear that the Swedish Social Insurance Agency is to initiate a rehabilitation investigation no later than four weeks after reception of a referral from the social services. It is proposed that the referral procedure should require the consent of the person concerned.

Although much has already been done to improve rehabilitation efforts and increase cooperation in the field of rehabilitation, there is much to indicate that people who are excluded from the sickness insurance system still risk ending up last priority when deciding who should be considered for rehabilitation measures. It is therefore proposed that the Swedish Social Insurance Agency be

instructed to establish, together with the public employment services, municipalities and primary care, an organisational framework for cooperation on people who lack a qualifying income for sickness benefits. The aim of this cooperation is to facilitate the transition from allowances to employment for people in need of financial assistance and coordinated rehabilitation measures. It is proposed that SEK 160 million be allocated for this purpose.

### **A common goal – a higher employment rate**

To facilitate entry into the labour market for people who are dependent on financial assistance, it is important that all the actors at local level have the same overall goal for their efforts. Otherwise, in the worst case, the authorities' different goals may be counterproductive. Increasing the employment rate has long been an important political objective and we consider that this should be reflected at agency level as well. We therefore propose that a new overall common goal be included in the appropriation directions of the Swedish Labour Market Administration and the Swedish Social Insurance Agency. This goal will be to increase the employment rate for everyone of working age. This will make it natural for measures to focus on reducing the growing exclusion. It will also increase the chances that people who are severely detached from the labour market will be considered for different types of measures. This goal can also be regarded as a social investment ahead of possible future labour shortages. However, the new overall goal must be adapted to the activities of the various authorities and agencies and to local self-government, so as to enable local adjustment and analysis at a later stage.

### **A common and cohesive welfare organisation**

In our proposals we clarify in various ways where responsibility for the inquiry's target group lies and create conditions for smoother cooperation. However, our terms of reference have not included proposing any major organisational change in welfare services.

We believe, however, that like many other European countries, Sweden could reap positive results from a more coherent welfare organisation at local level. In a number of countries, a coherent

organisation – a *one-stop portal* – for society's support to all unemployed people either already exists or is being prepared. Not infrequently, authorities with rehabilitation duties have an explicit role in these new types of organisation.

We propose a more comprehensive future analysis of this issue than it has been possible for this inquiry to make. There are a number of arguments for developing coordination and bringing the support provided to individual people under a single umbrella. The most common reasons mentioned are:

- For the individual, it is an advantage, both financially and health-wise, to have access to active, coherent rehabilitation measures.
- It reduces toing and froing and the duplication of labour.
- It requires fewer resources.

Various reports read by the inquiry, as well as the local contacts it has had, show that individual people are often referred to another authority as its responsibility. In this way, people are sent round and round from one place to the next, with no one being held responsible.

Of course, an organisational reform will not, in itself, solve all the difficulties involved in getting more people into work. The availability of work and the extent to which the labour market can be made more accessible are naturally of vital importance. However, a change in organisation may provide better organisational conditions for facilitating entry into the labour market for people currently outside working life.

### **Assessment of jobseekers' qualifications**

Among those who are now dependent on financial assistance, many were born abroad and many are young unemployed people with limited experience of Swedish working life. Their formal qualifications are either incomplete or difficult to translate to Swedish conditions. It is also a fact that municipalities and public employment services often disagree as to whether or not people receiving financial assistance are at the disposal of the labour market.

For the sake of relevant and early assessment of a person's ability to work, we propose that new jobseekers who have been registered

with the public employment services for at least two months be offered validation. It is proposed that this change be regulated in the Labour Market Policy Programmes Ordinance (2000:634).

We also propose that a working group made up of representatives of the Swedish Labour Market Administration, the National Board of Health and Welfare, the Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Swedish Social Insurance Agency be instructed to design in more detail a common instrument for assessing an unemployed person's capacity for work. This new instrument is to build on the different instruments that already exist for assessing a jobseeker's qualifications.

Furthermore, we propose that the Swedish Labour Market Administration continue its work on developing statistical models aimed at ensuring that the right action is taken for the right jobseeker.

The three instruments – statistical models, validation and instruments to assess capacity for work – can be used to complement each other, depending on the status and needs of individuals, and can be an aid to the public employment services, the Swedish Social Insurance Agency and municipalities alike.

### **Better economic incentives for individuals**

The inquiry's terms of reference have included analysing the influence of the design of maintenance support on economic inducements to go from social assistance to employment. We propose two changes in this area.

#### **Introduction of an activity incentive**

Financial assistance is the last-resort safety net provided by society, which means that all income must be deducted in its entirety before making an assessment of the need for assistance. Further, the Social Services Act (2001:453) states that no one has a right to financial assistance if their needs can be provided for in any other way (Chapter 4, Section 1). This means, for example, that increases in compensation levels in other welfare systems do not automatically lead to an increase in disposable income, since needs have then been provided for in another way. It also means that in

practice, income from a person's own work makes no difference as long as the income remains at a level that leaves that person still dependent on financial assistance, since the income reduces the amount of assistance paid. Social services welfare allowances thus have a 100 per cent marginal effect, which means that it is not always financially advantageous to go from assistance to employment. In the long run, this can lead to people in getting stuck in prolonged dependence on assistance.

It is important that society signals that it pays to work. It is also important to use financial assistance as a means of encouraging individuals to make their way into working life, even if their income from work may initially be relatively low. We have therefore concluded that there may be grounds for making certain essential exceptions from financial assistance serving as society's last-resort safety net. In our opinion, exceptions may be warranted if the result is reduced dependence on assistance and strengthened ties to the labour market.

To encourage the transition from assistance to employment, we propose that an activity incentive be introduced for people who have received financial assistance for a period of six months under the Social Services Act and who have found work, increased their working hours or changed jobs and thereby increased their income from work. Under the activity incentive, when calculating a reasonable standard of living under the Social Services Act, the increased income from work is to be disregarded, up to an amount not exceeding SEK 1 500 per month.

It is proposed that the activity incentive be in effect for six months if the person otherwise fulfils the requirements for receiving financial assistance.

### **Income from young people's holiday work**

We propose an additional exception to the basic principle for calculating financial assistance. Under this exception, young people working in school holidays and living in a household that is dependent on financial assistance will be allowed to keep their earnings up to a certain limit. This proposal is based on our view that it is important for these young people to be able to feel that it pays to work during school holidays and vacations. Such work also puts them in touch with working life. We propose that when

calculating a reasonable living standard for families who are dependent on financial assistance, income up to half a price base amount (as defined in the National Insurance Act) per calendar year should be disregarded for young people working on the side while engaged in education. It is proposed that this rule cover households receiving financial assistance where the parents are responsible for the support of children living at home and attending compulsory school and young people below the age of 21 who are studying at upper secondary level.

### **Proposals relating to upper secondary education**

Under its terms of reference, the inquiry is to consider the significance of educational measures, particularly for young people. In general, young people with gaps in their education have greater difficulty gaining a foothold in the labour market and this increases the risk that they will become dependent on assistance. The inquiry would therefore like to draw attention to the role of education in putting young people in a good position to obtain work and reducing the future need of action on the part of society.

### **Better profiling of vocationally oriented programmes**

In our opinion, in many parts of the country, vocational programmes are under-represented in the range of educational programmes available. The education that students receive in upper secondary school does not always match later demand in the labour market. In many municipalities, for example, student volumes at upper secondary level are too small in programmes with a focus on technology, manufacturing, construction and health and social services. We propose that the Swedish National Agency for School Improvement be instructed to make a more detailed analysis of the necessary conditions for raising the profile of vocationally oriented programmes in upper secondary school.



### **Apprenticeship training**

We also consider that apprenticeship training should be available in the upper secondary school system. We propose that the Swedish National Agency for School Improvement place particular emphasis on apprenticeship training in its ongoing development work and that it, in cooperation with authorities concerned, make proposals on arrangements for apprenticeship training in upper secondary school.

### **Better access to study and vocational guidance**

We believe that all young people must have access to expert study and vocational guidance, provided in cooperation between public authorities, the private business sector and the voluntary sector. We propose that a new chapter be introduced in the Education Act (1985:1100) to regulate study and vocational guidance in compulsory (primary and secondary) schools, upper secondary schools, special schools, upper secondary special schools and Sami schools. This proposal is motivated by various reports from the National Agency for Education that have revealed the great disparity and lack of equality between and within municipalities in terms of access to study and vocational guidance. It is also important that all young people are offered guidance, even without a strict connection with their schools.

### **Further development of trial activities at Navigator Centres**

At present there are around twenty trial projects involving coordination offices known as Navigator Centres. These projects bring together public employment services, municipalities and local business, as well as voluntary actors, in efforts to provide assistance and advice to young people at risk. The purpose of the Navigator Centre is to break the exclusion of young people from the labour market. We propose further development of these trial activities at Navigator Centres in ten municipalities and that the National Board for Youth Affairs be instructed to define more detailed arrangements and conditions for these activities.

The principal reason for our proposal is that young people often meet with support from a variety of unconnected sources, without

the necessary coordination required to improve their prospects of obtaining work. These trial activities improve opportunities to combine educational measures, language support, work experience and labour market measures. It is therefore important that local authorities are given an opportunity to try out quite new forms of coordinated support from society to young people, on the basis of the differing local conditions. Our proposal involves a form of cooperation that will enable coordination of resources from the public employment service, the municipality, the voluntary sector and business.

### **Three weeks of work experience for everyone in upper secondary school**

The very most important factor for increasing the chances of obtaining a job is perhaps work experience. We know from previous experience that people who have taken educational programmes that include work experience more quickly gain a foothold in the labour market. The significance of work experience is also apparent from a survey that the Confederation of Swedish Enterprise has conducted among 21-year-olds in Sweden. The survey shows that 69 per cent of those asked consider that their period of work experience during upper secondary education had a great or considerable influence on their decisions concerning employment and the future after upper secondary school. In our opinion, contact with working life must also be expanded for students other than those taking vocationally oriented courses. We therefore propose that all students be offered three weeks of work experience during their total time in upper secondary school.

### **Better knowledge of the causes of financial assistance**

During our inquiry we have had great difficulty obtaining information about the composition, size and other features of the target group from municipalities and public employment services. Since financial assistance is the last-resort financial safety net provided by society, it is a clear indicator of how failings in the welfare system affect people's need for such support. The shortage of job opportunities, for instance, is a crucial factor. Consequently,

it is essential to obtain a better understanding of what causes the need for financial assistance and how this changes over time. Great efforts must be dedicated to creating nationwide knowledge about why people need financial assistance. In our view, the National Board of Health and Welfare should be instructed, together with the National Labour Market Board, the Institute for Labour Market Policy Evaluation and the Swedish Association of Local Authorities and Regions, to design a system for following up the causes of dependence on financial assistance and the effects and costs of different measures for people receiving financial assistance.

### **New jobs are needed**

A closer analysis should be made of the possibilities of opening up new arenas of work for people currently outside the labour market, with a view to achieving a more inclusive working life. We support the proposal to introduce a tax reduction for household-related services and believe there is reason to further develop services that can be offered to both private people and companies. It should also be possible to develop services in the environmental area. We primarily have in mind:

- Services related to home-help services, enabling private people to obtain help with lawn-mowing and simple maintenance.
- Company-related services, enabling companies to order simple services, say, from a pool of providers.
- Environment-related services, of a 'green jobs' nature, providing maintenance of beaches, nature reserves and the like.

### **Economic implications**

The inquiry proposes a number of changes that will mainly be financed by reallocation of existing resources. With regard to the proposals on changes in working methods at the public employment services, for example, the proposals are financed by reallocation of existing appropriations to the Swedish Labour Market Administration.

There will be new additional costs for work by young people alongside their studies. These costs are estimated at between SEK 20 million and SEK 40 million. More than half of all municipalities

already apply the principle we propose, so that the real new costs will be between SEK 10 million and SEK 20 million. We propose that these increased costs be financed under expenditure area 9 by means of a reallocation of appropriation 18:1 *Grants to development of social work, etc.* This appropriation includes resources for developing social work and grants to organisations working on behalf of children at risk and their families. In the Budget Bill for 2007, the Government proposes allocating just over SEK 613 million to this appropriation, which means an increase of approximately SEK 200 million over 2006. An estimated SEK 261 million is anticipated for this appropriation in 2008.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om kreditering på skattekonto av stimulans till arbetsgivare för etableringsjobb

Härmed föreskrivs följande.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*1 §*

*Stimulans till arbetsgivare för etableringsjobb som har beslutats av Arbetsmarknadsverket och som avser avtal om anställning som träffats efter utgången av xx månad 2007 får tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för denne enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).*

*2 §*

*Regeringen meddelar närmare föreskrifter om den stimulans som enligt 1 § får krediteras skattekontot.*

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 5 §§ lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Insatserna inom den finansiella samordningen skall avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser *och* skall syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

Insatserna inom den finansiella samordningen skall avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. *Insatserna* skall syfta till att dessa individer uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete *samt till att utveckla nya former av insatser.*

### 3 §

Försäkringskassan, en länsarbetsnämnd och ett landsting samt en eller flera kommuner får delta som samverkande parter i verksamhet med finansiell samordning. Finansiell samordning får bedrivas *endast* om *Försäkringskassan, en länsarbetsnämnd, ett landsting och minst en kommun* deltar. Finansiell samordning får dock bedrivas utan ett landsting, om det i samordningen deltar en kommun som inte ingår i ett landstingsområde.

Försäkringskassan, en länsarbetsnämnd och ett landsting samt en eller flera kommuner får delta som samverkande parter i verksamhet med finansiell samordning. Finansiell samordning får bedrivas om *två eller tre av dessa parter* deltar. Finansiell samordning får dock bedrivas utan ett landsting, om det i samordningen deltar en kommun som inte ingår i ett landstingsområde.

## 5 §

Försäkringskassan skall bidra med hälften av medlen till den finansiella samordningen, landstinget med en fjärdedel samt den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel. Om en kommun, som inte ingår i ett landstingsområde, deltar i finansiell samordning skall den kommunen bidra med hälften av medlen.

Om flera kommuner deltar i finansiell samordning inom ett samordningsområde, skall dessa tillsammans anses utgöra en part. Den andel som dessa kommuner sammanlagt skall bidra med fördelas mellan dem på det sätt som de kommer överens om.

*Om finansiell samordning bedrivs mellan två eller tre samverkande parter får dessa besluta om en annan finansieringsprincip än vad som framgår av första och andra stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härmed föreskrivs att det i lagen (1962:381) om allmän försäkring skall införas en ny paragraf, 22 kap. 5 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*22 kap.*

*5 a §*

*Efter medgivande av den enskilde kan kommunens socialtjänst till Försäkringskassan ge in remiss för rehabiliteringsutredning.*

*Försäkringskassan skall senast fyra veckor efter det att remissen getts in inleda en rehabiliteringsutredning. För sådan utredning gäller vad som stadgas i 5 §.*

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.



#### 4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)  
dels att 4 kap. 4 § samt 6 § skall ha följande lydelse,  
dels att det i lagen skall införas nya paragrafer, 4 kap. 1 a, 1 b och  
4 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 4 kap.

###### 1 a §

*Vid beräkning av skälig levnadsnivå enligt 1 § skall bortses från faktiskt ökad arbetsinkomst, dock högst 1 500 kronor per månad, under den tid som ökningen avser, dock högst sex månader, om den enskilde omedelbart dessförinnan under en period av minst sex månader fått ekonomiskt bistånd enligt 1 § och den ökade inkomsten beror på att den enskilde*

- 1. börjat arbeta*
- 2. ökat sin arbetstid, eller*
- 3. bytt arbete.*

###### 1 b §

*Vid beräkning av skälig levnadsnivå enligt 1 § skall bortses från faktisk inkomst, dock högst ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, för*

- 1. hemmavarande barn i grundskolan*
- 2. hemmavarande barn och ungdomar som inte fyllt 21 år och som studerar på gymnasienivå.*

## 4 §

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller
3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

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

Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket.

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av Arbetsförmedlingen anvisad praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser om den enskilde

Praktik eller arbetsmarknadsinsatser som avses i första stycket skall syfta till att stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Insatserna skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden skall samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

## 4 a §

Socialnämnden får för samma personkategorier som anges i 4 § begära deltagande i av nämnden anvisad kompetenshöjande verksamhet.

*Kompetenshöjande verksamhet enligt första stycket skall syfta till att stärka den enskildes möjligheter att kunna ta del av praktik eller arbetsmarknadsinsatser enligt 4 §, eller, där så är lämpligt, en fortsatt utbildning. Verksamheten skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.*

## 6 §

Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 § skall därvid inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, skall han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 §§ och 7–14 §§, 4 kap. 1–4 §§ och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Den som deltar i praktik enligt 4 § eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 a § skall därvid inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, skall han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 §§ och 7–14 §§, 4 kap. 1–4 §§ och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

## 5 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (1985:1100) skall införas ett nytt kapitel, 14 a kap., av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **14 a kap. Studie- och yrkesvägledning**

#### **1 §**

*Studie- och yrkesvägledning skall erbjudas elever i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och sameskolan.*

#### **2 §**

*Studie- och yrkesvägledning skall ha till syfte att ge elever information om deras möjligheter inför framtida val. För att ge sådan information skall en studie- och yrkesvägledare finnas.*

*Studie- och yrkesvägledare skall samverka med universitet och högskolor, arbetsförmedling, näringsliv, arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och andra berörda parter.*

#### **3 §**

*Kraven för att få anställning som studie- och yrkesvägledare regleras i 2 kap. 6 § denna lag.*

## 4 §

*För elever i sådana skolor som avses i 9 kap. skall skolan erbjuda studie- och yrkesvägledning som motsvarar den som är tillgänglig för elever inom motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet.*

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

# Utredningens uppdrag och arbetsformer

Utredningens övergripande uppdrag har varit att göra en översyn av de insatser som samhället erbjuder personer i arbetsför ålder som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd och som med hjälp av olika insatser bedöms kunna få ett arbete.

Därefter ska utredningen föreslå åtgärder som underlättar övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete.

## Utredningens utgångspunkter

Dessa är utgångspunkterna för utredarens förslag för målgruppen:

- Stärka arbets- och kompetenslinjen genom högre krav på aktivitet.
- Stärka de ekonomiska drivkrafterna för arbete.
- Ta tillvara all kompetens oavsett kön och ålder.
- Ta tillvara all kompetens oavsett etnicitet.
- Sätta individen i centrum.
- Tillämpa regelverket enhetligt.
- Förtydliga och förbättra ansvarsfördelningen
- Förtydliga och förbättra samverkan mellan stat och kommun.

Vidare ska utredningen ta hänsyn till att personer som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd står olika långt ifrån arbetsmarknaden och därmed har varierande behov av insatser.

För yngre personer ska utbildningsinsatser eller andra etableringsvägar särskilt beaktas och för utrikes födda de särskilda behov av insatser dessa personer kan ha.

## Utredningsuppdraget

I uppdraget ingår vidare att kartlägga och analysera dels de insatser socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan erbjuder den avsedda målgruppen, dels olika typer av samverkan inom och

mellan stat och kommun. Utredningen ska därefter kartlägga och analysera de juridiska, organisatoriska, ekonomiska och kulturella faktorer som påverkar samverkan mellan stat och kommun samt utifrån detta fastställa om det finns behov av förändringar i det gällande regelverket.

Det har också varit utredningens uppgift att kartlägga och analysera de kommunala aktiveringsprogrammets målgrupper, innehåll och resultat. En fråga för utredningen har varit i vilken mån deltagarnas individuella förutsättningar är avgörande för om Arbetsförmedlingen eller en kommun ska erbjuda några insatser. En analys ska även göras av övriga faktorer som påverkar vilka insatser som erbjuds kvinnor och män utan arbete, däribland om försörjningsformen har någon betydelse för Arbetsförmedlingens bedömning av vilken service som erbjuds.

Utredningen uppdrag har slutligen varit att analysera betydelsen av försörjningsstödet konstruktion när det gäller ekonomiska drivkrafter att gå från socialtjänstens försörjningsstöd till arbete. Dessutom ska vi klargöra vad personer ekonomiskt tjänar på att ta olika omfattningar av deltidsarbete.

Med anledning av regeringsskiftet hösten 2007 fick utredningen den 23 november tilläggsdirektiv. Enligt dessa ska utredningen beakta regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen. Det gäller åtgärder såsom t.ex. nystartsjobb och jobbavdrag, jobb- och utvecklingsgarantin, slopade arbetsgivaravgifter inom tjänstesektorn och skatteavdrag för köp av hushållsnära tjänster. Vidare ska utredningen inte lämna förslag på några nya ersättningsystem för den enskilde och inte heller analysera lämpligheten av att undanta höjningar av barnbidrag och andra transfereringar till barnfamiljer vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd, vilket hade lämnats i tilläggsdirektiv i juni 2006.

### **Utredningens arbetsformer**

Utredningen har i olika former fördjupat kunskapen om samt diskuterat och analyserat de frågor och uppdrag som ingått i uppdraget.

Utredningens olika referensgrupper har i detta sammanhang spelat en viktig och betydelsefull roll. Runt utredningen har det funnits tre mer fasta referensgrupper. Till dessa tillkommer ett

stort antal tillfälliga konstellationer och grupper samt alla de besök som gjorts och uppvaktningar som förekommit.

Utredningens expertgrupp bestående av departement, myndigheter och organisationer har haft en mycket viktig roll. Utifrån medlemmarnas speciella kompetenser har de på ett avgörande sätt bidragit till att arbeta fram olika förslag. Expertgruppen samlades under försommaren år 2006 till ett internat för att mer ingående diskutera utredningens frågeställningar och förslag.

Utredningen har också haft en mer informell referensgrupp bestående av, som vi tyckt, intressanta och viktiga personer. Gruppen har fungerat som ett betydelsefullt bollplank till utredningen.

För att i en mer strukturerad form diskutera vilket kunskapsläge som finns runt de aktuella frågeställningarna har vi också knutit en nordisk forskargrupp till utredningen. I den referensgruppen har det funnits möjligheter att väga utredningens förslag mot internationella erfarenheter och forskningsresultat.

Utredningen har också låtit genomföra ett relativt stort antal fördjupningsstudier för att ta fram ny kunskap. Flera av dessa publiceras i en särskild bilaga till utredningen.

## **Enkäter till kommuner och arbetsförmedlingar**

I samarbete med Arbetsmarknadsstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting lät utredningen genomföra en enkätundersökning som skickades till samtliga arbetsförmedlingar, socialtjänster och arbetsmarknadsenheter. Frågorna rörde bl.a. målgruppens storlek och vilka insatser som erbjuds arbetslösa med ekonomiskt bistånd.

Därutöver skickades enkäter till samtliga chefer för socialtjänst, arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsenheter. Enkäten rörde inställning och attityder till möjligheterna att förbättra anknytningen till arbetslivet för utredningens målgrupp.

## **Samkörning av statistik över ekonomiskt bistånd och Arbetsmarknadsstyrelsens händelseregister**

En av de viktigaste frågorna för utredningen har varit i vilken omfattning enskilda med ekonomiskt bistånd får insatser från Arbetsförmedlingen. Genom att på individnivå samköra uppgifter



från statistiken för det ekonomiska biståndet med uppgifter från Arbetsförmedlingen har vi fått en bild över Arbetsförmedlingens aktivitet. På grund av tidsbrist och det omfattande materialet har det endast varit möjligt att göra en summarisk analys. Genom statistiken har utredningen dock fått viktig information och kunnat göra analyser inom olika områden.

### **Forskaröversikt**

En fråga för utredningen har varit vilken effekt olika insatser har för att ge den enskilde en bättre förankring på arbetsmarknaden. I den forskaröversikt som gjorts har både svensk och internationell forskning gått igenom. Dessutom ger forskaröversikten en översiktlig beskrivning över vilka åtgärder andra länder har genomfört för att förbättra anknytningen till arbetslivet för utsatta grupper.

### **Enskildas inställning till stöd och insatser**

I två rapporter beskrivs hur enskilda upplever de insatser som erbjuds och det stöd som fås från kommunerna och från arbetsförmedlingarna.

Den ena är en sammanfattning och genomgång av de rapporter som tagit upp denna fråga under de senaste 6 åren. Totalt omfattar denna rapport 26 sammanfattningar.

Den andra är en kvalitativ studie av 15 klienter i 3 kommuner.

### **Fördjupning i åtta kommuner**

På utredningens uppdrag har konsultföretaget KPMG Bohlins AB identifierat och analyserat situationen i åtta kommuner. Syftet med studien har varit att ge en konkret och fördjupad beskrivning av vad som är de avgörande svårigheterna samt möjligheterna för att utredningens målgrupp ska få en bättre förankring på arbetsmarknaden.

## Seminarier och andra möten

Utredningen har genomfört ett stort antal möten med grupper eller representanter från olika myndigheter och organisationer. Inom ramen för utredningens arbete har vi exempelvis medverkat i seminarier omkring hur frivillig sektor kan bidra till att uppnå utredningens mål.

## Möten med representanter för kommuner

Vi har också gjort ett flertal besök i olika kommuner där utredningen träffat representanter för både kommuner och arbetsförmedlingar. Utredningen har med några kommuner fört en mer ingående diskussion om hur aktörerna ser på utredningens frågeställningar samt på plats kunnat studera vad kommuner och arbetsförmedlingar gör för utredningens målgrupp. Utredningen fick möjlighet att träffa både ansvariga för verksamheten och dessutom enskilda som deltog i olika aktivitetsprojekt. Vidare deltog också utredningen vid konferenser för ansvariga för ett antal kommuners arbetsmarknadsenheter.

## Andra möten

Utredningsuppdraget har berört många intressenter. Mot den bakgrunden har utredningen bl.a. uppvaktats av representanter för den frivilliga sektorn. Utredningen har bl.a. undersökt förutsättningarna för hur de sociala arbetskooperativen kan fylla en funktion inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Det har därför varit viktigt för utredningen att vid några tillfällen träffa representanter för de sociala arbetskooperativen.

Utredningen har vidare träffat och diskuterat utredningens frågor med representanter för olika arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

## Andra utredningar

Utredningen har också haft möten med andra utredningar som på olika sätt arbetar med frågor som har haft beröringspunkter med utredningens arbete. Regelbundna möten och överläggningar har

genomförts med Ansvarskommittén, Socialförsäkringsutredningen samt Nationell psykiatrisamordning.

### **Utredningens besök i andra länder**

Hösten 2005 besökte utredningen Norge och Danmark. Representerer för utredningen har också medverkat vid besök i Storbritannien och Holland. Under våren 2006 gjordes dessutom ett besök i Finland.

I första hand har fokus varit att utifrån den nordiska välfärdsmodellen få mer kunskap om hur de nordiska länderna ser på och genomför förändringar som syftar till att minska bidragsberoendet och förbättra arbetsmarknadsanknytningen.

### **Utredningens tack**

Utredningen framför sitt varma tack till alla som bidragit med sina kunskaper och erfarenheter till utredningsarbetet.

BAKGRUND

# 1 En förändrad arbetsmarknad

Avsikten med detta avsnitt är att ge en bild av dagens arbetsmarknad som i många avseenden genomgått stora förändringar. Beskrivningen är viktig när det senare gäller att bedöma vilka förändringar som behövs för att stärka anknytningen till arbetsmarknaden för enskilda med ekonomiskt bistånd.

I arbetslivsinstitutets Årsbok 2006<sup>1</sup> beskrivs kort den förändrade arbetsmarknaden på följande sätt: Arbetskraften i Sverige minskar i relation till befolkningen, vilket innebär i ett långsiktigt perspektiv att allt färre måste försörja allt fler. För att även i fortsättningen trygga välfärden behöver arbetsmarknaden bli tillgänglig för fler. I dag har stora grupper svårt att komma in i eller tillbaka till arbetslivet när de en gång lämnat det. Långa sjukskrivningar, ofrivilligt deltidsarbete, senare inträde i arbetslivet och otrygga anställningar kan ge upphov till ett utanförskap som medför negativa konsekvenser både för samhället och för individen.

Inledningsvis kan också konstateras att arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken. Full sysselsättning har kommit att bli det primära eller överordnade målet för hela den ekonomiska politiken.<sup>2</sup> Målsättningen att upprätthålla sysselsättningen baseras på en föreställning om arbetets stora breda betydelse. Den förda politiken har genom åren haft brett stöd både bland allmänheten och över partigränserna. Arbetslinjen har inneburit att aktiva åtgärder prioriterats framför passivt kontantstöd.

Ett övergripande mål för den tidigare regeringen var full sysselsättning med delmålen fyra procents arbetslöshet och 80 procents sysselsättning. Under 1990-talet ökade arbetslösheten dramatiskt samtidigt som arbetskraftsdeltagandet minskade jämfört med tidigare perioder. Sedan dess, oberoende av konjunkturerna, har ett obalansstal på 6–8 procent (öppet arbetslösa och i

---

<sup>1</sup> Arbetslivsinstitutets Årsbok 2006, Vägar till en öppnare arbetsmarknad.

<sup>2</sup> En arbetsmarknadspolitik för alla. En skrift om regeringens arbetsmarknadspolitik; november 2005.

åtgärder) av arbetskraften, etablerats på den svenska arbetsmarknaden. Detta är en fördubbling jämfört med föregående decennier.

De högre arbetslöshetsnivåer som etablerats på arbetsmarknaden kan inte förklaras uteslutande som effekter av 1990-talskrisen eller som konsekvenser av normalt förekommande konjunkturvariationer. Uppenbarligen ligger strukturella förändringar i ekonomin och i arbetslivet bakom en betydande del av dagens höga arbetslöshetstal och sjunkande sysselsättningsgrader.

## 1.1 Ett nytt samhälle

Välkänt är att vi i Sverige lämnat det traditionella industrisamhället och befinner oss i vad många kallar ett informationsamhälle. Grunden till denna förändring finns i den teknologiska utvecklingen, som har drivits fram på grund av krav på ökad effektivitet i produktionen. Vi ser många exempel på denna utveckling runt omkring oss – i vårt sätt att sköta våra betalningar, i våra kontakter med myndigheter och med olika medier, men kanske framför allt i en starkt förändrad arbetsmarknad under det senaste decenniet.

De nya dragen på dagens arbetsmarknad är relativt tydliga. I dag finns ett antal nya anställningsformer som snabbt har växt fram. Deltidsarbete och tillfälliga anställningar har ökat i omfattning, och betydande skillnader finns i sysselsättning och arbetslöshet mellan regioner och olika kategorier av medborgare.

I takt med förändringarna på arbetsmarknaden, bland annat i form av en mer kunskapsintensiv produktion, har kompetenskraven på arbetsmarknaden ökat. Tillgången på kunskap och kompetens är allt viktigare, för individen, företaget och för samhället. En effektiv kompetensförsörjning är av stor betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad. Kompetensförsörjning är i sin tur en av flera viktiga grundfaktorer som självständigt skapar förutsättningar för att utveckla arbetslivet.

I samband med detta har begreppet livslångt lärande fått en ökad betydelse. Det innebär större krav på samhället att erbjuda goda möjligheter även för vuxna att studera. Detta ställer krav på människor att se de incitament som finns att studera och kompetensutveckla sig. Senare måste det finnas utrymme att använda sig av de gjorda utbildningsinvesteringarna samtidigt som arbetsgivarna måste kunna ta tillvara den nya kompetensen.

## 1.2 Färre i arbetsför ålder

Det svenska samhället står inför flera utmaningar. En av dessa är att andelen 20–64-åringar i befolkningen är bland de lägsta i hela OECD. Ungefär 59 procent<sup>3</sup> av befolkningen tillhör denna åldersgrupp. Bara Grekland, Nya Zeeland och Irland har en lägre andel. Den svenska andelen kommer att minska till 54 procent år 2030 för att därefter stabilisera sig. Detta får till följd att allt färre i ett längre perspektiv ska försörja allt fler. Det innebär också ett stort behov av arbetskraft, vilket kan innebära större möjligheter för dem som i dag befinner sig utanför arbetsmarknaden.

## 1.3 Globaliseringens betydelse

Sverige är i ett internationellt perspektiv ett litet land. Vår befolkning utgör drygt en promille av världens befolkning. Vårt beroende av omvärlden är därför mycket stort och våra möjligheter att klara uppsatta mål för sysselsättning och välfärd förutsätter en stor lyhördhet för hur världen runt omkring oss utvecklas.<sup>4</sup> Sveriges beroende av andra länder har alltid varit betydande, men under senare år har internationaliseringen ytterligare förstärkts.

Globaliseringen innebär nya förutsättningar för hela den svenska arbetsmarknaden. Den ger nya förutsättningar med stora möjligheter, men är samtidigt en stor utmaning och ökar behoven av förändringar på arbetsmarknaden.<sup>5</sup>

Möjligheterna till att mer fritt investera i andra länder har bidragit till att allt fler länder dragits in i det globala produktions-systemet, bland annat en stor del av det som tidigare kallades den tredje världen. Kina, Indien, Thailand, Malaysia och Indonesien är exempel på asiatiska länder som under de senaste decennierna haft en stabil tillväxt på mellan fem och tio procent per år. Närmare Sverige finns Östeuropas länder som snabbt håller på att omvandlas från planstyrda ekonomier till allt bättre fungerande marknads-ekonomier. Flera östeuropeiska länder har numera också draghjälp av att vara medlemmar i EU.

Den globala specialiseringen har lett till en omfattande struktur-omvandling där jobb flyttas mellan olika regioner i hela världen – på samma sätt som länge skett i Sverige. Alla arbeten flyttar dock

---

<sup>3</sup> Edling, J. (2001), Alla behövs. Blott arbetsmarknadspolitik skapar inga nya jobb.

<sup>4</sup> Ibid.

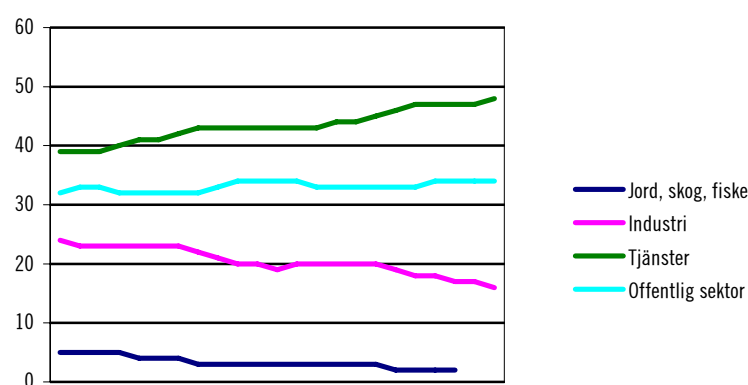
<sup>5</sup> Ibid.

inte från höglöneländer till låglöneländer. Strukturomvandlingen innebär också nya jobb i länder med högre löner, framför allt arbeten med ett större kunskapsinnehåll.

## 1.4 Var arbetar man?

En tydlig tendens är att den svenska arbetsmarknaden blir mer och mer tjänsteinriktad. Denna utveckling har pågått under lång tid, dels genom en expansion av den offentliga sektorn fram till slutet av 1980-talet, men också genom en expansion av den privata tjänstesektorn efter det att sysselsättningsökningen i den offentliga sektorn avstannat.

Figur 1.1 Yrkessektorer 1983–2005. Procent



Källa: SCB.

Figuren ovan visar utvecklingen mellan år 1983 och år 2005 när det gäller var på arbetsmarknaden de anställda finns. I offentlig sektor och i den privata tjänstesektorn återfinns över 80 procent av arbetskraften. Inom industrin arbetar under 20 procent av arbetskraften. Det är de kunskapsintensiva näringarna inom det privata näringslivet som svarar för den största ökningen.



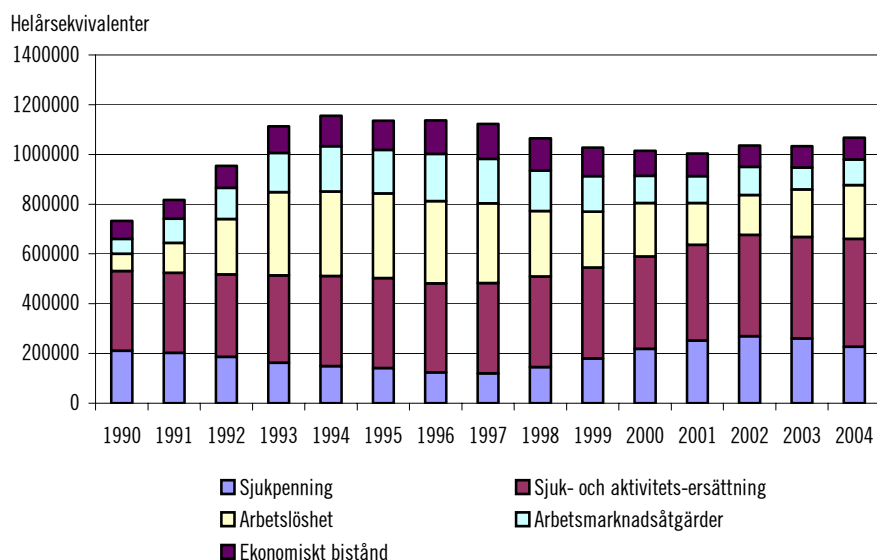
## 1.5 Utan arbete i arbetsför ålder

I dag har mer än en miljon människor i arbetsför ålder ingen eller en mycket svag förankring på arbetsmarknaden. Siffran varierar beroende på vilka grupper som räknas in. Det finns flera orsaker till detta och utvecklingen är internationellt sett inte unik.

Grovt fördelas dessa på cirka 380 000 som är arbetslösa eller i åtgärder, cirka 120 000 som är långtidssjukskrivna (mer än sex månader) och 550 000 som får sjukersättning eller sjukbidrag. Jämfört med situationen på 1970- och 1980-talen innebär detta en betydande ökning av antalet människor som inte har någon förankring i arbetslivet och som riskerar permanent utslagning. Jämfört med 1980-talet är det i dag cirka 250 000 fler i yrkesaktiv ålder som antingen är arbetslösa eller långtidssjukskrivna.<sup>6</sup>

SCB gör årligen en något annorlunda fördelning av denna grupp. Beräkningarna bygger på hur många bidragsmottagare det finns med förtidspension, sjukpenning, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd vid arbetsmarknadsåtgärder samt ekonomiskt bistånd. Siffrorna räknas sedan om till helårsekvivalenter.

**Figur 1.2** Personer som försörjs med sociala ersättningar och bidrag



Källa: SCB.

<sup>6</sup> Texten bygger i huvudsak på Arbetslivsinstitutets Årsbok 2006.

År 1990 hade motsvarande 732 000 personer något av dessa bidrag. År 2004 hade antalet ökat med 58 procent till 1 156 000 personer. Sedan dess har arbetslösheten, antalet människor i arbetsmarknadsåtgärder och personer med ekonomiskt bistånd minskat. Men trots detta är det 41 procent fler än år 1990 som i dag får bidrag. Anledningen är att allt fler är långtidssjuka eller har sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension).

Det som i samhällsdebatten anses oroväckande är att antalet personer som är relativt långt från arbetsmarknaden ökar. Antalet förtidspensionerade har nu stigit till nya rekordnivåer och uppgår till 550 000 personer, nära tio procent av den arbetsföra befolkningen.<sup>7</sup> Oroväckande är också de långa sjukskrivningarna. Från en toppnivå år 2003 på 130 000 sjukskrivna i ett år eller längre (135 procent fler än år 1990 då debatten om sjukskrivningarna pågick förra gången) har de nu börjat minska, delvis beroende på att allt fler långtidssjuka får sjuk- och aktivitetsersättning.

Följderna av denna bristande förankring till arbetsmarknaden blir bland annat stora samhällskostnader. Kostnaderna för den dryga miljon svenskar som är arbetslösa, långtidssjukskrivna eller har sjuk- och aktivitetsersättning kan uppskattas till över 120 miljarder kronor om året.<sup>8</sup>

År 2004 är det senaste året som SCB har genomfört denna analys, och räknat i antalet helårsekvivalenter visar den följande:

**Tabell 1.1    Antalet helårsekvivalenter 2004 i åldrarna 20–64 fördelat på de olika ersättningssystemen**

	1000-tal
Sjukpenning	227
Sjuk- och aktivitetsersättning	433
Arbetslöshet	217
Arbetsmarknadsåtgärder	102
Ekonomiskt bistånd	
<i>Samtliga</i>	<i>1 067</i>

*Källa:* SCB.

<sup>7</sup> Arbetslivsinstitutets Årsbok 2006, Vägar till en öppnare arbetsmarknad.

<sup>8</sup> Ex.: 2005 70 miljoner kronor till sjuk- och aktivitetsersättning samt 35 miljoner kronor till A-kassan.

Med helårsekvivalenter menas det antal individer som skulle kunna försörjas under ett år med full ersättning. Exempelvis blir två personer som varit heltidsarbetslösa ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent.

## 1.6 Sysselsättningsgraden

En av de mer avgörande delarna när det gäller att trygga en fortsatt välfärd är utvecklingen av antalet arbetande timmar. För att öka dessa behöver arbetsmarknaden på olika sätt bli tillgänglig för dem som nu står utanför.<sup>9</sup>

År 1990 var sysselsättningsgraden i åldrarna 16–64 år 83 procent. Aldrig tidigare har Sverige haft så många i sysselsättning. Sysselsättningsgraden sjönk därefter dramatiskt i början av 1990-talet. Den ekonomiska krisen som sedan följde och som delvis berodde på flera års överhettning av arbetsmarknaden sänkte sysselsättningsgraden till under 71 procent år 1997.

Figur 1.3 Sysselsättning 1999–2005



Källa: SCB.

<sup>9</sup> Arbetslivsinstitutets Årsbok 2006, Vägar till en öppnare arbetsmarknad.

Figuren visar att sysselsättningsgraden under de senaste åren varierat mellan 76 procent och drygt 72 procent. År 2005 var den drygt 73 procent. Även om Sverige i en internationell jämförelse fortfarande har fler människor sysselsatta än de flesta länder, har skillnaderna minskat.

Two ytterligare omständigheter är väsentliga när man diskuterar sysselsättningsgraden:

- Fördelar man antalet arbetade timmar per invånare i åldern 25–64 år, ser man att de har minskat påtagligt från år 2001. Mätt på detta sätt arbetade gruppen i genomsnitt 1 500 timmar det året. Nu har arbetstiden fallit till cirka 1 400 timmar per år.
- Genomsnittsåldern hos arbetskraften är hög i åldersgruppen 20–64 år. Efter att ha legat på 40,5 år i början av 1990-talet har genomsnittsåldern stigit och beräknas år 2007 uppgå till 42,4 år. Därefter kommer nivån att pendla kring 42 år fram till år 2050. Med stigande ålder följer också ökad exponering för sjukfrånvaro och förtidspensionering. Den snabbt stigande genomsnittsåldern utgör en viktig förklaring till de kraftigt ökade sjuktalen under 1990-talet.

Under ett stort antal år tillbaka har ungdomar varit en av de grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Skälen är bl.a. deras bristande arbetsmarknadserfarenhet. I en internationell jämförelse hamnar ungdomars arbetslöshet i Sverige i mitten av de europeiska länderna med en arbetslöshet år 2005 på cirka 14 procent. Detta är likvärdigt med övriga Europa. Vi har i olika sammanhang i utredningen utvecklat den utsatthet som finns i ungdomsgruppen, och därför kommer vi inte att ytterligare beröra den i detta sammanhang. Däremot är det värt att uppmärksamma en aspekt: Det verkar finnas en målkonflikt mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitiken när det gäller yngre. Inom arbetsmarknadspolitiken finns en vilja att öka antalet personer i arbetskraften samtidigt som det finns ett mål i utbildningspolitiken att ungdomar ska studera vidare på högskola och universitet.<sup>10</sup>

En annan grupp som har stora svårigheter med att få fotfäste på arbetsmarknaden är utrikes födda. Även denna grupp berörs i andra sammanhang i utredningen.

---

<sup>10</sup> Ibid.

Sverige präglas av att välfärdssamhället gått hand i hand med en utveckling som inneburit att merparten av befolkningen – män och kvinnor – under en betydande del av sin livstid deltagit i förvärvsarbete. Kvinnorna i Sverige är vid en internationell jämförelse sysselsatta i mycket hög grad. Efter Island har Sverige den näst högsta sysselsättningen av samtliga europeiska länder. Trots höga ambitioner är den svenska arbetsmarknaden dock inte jämställd. Det finns ett könsmönster som inte är unikt för Sverige, men som ändå är viktigt att förändra i ett långsiktigt perspektiv.<sup>11</sup> Ett exempel är att kvinnor och män arbetar i mycket skilda delar av arbetsmarknaden. Männerna finns i högre utsträckning i yrken som ger hög lön, medan kvinnor återfinns i yrken med lägre lön. Det är också så att fler män än kvinnor har fasta anställningar. Kvinnor arbetar dessutom deltid i betydligt högre omfattning än män.<sup>12</sup>

## 1.7 Den kommande arbetskraftsbristen

Tidigare arbetskraftsbrist har avhjälpits med arbetskraftsinvandring. Möjligheterna att öka befolkningen i yrkesverksamma åldrar genom invandring har förts fram från flera håll. Exempelvis Arbetslivsinstitutet menar att eftersom de flesta europeiska länder kommer att drabbas av ungefär samma demografiska problem som Sverige är arbetskraftsinvandring ingen garanti mot en växande försörjningsbörda.

De ultimata vore att kombinera arbetslösheten nu och arbetskraftsbristen om några år för att lösa produktion och välfärd också i framtiden. Ett förslag som har diskuterats är att låta arbetsgivare med personal som snart kommer att gå i pension få en ersättningsrekrytering i god tid så att den nyanställda kan gå parallellt med den yrkeskunnige och få överfört all den kunskap som hon eller han bär på.<sup>13</sup>

Strukturomvandlingen gör att arbeten hela tiden försvinner och nya tillkommer. Omfattningen och i vilka delar av ekonomin varierar över tiden, bland annat pga. konjunkturen. Under mitten av 1990-talet försvann fler jobb än det tillkom, medan det under perioden 1998–2001 var tvärtom.

---

<sup>11</sup> En arbetsmarknadspolitik för alla. En skrift om regeringens arbetsmarknadspolitik, november 2005.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> SOU 2006:31, Anställ flera.

Att studera sysselsättningsutvecklingen är inte nog eftersom den inte beskriver den dynamik som finns på arbetsmarknaden. Det är därför av stort intresse att studera dynamiken på arbetsmarknaden, eftersom den svenska arbetsmarknaden ibland kritiseras för att vara stel och skapa för få nya jobb.

Det är också så att antalet nya respektive nedlagda jobb är ungefär densamma trots olika tidsperioder och nivåer på förändringarna. Ungefär tio procent nya jobb skapas, och cirka tio procent försvinner årligen. Sysselsättningen i Sverige uppgår till cirka 4,2 miljoner, vilket innebär att drygt 800 000 personer påverkas av dynamiken under ett år. Den största delen av dynamiken sker i befintliga företag, men något som utmärker tjänstebanscher är att nybildade företag bidrar mer till nya jobb än inom andra branscher.

En annan iakttagelse är att företagsstrukturen i Sverige har förändrats under det senaste decenniet. Den genomsnittliga företagsstorleken har minskat och det totala antalet företag har ökat. En viktig drivkraft bakom denna utveckling mot allt mindre företag är att det blivit mer ekonomiskt lönsamt att genomföra transaktioner mellan företag, än inom företag. Teknisk utveckling, ökad internationell konkurrens och förändringar i konsumenternas efterfrågan är andra bakomliggande faktorer.

## 1.8 Sammanfattande bedömning

Som vi har visat finns flera avgörande och viktigt skäl till att med alla medel öka sysselsättningen. En anledning är målet att behålla en god välfärd och då är nivån på sysselsättningen av avgörande betydelse. Sysselsättningen beror i sin tur på antalet arbetande timmar. Högre tillväxt är således inte främsta motivet för en ökad sysselsättning.<sup>14</sup> Ett annat viktigt skäl är den betydelse ett arbete har för den enskilde, eftersom arbetet ger den enskilde en identitet och garanterar en viss levnadsnivå.

Det är tämligen säkert att de framtida arbetstillfällena inte kommer att bestå av enklare, traditionella industrijobb. Konkurrensen med lågkostnadsländerna är inom detta område för kraftig och en ökad sysselsättning i sådana sektorer skulle kräva mycket stora lönesänkningar. Mer tydligt är att framtidens jobb kommer i högproduktiv verksamhet, vilket ofta är i gränslandet mellan ”industri”

---

<sup>14</sup> Arbetslivsinstitutets Årsbok 2006, Vägar till en öppnare arbetsmarknad.

och "tjänster". Det är också tänkbart att merparten av de nya jobben kommer i tjänstesektorn, allt ifrån vård och utbildning till hushållsnära tjänster, IT, distribution och turism. Dessutom kan vi med stor säkerhet anta att de flesta av dessa kommer i mindre företag. Ambitionen att ge alla "rätt till heltid" är därför något som går helt på tvärs mot småföretagens behov att kunna vara mer flexibel med att anställa, och som definitivt skulle slå hårt mot sysselsättningen i mindre företag.

Ingen kan emellertid med säkerhet säga var de nya jobben kommer. Det hindrar dock inte att samhället måste genomföra viktiga förändringar som öppnar arbetsmarknaden för fler personer. En sådan förändring innebär en tydlig fokusering på arbetslinjen inom arbetsmarknadspolitiken och möjliggör för människor med nedsatt arbetsförmåga att i ökad utsträckning inkluderas i arbetslivet i ökad utsträckning.

## 2 Nytillträdande på arbetsmarknaden

### Svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden

Den ekonomiska krisen under början av 1990-talet innebar inte bara att många människor förlorade sina arbeten. Arbetslösheten hade även sin grund i en minskad nyrekrytering, vilket blev särskilt kännbart för dem som stod i begrepp att etablera sig på arbetsmarknaden. Stora ansträngningar har gjorts för att undvika att människor blir utslagna från arbetsmarknaden. De stora problem som är förknippade med att många riskerar att *slås ut* från arbetsmarknaden har till vissa delar överskuggat de problem som de nytillträdande möter när de försöker *slå sig in* på arbetsmarknaden.

Rätten till arbete har länge varit en central princip i det svenska samhället och utgör en hörnsten i våra välfärdssystem. Arbete är t.ex. inkörsporten till de delar i välfärdssystemet som bygger på den s.k. inkomstbortfallsprincipen. Principen fungerar som ett försäkringssystem som utgår från att alla människor kan drabbas av minskade inkomster i samband med sjukdom, ålder, olycksfall, barns födelse eller av andra skäl och då får en rimlig kompensation för inkomstbortfallet. Det gäller t.ex. sjuk- och föräldraförsäkring, arbetslöshetsförsäkringen och delar av pensionssystemet. Eftersom dessa ersättningar är relaterade till bortfall av en inkomst gäller detta skyddsnet inte personer som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. För dessa personer blir det därför även ur ett välfärdsperspektiv viktigt att principen om arbetslinjen upprätthålls.

### Vilka är de nytillträdande?

Det är framför allt två grupper som kan betecknas som nytillträdande på arbetsmarknaden, nämligen ungdomar och utrikes födda som nyligen kommit till Sverige. I slutet av 1980-talet låg



etableringsåldern<sup>1</sup> för ungdomar på strax över 20 år för både män och kvinnor. I och med arbetslöshetskrisen steg etableringsåldern till 28 år för män och 29 år för kvinnor. För män föll etableringsåldern sedan tillbaka något, men låg stabilt på 26–27 år under resten av decenniet. För kvinnorna fortsatte ökningen av etableringsåldern ytterligare något år, för att sedan stabilisera sig kring 29–30 år. Trots den påtagliga förbättringen på arbetsmarknaden skedde ingen tydlig nedgång i etableringsåldern år 2001.<sup>2</sup>

Regeringens mål att 80 procent av befolkningen ska vara sysselsatt har varit uppnått för inrikes födda män nästan varje år sedan slutet på 1980-talet. Även inrikes födda kvinnor har uppnått eller legat mycket nära detta mål nästan varje år. Men utrikes födda ligger långt från målet. För denna grupp är målet att sysselsättningen ska öka och närma sig den för hela befolkningen. De närmar sig de inrikes födda under goda tider på arbetsmarknaden och kommer längre bort när tiderna blir sämre.<sup>3</sup>

Hur länge en person har bott i Sverige har stor betydelse, men även i vilket land man är född. Oavsett vistelsetid, ålder, utbildning och civilstånd har de som är födda i afrikanska och asiatiska länder den minst fördelaktiga situationen.<sup>4</sup>

## 2.1 Utrikes födda<sup>5</sup>

Varje år har utrikes födda lägre sysselsättning än inrikes födda. Målet att sysselsättningsgraden ska öka infrias under de år då sysselsättningen ökar för alla. Avståndet till de inrikes födda är störst för de nyanlända och minskar sedan successivt i takt med att vistelsetiden ökar. Det finns samma mönster i Sverige som i de flesta andra västeuropeiska länderna: de utrikes födda är mer utsatta för konjunkturväxlingar, men konjunkturkänsligheten gäller endast dem som varit kortare tid i Sverige.

Män har alltid högre sysselsättning än kvinnor. Könsmönstret är särskilt markant för kvinnor som kommer från EU15-länderna utanför Norden. Undantag är kvinnor från nordiska länder som har något högre sysselsättning än de nordiska männen.

---

<sup>1</sup> Etableringsåldern definieras av SCB som den ålder då 75 procent av kohorten är sysselsatta enligt AKU.

<sup>2</sup> Socialstyrelsen, Social rapport 2006.

<sup>3</sup> Integrationsverket, Rapport Integration 2005.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Avsnittet bygger på Rapport Integration 2005, Integrationsverket, där inget annat anges.

Den största avvikelserna gäller dock kvinnor från länder i Afrika som varit lång tid i Sverige. Dessa kvinnor har varje år högre sysselsättning än män från länder i Afrika med samma tid i Sverige.

Tillfälliga anställningsformer har blivit ett allt vanligare inslag på den svenska arbetsmarknaden. I en studie utgiven av Arbetslivsinstitutet<sup>6</sup> diskuteras om förekomsten och ökningen av sådana anställningar under 1990-talet kan ha haft en segregeringseffekt på arbetsmarknaden genom att svaga grupper har drabbats hårdare än starka. Resultaten är i flera fall entydiga, och visar exempelvis att utrikes födda, oavsett kön, har en högre sannolikhet att ha ett tillfälligt jobb jämfört med infödda arbetstagar.

### 2.1.1 Kommunernas introduktionsprogram

Andelen sysselsatta är fortfarande mycket låg bland flyktingar som tagits emot i kommunerna, även om det skett en ökning över tid. Sedan flera år tillbaka pågår ett förändrings- och utvecklingsarbete när det gäller kommunernas introduktion för utrikes födda. Våren 2001 undertecknade generaldirektörerna för de statliga myndigheterna Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket och Skolverket samt Sveriges Kommuner och Landsting en överenskommelse i syfte att förbättra och utveckla introduktionen för utrikes födda genom aktivare samverkan över sektorsgränserna.

Enligt en rapport från Integrationsverket<sup>7</sup> som bygger på enkäter till flyktingsekreterare och flyktinghandläggare i 52 kommuner, har det skett förbättringar i introduktionen, men bristerna är fortfarande stora. Undervisningen i svenska varvas med arbetsplatspraktik i större utsträckning än vad som framkommit i tidigare års undersökningar. Fler än hälften har dock fortfarande inte fått någon arbetsplatspraktik under sin introduktion och ännu färre har fått en praktik inom sitt yrkesområde. Variationerna mellan kommunerna är dock mycket stora.

Preliminära bearbetningar av denna enkätundersökning tyder på att arbetsplatspraktik under introduktionen ökar chansen att ha ett arbete några år senare. Ett annat preliminärt resultat är att det finns tecken på att deltagande i introduktionen fördröjer inträdet på arbetsmarknaden under de första åren i Sverige.

---

<sup>6</sup> Wallete, M. (2004), Arbetslivsinstitutet, Tillfälliga jobb som en ny form av segregering på arbetsmarknaden? Artikel i årgång 10, nr 4.

<sup>7</sup> Integrationsverket 2005a.

### 2.1.2 Förklaringar till olikheter på arbetsmarknaden finns på efterfrågesidan

Liksom tidigare kan Integrationsverket inte heller i den senaste rapporten finna något empiriskt stöd för att skillnaderna på arbetsmarknaden skulle bero på utbudet, dvs. i egenskaper eller beteenden hos den utrikes födda befolkningen. Inte heller finns något empiriskt stöd för att utbildningsnivå, sökaktiviteter eller eventuella kulturella olikheter skulle kunna förklara de stora skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Det saknas dock fortfarande kunskaper om den invandrade befolkningens kunskaper i svenska och vilka effekter kunskaper i svenska har på arbetsmarknaden. Däremot konstaterar Integrationsverket återigen att det finns empiriskt stöd för att förklaringarna till skillnaderna på arbetsmarknaden måste sökas på efterfrågesidan, dvs. i hur arbetsgivare, fackföreningar och folk i allmänhet uppfattar och värderar personer från andra länder och deras kompetens. Denna slutsats grundar sig på en mängd studier som ger tydliga indikationer på att diskriminering förekommer. Diskriminering skulle alltså vara förklaringen till skillnaderna på arbetsmarknaden, en bild som förstärks av t.ex. resultat från kvantitativa studier som visat att infödda ungdomar med föräldrar födda i utomeuropeiska länder har lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än andra infödda ungdomar, trots att alla har samma utbildningsnivå, skolbetyg i genomsnitt och skolbetyg i svenska. Ett annat exempel är att adoptivbarn som är födda i länder som innebär att man har "ett svenskt utseende" har lägre arbetslöshet än adoptivbarn som är födda i Afrika, Asien eller Latinamerika.

### 2.1.3 Rekryteringskanaler

En annan förklaring till skillnader i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda kan ligga i vilka rekryteringskanaler man använder sig av. I rapport Integration 2005 hänvisas till en nyligen publicerad och en kommande doktorsavhandling<sup>8</sup> som samstämmigt visar att de flesta jobben tillsätts genom informella rekryteringsmetoder, men i olika grad för inrikes och utrikes födda. De som är födda i Sverige fick jobb via informella kanaler i betydligt högre utsträckning än vad som var fallet för utrikes födda. I bägge

---

<sup>8</sup> Segendorf, O. (2005) och Behtoui (2005a och b).

studierna hade 42 procent av de inrikes födda fått sitt jobb via informella kanaler, att jämföras med en dryg tredjedel av dem som är födda i ett icke-västligt land respektive utanför Europa. I båda studierna ställer man sig frågan om vilka kanaler som ger bäst utdelning. De kommer fram till liknande mönster: Inrikes födda som fått jobb via informella kanaler har högre lön jämfört med dem som fått jobbet via formella kanaler. För dem som är födda i icke-västliga länder är förhållandet det motsatta. Informella kanaler ger således olika avkastning i form av lön för inrikes och utrikes födda. Segendorfs avhandling visar även att för dem som är födda utanför Europa ger ”släkt och vänner-kanalen” den lägsta lönen. En förklaring är sannolikt olikheter i de nätverk som omger individen, och utrikes födda får lägre lön när de använder sig av informella kontakter eftersom de saknar ”de rätta” kontakterna, dvs. personer som har en god ställning på arbetsmarknaden. Dessa resultat visar tydligt att Arbetsförmedlingens insatser för att etablera kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare är särskilt viktig för personer födda utanför Sverige.

#### 2.1.4 Utrikes födda akademiker

Även om Sverige inte tillhör de länder som aktivt rekryterar högutbildad arbetskraft från andra länder, har vi ändå många högutbildade i den utrikes födda befolkningen. Drygt 30 procent av de utländska medborgarna i Sverige har en universitetsutbildning, vilket endast överträffas av USA, Norge, Storbritannien och Irland. De utländska medborgarna i Sverige är t.o.m. mer högutbildade än i Kanada och Australien, som aktivt rekryterar högutbildad arbetskraft från hela världen. För både den enskilde och samhällsekonomin är det viktigt att personer med akademisk utbildning får ett arbete där deras kvalifikationer kommer till sin rätt. Får man det i Sverige? Resultatet från en studie som har undersökt sambandet mellan utbildning och yrke för personer med akademisk utbildning<sup>9</sup> visar att ungefär 80 procent av inrikes födda akademiker hade ett kvalificerat arbete år 2002, men att motsvarande andel för utrikes födda endast var omkring 60 procent. Omräknat till antal personer innebär detta att det fanns ungefär 30 000 utrikes födda akademiker som inte hade ett arbete som motsvarade deras kvalifikationer. Den lägsta andelen akademiker

<sup>9</sup> Ekberg och Rooth (2004), enligt Rapport Integration 2005, Integrationsverket.

med ett kvalificerat arbete, oavsett vistelsetid i Sverige, fanns bland personer som är födda i afrikanska och asiatiska länder. Detta slöseri med kompetens kan enligt Integrationsverket bero på diskriminering och avsaknad av de kontakter som är viktiga kanaler in till arbetsmarknaden. En viktig iakttagelse uppges vidare vara att de första åren på arbetsmarknaden kan ge långsiktiga konsekvenser. De utrikes födda akademiker som börjar sin karriär på den svenska arbetsmarknaden i ett arbete med låg status löper en risk att på lång sikt bli inlåsta i mindre kvalificerade yrken. Denna risk gäller i synnerhet kvinnor.

Tidigare forskning har slagit fast att det är viktigt med arbetslivserfarenhet under de första åren i Sverige. Tidigare studier har också haft ett longitudinellt perspektiv, men inte analyserat arbetets kvalifikationsgrad. Genom en ny studie som bygger på registerdata över samtliga utrikes födda med akademisk utbildning<sup>10</sup> tillförs ett longitudinellt perspektiv. I denna analys ingår de nästan 10 000 personer som nyligen kommit till Sverige år 1990 och som fortfarande bodde kvar i Sverige år 2001. Resultaten antyder att det inte räcker med att börja på ett jobb – vilket som helst – för att akademikernas kompetens ska få utdelning på arbetsmarknaden på lång sikt.

### 2.1.5 Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken för utrikes födda?<sup>11</sup>

Behöver man ens ställa sig frågan om hur arbetsmarknadspolitiken fungerar för personer som är utrikes födda? Varför skulle det fungera på annat sätt bara för att man råkar vara född i ett annat land än Sverige? Utgångspunkten måste naturligtvis vara att det inte finns några särskilda egenskaper hos den utrikes födda befolkningen som motiverar särskilda åtgärder för utrikes födda. Det enda som skiljer utrikes födda från inrikes födda är att man som nyanländ i Sverige måste lära sig det svenska språket, komplettera sin utbildning och få kunskaper om den svenska arbetsmarknaden. Inte sällan krävs också vissa kunskaper i det engelska språket (utredningens anmärkning). Eftersom det tidigare har framgått att det i genomsnitt finns vissa skillnader mellan inrikes och utrikes

<sup>10</sup> Studien presenteras i Rapport integration 2005, Integrationsverket, och har gjorts av Rooth.

<sup>11</sup> Avsnittet bygger på Rapport Integration 2005 (Integrationsverket). I de fall andra källor anges utgörs de av referenser som hänvisas till i denna rapport.

föddas möjligheter att få ett arbete är det emellertid intressant att närmare titta på de arbetsmarknadspolitiska insatser som erbjuds utrikes födda.

Skillnaderna består främst av att de som är födda utomlands inte har ett lika stort kontaktnät i Sverige som de som är födda här och i den mån de har det ingår inte personer som själva har en god förankring på arbetsmarknaden lika ofta i detta nätverk. Vi vet också att diskriminering på arbetsmarknaden innebär att de som är födda utomlands många gånger sorteras bort från listan över tänkbara kandidater till lediga arbeten. Arbetsmarknadspolitik kan vara ett sätt att överbrygga dessa hinder, och mycket talar för att intensifierade arbetsförmedlingsinsatser kan vara särskilt effektiva för många utrikes födda, både på Arbetsförmedlingen och inom t.ex. bemanningsföretag.

För att få en överblick över det integrationspolitiska perspektivet i olika utvärderingar som gjorts om arbetsmarknadspolitikens effekter för utrikes födda har Integrationsverket beställt två rapporter där omkring 250 styrdokument och rapporter analyseras.<sup>12</sup> Först och främst konstateras att det är svårt att se ett systematiskt utvärderingstänkande när det gäller regeringens beställningar av arbetsmarknadspolitiska utvärderingar ur ett integrationsperspektiv, även om det finns en början till en sådan kunskap i de senaste regleringsbrev för AMS och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Trots bristen på en samordnad utvärderingsstrategi finns enligt Sohlman dock en hel del resultat från gediget genomförda effektutvärderingar, i synnerhet sedan IFAU startade.

Även om alla i kategorin utrikes födda inte är nyttillträdande på arbetsmarknaden och av den anledningen beroende av ekonomiskt bistånd, har utredningen ansett det vara värdefullt att närmare beskriva hur arbetsmarknadspolitiken fungerar för denna grupp. Det är ett faktum att det är fler hushåll med en eller flera utrikes födda som har ekonomiskt bistånd jämfört med hushåll som består av personer som är födda i Sverige. Många av dessa är beroende av ekonomiskt bistånd till följd av att man både är arbetslös och står utanför de delar i det generella socialförsäkringssystemet som bygger på inkomstbortfallsprincipen.

---

<sup>12</sup> Sohlman (2006a och b).

### 2.1.6 Lönesubventioner till ordinarie arbeten<sup>13</sup>

Det mest entydiga resultatet från utvärderingsforskningen är att lönesubventioner i ordinarie jobb på den ordinarie arbetsmarknaden ger de bästa resultaten för deltagarnas framtida chanser att komma in på arbetsmarknaden. Detta resultat står sig oavsett om det handlar om män, kvinnor, yngre eller äldre, inrikes eller utrikes födda personer. Ju mer det arbetsmarknadspolitiska programmet liknar ett vanligt arbete, desto bättre effekter ger det för den person som deltar i programmet. Enligt uppgifter från AMS gäller det framför allt för anställningsstöd med lägre subventioneringsgrad. Förmodligen beror detta på att personer som får denna typ av insats redan står relativt nära arbetsmarknaden. Denna typ av program kan på så sätt ses som en slags subventionerad provanställning där arbetslösa får en chans att komma in i ett riktigt arbete. Nackdelen med program som subventionerar delar av lönen är att det kan leda till undanträngningseffekter, det vill säga att antalet vanliga (icke subventionerade) arbeten minskar.

Integrationsverket anser dock att man kan acceptera en viss undanträngning, om syftet är att förmå en arbetsgivare att fokusera på personer som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. ungdomar och utrikes födda.

### 2.1.7 Intensifierad arbetsförmedling<sup>14</sup>

Det finns bara ett fåtal studier av effekterna av intensifierad arbetsförmedling och de flesta är från 1970- och 1980-talet. Endast en inkluderar gruppen utrikes födda. Alla visar dock att intensifierad arbetsförmedling ger positiva resultat. Trots fåtalet utvärderingar finns det mycket som talar för att effekterna kan vara särskilt positiva för utrikes födda. Förklaringen är sannolikt att arbetsförmedlarnas kontaktnät med arbetsgivare hjälper till att övervinna svårigheter för personer som saknar personliga nätverk.

---

<sup>13</sup> Sohlman (2006a).

<sup>14</sup> Sohlman (2006a).

### 2.1.8 Arbetsmarknadsutbildning<sup>15</sup>

Effekterna av arbetsmarknadsutbildning är utvärderade i lika stor utsträckning som lönesubventioner till ordinarie arbeten. Utrikes födda ingår som kontrollvariabel i de flesta av dessa utvärderingar och i några studeras effekterna separat för utrikes och inrikes födda. Inriktningen på arbetsmarknadsutbildningen förändrades år 1999, vilket bland annat innebar att det infördes ett kvantitativt mål för utbildningarnas resultat: 70 procent av deltagarna skulle ha ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Det finns två studier som analyserar effekterna av denna förändring.

En studie är inriktad på arbetsgivarkontakternas betydelse i utbildningen. Det visar sig att utbildningar med hög måluppfyllelse är sådana som riktar sig mot bristområden, där arbetsgivarna är med på idéstadiet, där det görs fler tester och intervjuer och där praktik förekommer hos arbetsgivare med brist på personal. Det som kännetecknar dessa utbildningar är att de ligger mycket nära arbetsmarknaden. Utbildningar med låg måluppfyllelse är mer inriktade på deltagarnas behov. Utomnordiska medborgare är underrepresenterade i utbildningar med hög måluppfyllelse.<sup>16</sup>

### 2.1.9 Arbetsmarknadsverkets såråtgärder för utrikes födda

Trots principen om att utrikes födda inte bör särbehandlas finns det några program som särskilt riktar sig till personer med begränsad erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden. De flesta har tillkommit på senare år:

- Försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare.
- Prova-på-platser.
- Arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens.

När det gäller försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare har AMS under år 2006 rapporterat till regeringen att drygt 60 procent av deltagarna har ett arbete 90 dagar efter att de lämnat programmet. Denna försöksverksamhet ska bli permanent, enligt regeringens budgetproposition för år 2007.

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Martinsson och Lundin (2003).



### 2.1.10 Arbetsmarknadspolitikens inriktning för utrikes födda

Som tidigare nämnts ger arbetsmarknadspolitiska program i form av subventionerade löner i ordinarie anställningar och stöd till näringsverksamhet de bästa resultaten för de personer som deltar. Sannolikt har också intensifierade arbetsförmedlingsinsatser positiva effekter. Mycket talar därför för att dessa typer av program skulle kunna vara särskilt lämpade för personer som saknar kontakter ut i arbetslivet och som riskerar att utsättas för diskriminering i samband med rekrytering. Ett sätt att få en uppfattning om arbetsmarknadspolitikens inriktning när det gäller utrikes födda är att se i vilken typ av program de är över- och underrepresenterade.

Det finns dock ingen statistik över vad som skulle kunna kallas intensifierad förmedlingsverksamhet, så inom detta område går det inte att dra några slutsatser. Däremot finns det riklig tillgång till statistiska uppgifter om de arbetsmarknadspolitiska programmen. Fram till de senaste åren deltog inte utrikes födda i arbetsmarknadspolitiska program i samma proportion som de som var inskrivna som arbetslösa på en arbetsförmedling. Under de senare åren har dock gruppen utrikes födda givits högre prioritet, vilket fått till konsekvens att de anvisas till arbetsmarknadspolitiska program något oftare än andra.<sup>17</sup>

Av större intresse är i vilken typ av program som utrikes födda prioriteras. Ett problem i detta sammanhang är att det bara finns tillgång till beskrivande statistik av utrikes och inrikes födda, vilket kanske inte ger en rättvisande bild av arbetsförmedlingarnas prioriteringar. Det kan ju finnas en mängd andra faktorer än födelselandet som ligger bakom skillnader i fördelningen.

Den deskriptiva statistiken visar dock att utrikes födda är överrepresenterade inom utbildningsprogrammen. Detta gäller i synnerhet inom de korta förberedande kurserna, det vill säga program som enligt utvärderingarna inte ger särskilt goda resultat för individernas framtida sysselsättningssituation.<sup>18</sup>

Fram till år 2002 var utrikes födda underrepresenterade i de program som påminner mest om vanliga arbeten, det vill säga den typ av program som utvärderingar visat ge de bästa effekterna.<sup>19</sup> Det verkar dock ha skett en förskjutning under de allra senaste

---

<sup>17</sup> Sohlman (2006a).

<sup>18</sup> Martinsson och Lundin 2003 enligt Sohlman (2006a).

<sup>19</sup> Sohlman (2006a).

åren. I budgetpropositionen för år 2006 redovisas att utrikes födda är överrepresenterade i utbildningsprogram, i synnerhet i de förberedande programmen, samt att de också är något överrepresenterade i program med lönesubventioner till ordinarie arbeten (anställningsstöd).

### **2.1.11 Fördelning på arbetslöshet och program bland inskrivna på Arbetsförmedlingen i december år 2004**

För att mer i detalj kunna studera fördelningen mellan program och arbetslöshet hos dem som är inskrivna vid arbetsförmedlingarna har Integrationsverket använt de uppgifter från december år 2004 som finns i Integrationsverkets databas STATIV. I AMS redovisningar används fördelningen mellan inrikes och utrikes födda i kategorin öppet arbetslösa som jämförelsenorm. Överrepresentation av utrikes födda innebär att deras andel är högre i ett visst program än bland de arbetslösa.

I december 2004 utgjorde de utrikes födda nästan 23 procent av samtliga arbetslösa. Den högsta överrepresentationen av utrikes födda fanns i kategorin "övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen", där drygt 40 procent var födda utomlands. Denna övrig kategori är också den antalsmässigt största kategorin efter de öppet arbetslösa. Nästan 17 000 personer födda utomlands var inskrivna i övrig kategorin. De som finns i denna övrig kategori bedöms inte kunna ta ett arbete omgående och räknas därför inte in bland arbetslösa, långtidsarbetslösa eller långtidsinskrivna. De får också begränsad service från Arbetsförmedlingen. Förmodligen består denna övriga kategori till stor del av de utrikes födda som deltar i de kommunalt finansierade arbetsmarknadsprogrammen eller i den kommunala vuxenutbildningen. Den näst högsta överrepresentationen av utrikes födda finns i förberedande utbildningar, där en dryg tredjedel var födda utomlands. Utrikes födda är också något överrepresenterade i subventionerade anställningar, vilket är en positiv utveckling jämfört med tidigare år. Däremot är de utrikes födda underrepresenterade bland dem som fick stöd till start av näringsverksamhet.

Samma mönster framkommer när de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen delas upp i män och kvinnor. Oavsett om de är utrikes eller inrikes födda, är kvinnor överrepresenterade i övriga kategorin och i förberedande utbildning, och underrepresenterade

bland dem som får stöd till start av näringsverksamhet. Dessutom är kvinnor generellt sett underrepresenterade bland dem som får någon form av subventionerad anställning. Däremot finns ingen skillnad inom grupperna kvinnor respektive män som hänger ihop med deras födelseregioner.

### 2.1.12 Sökandekategori 14 Övriga inskrivna

Integrationsverket har utifrån sin databas tittat närmare på de personer som ingår i sökandekategori 14 "övriga inskrivna" och kommit fram till att det är mycket stora skillnader i utbildningsnivå mellan utrikes och inrikes födda i denna sökandekategori. Bland de utrikes födda finns en större andel med enbart förgymnasial utbildning, men den största skillnaden finns i andelen med eftergymnasial utbildning. Nästan en tredjedel av de utrikes födda har en eftergymnasial utbildning, att jämföra med en knapp femtedel av dem som är födda i Sverige. En annan skillnad är att de utrikes födda i större utsträckning befinner sig i de åldrar som anses vara mest attraktiva på arbetsmarknaden (25–44 år).

Vidare har många av de utrikes födda varit ganska kort tid i Sverige, men anmärkningsvärt är att över hälften (56 procent) varit i Sverige i mer än två år. Nästan hälften (45 procent) har dessutom varit i Sverige i mer än fem år. Det är vanligare att kvinnor har en eftergymnasial utbildning och befinner sig i "arbetsmarknadsattraktiv" ålder jämfört med män.

Olikheterna i bakgrundsegenskaperna mellan utrikes och inrikes födda placerade i övrig kategorin antyder att bedömningen av utrikes födda kanske inte alltid utgår från individens förutsättningar på arbetsmarknaden. Jämfört med dem som är födda i Sverige är de utrikes födda i betydligt högre utsträckning högutbildade och i åldersgruppen 25–44 år. Integrationsverket ställer sig frågan om en förklaring kan vara att dessa högutbildade nyligen kommit till Sverige och därför är svåra att placera på arbetsmarknaden eller i något av Arbetsförmedlingens program.

**Tabell 2.1 Bakgrundsegenskaper hos personer inskrivna på Arbetsförmedlingen i sökandekategori 14 Övriga inskrivna, december år 2004. Procent**

	Utrikes födda Procent	Inrikes födda Procent
<i>Utbildning:</i>		
Förgymnasial	32,9	26,7
Gymnasial	32,6	54,9
Eftergymnasial	31,1	17,7
Okänd	3,4	0,6
<i>Ålder:</i>		
16–24	13,4	22,2
25–44	64,0	46,7
45–54	17,4	17,8
55+ år	5,2	13,4
<i>Vistelsetid:</i>		
0–2 år	43,9	
3–4 år	11,5	
5–9 år	10,1	
10–19 år	22,3	
20+ år	12,1	
<i>Totalt</i>	<i>16 851</i>	<i>22 110</i>

*Källa:* Integrationsverkets databas STATIV.

Av de drygt 5 000 högutbildade utrikes födda personer som var inskrivna i övrig kategorin hade nästan 60 procent varit i Sverige kortare tid än två år, vilket kan förklara varför de hamnat i denna kategori. Drygt 40 procent hade dock varit mer än två år i Sverige och nästan 30 procent i mer än fem år. I antal personer innebär det att det fanns drygt 2 000 utrikes födda högutbildade personer inskrivna i övrig kategorin som varit i Sverige i minste tre år. Antalet utrikes födda högutbildade som varit i Sverige i minst fem år uppgick till nästan 1 500 personer, varav drygt hälften var kvinnor.

**Tabell 2.2** Inskrivna på Arbetsförmedlingen i sökandekategori 14 Övriga inskrivna december år 2004. Utrikes födda med eftergymnasial utbildning, fördelning på vistelsetid i Sverige. Procent

Vistelsetid	Procent
0–2 år	59
3–4 år	13
5–9 år	8,3
10–19 år	13,2
20+ år	6,4
<i>Totalt antal</i>	<i>5 244</i>

*Källa:* Integrationsverkets databas STATIV.

### 2.1.13 Förberedande utbildning

Utrikes födda är också mycket överrepresenterade i kategorin förberedande utbildning. Enligt AMS årsredovisning för år 2004 ryms många typer av aktiviteter inom denna kategori, t.ex. studiebesök, vägledningssamtal samt teoretiska och yrkesorienterande kurser. Syftet med den förberedande utbildningen är att förbereda deltagarna till arbetsmarknadsutbildning, göra den arbetssökande mer aktiv och att matcha personen direkt mot ett arbete. Övergången från detta program till arbete är betydligt lägre än från andra program.<sup>20</sup> Enligt uppgifter från AMS kan deltagande i förberedande utbildningar även leda till att man efter denna utbildning påbörjar en reguljär utbildning, startar eget eller får praktik.

Vid en jämförelse av utrikes och inrikes födda som är inskrivna i sökandekategorin förberedande utbildning, framkommer samma skillnader som för övrig-kategorin. De som är födda utomlands har i betydligt högre grad en eftergymnasial utbildning och befinner sig i åldersspannet 25–44 år. Bland de utrikes födda högutbildade i förberedande utbildning har två tredjedelar eller drygt 1 250 personer varit i Sverige i minst fem år.

<sup>20</sup> Endast 22 procent av dem som gick i förberedande utbildning år 2004 hade arbete 90 dagar senare. Förutom utrikes födda är personer med funktionshinder överrepresenterade i programmet, enligt Rapport Integration.

### 2.1.14 Målkonflikter i arbetsmarknadspolitiken

Som tidigare nämnts framgår i Integrationsverkets rapport att utrikes födda i ökad utsträckning tagit del av de arbetsmarknadspolitiska program som ges i AMS regi. Det framgår också att det största antalet och den starkaste överrepresentationen av utrikes födda finns i program och kategorier som inte direkt syftar till en omedelbar övergång till den ordinarie arbetsmarknaden.

En annan viktig faktor att studera är den politiska styrningsprocessen. Målen för arbetsmarknadspolitiken har tidigare innehållit en målkonflikt mellan programmets effektivitetskrav, dvs. andelen som får arbete efter programmet, och prioriteringen av dem som har det svårast på arbetsmarknaden. Utrikes födda är en prioriterad grupp inom de flesta av målen. Sedan år 1999 har ett kvantitativt verksamhetsmål för arbetsförmedlarna varit att 70 procent av dem som gått i en arbetsmarknadsutbildning ska ha ett arbete 90 dagar senare och att antalet långtidsinskrivna ska minska. Målet för långtidsinskrivna togs bort år 2006.

Enligt Integrationsverket kan dessa styrande kvantitativa mål ge starka incitament för den enskilda arbetsförmedlaren att prioritera arbetet med dem som har de största chanserna att få ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Vetskapen att utrikes födda har svårare att få ett arbete, även om de har samma kvalifikationer som en person född i Sverige, skulle då eventuellt kunna leda till att arbetsförmedlaren prioriterar ned dem som är födda utomlands.

Enligt Integrationsverket kan en sådan snedvridande incitamentsstruktur möjligen ligga bakom den starka överrepresentationen av utrikes födda i kategorierna övriga och förberedande utbildning. Om så skulle vara fallet anser Integrationsverket att mål- och resultatstyrningen av arbetsförmedlingarnas arbets sätt kan sägas ha diskriminerande effekter. Vidare kan det finnas en risk för att utrikes födda, även om de har akademisk utbildning och varit flera år i Sverige, kan bedömas stå långt från arbetsmarknaden. I detta fall är det inte bristande kvalifikationer som avgör längden till arbetsmarknaden, utan snarare stereotypa föreställningar hos dem som anställer.

## 2.2 Ungdomar

Detta avsnitt tar upp utbildningens roll och de förändringar som kan vara nödvändiga för att förbättra arbetsmarknadsanknytningen och därmed minska behovet av ekonomiskt bistånd hos unga. Med unga människor avses här både de som är födda i Sverige och de som är födda utomlands.

Ungas etablering på arbetsmarknaden berör många samhällssektorer och olika huvudmän, exempelvis utbildnings-, arbetsmarknads-, social-, bostads- och familjepolitiken. Dessutom fördelas ansvaret för unga så att olika åldersgrupper är uppdelade på olika huvudmän. En följd är att det är svårt att följa upp offentliga åtgärder för unga eftersom dessa är fördelade på många olika sektorer.

Enligt Ungdomsstyrelsens rapport<sup>21</sup> år 2005 visar många studier att etableringsprocessen har förlängts under de senaste decennierna. Det handlar inte längre om en kort övergångstid utan mer om en utsträckt och särpräglad fas i livet. Ungas etableringsmönster varierar också och det går inte att tala om ungdomsgenerationen som en homogen grupp.

Det finns flera faktorer som påverkar hur etableringsprocessen ser ut, bland annat

- de rådande förutsättningarna på arbets- och bostadsmarknaden
- generationsspecifika särdrag, till exempel om man tillhör en stor årskull
- individens bakgrund, till exempel kön och föräldrarnas socioekonomiska tillhörighet, om man är född utomlands eller i Sverige och den egna utbildningsnivån.

Unga som inte har studerat på gymnasiet eller som har avbrutit sina studier har svårast att komma in på arbetsmarknaden. De som endast har en gymnasieutbildning har i sin tur svårare att få inträde jämfört med dem som har en högskoleutbildning. Det är också välkänt att unga som drabbas av en längre tids arbetslöshet löper en större risk att hamna i ekonomiska svårigheter som vuxna.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ungdomsstyrelsen, Fokus 05, En analys av ungas etablering och egen försörjning. Skrift 2005:10.

<sup>22</sup> Ibid.

### 2.2.1 Utbildningen betydelse

Att hamna efter i skolarbetet, i skolans sociala sammanhang och att känna sig utanför en kamratkrets försvårar etableringen på arbetsmarknaden.<sup>23</sup>

Under de senaste fem läsåren har andelen elever som enligt slutbetygen når målen för årskurs 9 i 16 ämnen ökat något, från knappt 79 till knappt 81 procent. Andelen flickor som når målen är konstant högre än andelen pojkar, men skillnaderna mellan könen har minskat något då man jämför läsåret 2000/01 med läsåret 2004/05. Måluppfyllelsen är betydligt högre bland elever med svensk bakgrund än de födda utomlands. Trots kritiken mot gymnasieskolan får de flesta som gått gymnasieskolan godkänt i flera viktiga ämnen. Cirka 90 procent av eleverna uppnår målen – dvs. får minst betyget Godkänd (G) i svenska. I matematikprovet har 87 procent av eleverna uppnått målen. Andelen elever som nått målen i engelska är över 90 procent.<sup>24</sup>

#### Skillnader mellan olika elever

Skolverket har i en rapport<sup>25</sup> sammantaget bekräftat utvecklingsmönstret att elever med utländsk bakgrund<sup>26</sup> som grupp uppnår sämre resultat än infödda elever. Men det är också så att elever med utländsk bakgrund har ett klart sämre utgångsläge när det gäller faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå och arbetsmarknadsanknytning. De lever också i större utsträckning med endast en vårdnadshavare. Familjernas disponibla inkomst är lägre, och fler är beroende av ekonomiskt bistånd jämfört med infödda elever. När hänsyn tas till dessa faktorer samt kön försvinner mycket av skillnaderna i resultat mellan elever med respektive utan utländsk bakgrund.<sup>27</sup> Elever med utländsk bakgrund lämnar grundskolan med ofullständiga betyg i större utsträckning än infödda elever, och är därigenom överrepresenterade bland dem som inte har behörighet att söka till de nationella programmen på gymnasiet. Det är inte unikt för Sverige, utan något som förekommer i de flesta OECD-

<sup>23</sup> En intervjuundersökning 2005.

<sup>24</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, Aktuellt om skola och barnomsorg – 2005.

<sup>25</sup> Skolverket (2005), Elever med utländsk bakgrund – En sammanfattande bild, Dnr 75-2004:545.

<sup>26</sup> Vi har definierat utländsk bakgrund som barn och ungdomar födda i Sverige, men båda föräldrarna är födda utomlands.

<sup>27</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005), Aktuellt om skola och barnomsorg.



länderna. Andelen elever med utländsk bakgrund som är behöriga till gymnasieskolan är också betydligt lägre än andelen elever med svensk bakgrund, 77 respektive 91 procent.<sup>28</sup>

Andelen kvinnor med grundläggande behörighet till högskolestudier är cirka fem procentenheter högre än andelen män. Andelen elever med svensk bakgrund som uppnår högskolebehörighet är väsentligt större än andelen elever med utländsk bakgrund. Det är också så att andelen kvinnor är överrepresenterade när det gäller övergången till högskolestudier inom tre år efter gymnasieskolan. Preliminära siffror för andelen elever som övergick till studier i högskolan inom 3 år efter avslutad gymnasieutbildning är cirka 45 procent. Skillnaderna mellan män och kvinnor är dock stora, 39 respektive 50 procent.

### Vägledningsverksamheten inom skolan

Enligt Skolverkets rapport om vägledningsverksamheten visar aktuell forskning att kunskaperna totalt sett är liten om hur vägledarnas arbete organiseras och genomförs och om vilka förväntningar och krav som elever och vuxenstuderande har på vägledningen.<sup>29</sup>

I Ungdomsstyrelsens rapport om ungdomars situation konstateras att en tidig kontakt med arbetslivet, framför allt i form av ferie- och extraarbete under skoltiden, är viktig och betydelsefull för etableringen på arbetsmarknaden. Denna möjlighet till en tidig kontakt har ett starkt samband med vilket nätverk ungdomarna har haft tillgång till. Ungdomsstyrelsen menar vidare att de som har fått jobb har fått det genom kontakter, föräldrar och vänner, men också genom att söka arbete aktivt. Ferie- eller extraarbeten har för många varit det första steget in – och andra har stängts ute från arbetsmarknaden på grund av bristen på kontakter.<sup>30</sup> Rapporten visar att skolan i dag inte ger ungdomar tillräcklig inblick i arbetslivet eftersom det finns brister i samarbetet mellan skola och arbetsliv. Rapporten säger också att många kommuner inte kan garantera att eleverna har tillgång till kvalificerad studie- och yrkesvägledning. Det får till följd att unga blir hänvisade till att själva skaffa information via egna nätverk och kanaler, och då miss-

<sup>28</sup> Ungdomsstyrelsen (2006), *Ung i dag*, En beskrivning av ungdomars villkor, 2006:3.

<sup>29</sup> Skolverket (2005), *Utvärdering av vägledning inom det offentliga skolväsendet*.

<sup>30</sup> Ungdomsstyrelsen, *Fokus 05*, En analys av ungas etablering och egen försörjning. Skrift 2005:10.

gynnas de ungdomar som har sämre förutsättningar. Inte heller tillgången till praktik är densamma i alla kommuner.<sup>31</sup>

Tidigare studier från Skolverket visar att studie- och yrkesvägledningen inte alltid lever upp till styrdokumentens intentioner, eftersom eleverna saknar överblick över hur både utbildningsvärld och arbetsliv är organiserat. En starkt bidragande orsak till detta är att syftet med det mål- och resultatstyrda systemet ännu inte övergått till en fungerande praktik.<sup>32</sup>

Skolverkets utvärdering av vägledningen konstaterar hur stora förväntningarna är på vad vägledarna ska åstadkomma. De utstakade vägar som äldre generationer unga kunde slå in på är inte längre lika givna. Enligt Skolverket handlar det snarare i dag om att skapa sina egna mål i en osäker och föränderlig värld där villkoren snabbt förändras. Perspektivet är ofta ett livslångt lärande där behovet av återkommande vägledning finns under olika utbildnings- och arbetsfaser. Skolverket ser vägledningen mer som en karriärvägledning och den ska ses som en viktig komponent när vuxnas erfarenheter och kunskaper ska valideras.<sup>33</sup>

I 2 kap. 16 § skollagen (1985:1100) regleras att den som tillsvidareanställs som studie- och yrkesvägledare ska ha relevant utbildning. I övrigt är kommunens skyldighet att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning inte reglerad i lag. Enligt Lp94 ska studie- och yrkesvägledningen i skolorna syfta till att ge eleverna vägledning inför kommande utbildnings- och yrkesval. För att göra det på ett bra sätt ska samarbetet med representanter för yrkesliv, universitet och andra stimuleras. En omständighet som är av stor betydelse är att andelen elever per vägledare är hög, främst i gymnasieskolor och i storstäderna.

Enligt Skolverkets rapport är det inte alla kommuner som öronmärker pengar till vägledning och endast en liten del tilldelar resurser efter elevsammansättningen. Resurser till studie- och yrkesvägledning i grundskolan fördelas i större utsträckning efter schabloner än efter elevsammansättningen. Enligt Skolverkets statistik är de kommuner där resurser tilldelas efter elevsammansättning också kommuner som har en högre andel elever som inte tas in på gymnasieskolan.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Skolverket (2005), Utvärdering av vägledning inom det offentliga skolväsendet.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

## Organiseringen av studie- och yrkesvägledningen

Skolverkets rapport redovisar också den skillnad som finns på olika skolnivåer och i olika kommuner. I gymnasieskolan återfinns de flesta vägledarna i storstäderna där varje vägledare i genomsnitt ansvarar för nästan 550 elever. Lägsta antalet vägledare i gymnasieskolan återfinns i glesbygdskommuner. Flest antal elever ansvarar vägledarna på fristående skolor för. Allra flest elever har vägledarna på fristående gymnasieskolor som i snitt har mer än dubbelt så många elever som sina kollegor på kommunens gymnasieskolor. Vägledarna på fristående skolor arbetar dessutom heltid i lägre grad än vägledarna på de kommunala skolorna.

Lägst andel utbildade vägledare har de fristående grundskolor där endast 28 procent av vägledarna i grundskolan är utbildade.<sup>35</sup> Grundskolevägledarna är organisatoriskt sett huvudsakligen placerade på skolorna. 201 kommuner anger att grundskolevägledarna till 100 procent finns placerade på skolorna.<sup>36</sup>

Drygt hälften av kommunerna, 52 procent, har en kommunal samordning av studie- och yrkesvägledningen enligt Skolverket.<sup>37</sup> Denna omständighet tyder på att kommunerna har en relativt svag styrning av studie- och yrkesvägledningsverksamheten.

## Svårigheterna med studie- och yrkesvägledningen

Olika rapporter<sup>38</sup> konstaterar att det finns kvalitetsmässiga problem med studie- och yrkesvägledningen. Skolverkets utvärdering visar exempelvis att ungdomar upplever att skolans studie- och yrkesvägledning fungerar väldigt olika och är av varierande kvalitet. Trots att tillgången till studievägledning generellt sett är hög i s.k. utsatta områden liksom i områden med en låg andel högutbildade saknar studie- och yrkesvägledarna alltför ofta kulturkompetens enligt samma rapport.

Skolverket menar vidare att eftersom allt fler elever har utländsk bakgrund ställs det andra krav på studie- och yrkesvägledningen. Detta kan gälla allt från att information finns tillgänglig på andra språk än svenska till att det finns olika sätt att förhålla sig till ungas framtid. Yrken värderas olika i olika kulturer och det svenska sättet

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Bl.a. flera från Skolverket samt Ungdomsstyrelsens rapport Fokus05.

att unga själva bestämmer sina yrkesval är inte en självklarhet i alla kulturer. Av Skolverkets studie framgår att vägledare upplever problem med att nå ut till föräldrar med invandrarbakgrund. Endast 24 kommuner uppger i Skolverkets enkät att de har översatt informationen om gymnasievalet till andra språk. Över hälften använder tolk för att informera om barnens val till gymnasiet och på många skolor är det modersmållärare som används som tolkar.

Vägledningen upplevs dessutom ofta som inriktad mot teoretiska program snarare än mot yrkesförberedande. Detta gäller framför allt i skolor där en hög andel av eleverna har högutbildade föräldrar. Bland annat i de undersökningar som Skolverket genomfört upplever eleverna att de vägledande samtalen är viktiga och betydelsefulla. Det beror på att många unga i dag är osäkra inför sina framtida studie- och yrkesval. En metod att vidga elevernas vyer är att erbjuda eleverna prao utanför skolan.

Det konstateras vidare i en rapport från Skolverket 2005<sup>39</sup> att vägledare som arbetar med vuxna har andra förutsättningar jämfört med dem som vägleder ungdomar. Många av de vägledare som är placerade på en skola upplever sin yrkesroll som problematiska. De vägledare som arbetar vid vägledningscentrum kan känna sig splittrade mellan vägledningssuppdraget och andra uppgifter. Många av vägledningscentrumen samverkar med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, vilket upplevs som positivt av både vägledarna och brukarna.

Konkurrens med fristående skolor kan upplevas som ett problem av de studie- och yrkesvägledare som arbetar i kommunal regi. Samtidigt upplever elever i fristående skolor att dessa skolor inte prioriterar yrkesvägledningen och att den vägledning som ges är av sämre kvalitet än den i andra skolor.

### 2.2.2 Navigatorcentrum

I utredningen Unga utanför föreslogs en försöksverksamhet med s.k. Navigatorcentrum där arbetsförmedlingen, kommunen och det lokala näringslivet tillsammans med ideella krafter kan bistå och ge rådgivning till utsatta ungdomar. Denna organisation nämns också i direktiven till utredningen Från socialbidrag till arbete.

---

<sup>39</sup> Skolverket (2005), Utvärdering av vägledning inom det offentliga skolväsendet.

Syftet med ett Navigatorcentrum är att gemensamt arbeta för att bryta ungas utanförskap på arbetsmarknaden. Ett Navigatorcentrum ska bygga på samverkan mellan offentliga och ideella aktörer samt företrädare för näringslivet. Det kan vara offentliga aktörer som Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och gymnasieskolan som samverkar med det lokala näringslivet och föreningslivet. Verksamheten ska rikta sig till arbetslösa ungdomar mellan 16 och 25 år. Ungdomar som står långt ifrån arbetsmarknaden eller har hoppat av gymnasiet är prioriterade.

Tanken med Navigatorcentrum kommer från andra liknande idé- och utvecklingscentrum som redan finns både i Sverige och utomlands och som bedriver verksamhet bland utsatta ungdomar. I samarbete med arbetsförmedlingen, kommunen och det lokala näringslivet skulle en sådan verksamhet kunna utgöra en fast punkt för ungdomar. Olika organisationer för funktionshindrade och andra berörda organisationer kan även bidra med värdefull kompetens till denna verksamhet. Inom verksamhetens ramar bör deltagarna kunna komplettera delar av grund- och gymnasieskolan och på så sätt underlätta Arbetsförmedlingens jobbmatchning.

Ett exempel är Navigatorcentrum i Karlstad där unga arbetslösa mellan 16 och 35 får individuell coachning. Resultatet av denna verksamhet anses vara betydligt bättre än Arbetsförmedlingens. Av 150 unga som deltagit i projektet har 80 procent gått vidare till egen försörjning. 50 procent har fått jobb, medan resten har startat eget företag eller börjat studera. Ett skäl är att Arbetsförmedlingens handläggare inte har resurser att möta varje ungdoms behov.

De ideella Navigatorcentrum som från Ungdomsstyrelsen har fått medel avseende två år är:

- Communicare, Karlstad, 1 552 000 kronor.
- Drömmarnas Hus, Malmö, 2 000 000 kronor.
- Oikos, Lund, 1 709 000 kronor.
- Stockholms Stad, Stockholm, 1 535 000 kronor.
- Urkraft, Skellefteå, 1 300 000 kronor.

Dessutom har 25 kommuner fått upp till 200 000 kronor vardera till att stimulera utvecklingen av kommunala Navigatorcentrum.

### 2.2.3 Unga utanför

Slutbetänkandet Unga utanför visar att det år 2001 var cirka 7 000 stycken 16–19-åringar och 20 000 stycken 20–24-åringar utanför arbetsmarknaden, och de fanns inte heller i utbildning under mer än två år. Utredningen visar att risken för att hamna ”utanför” är betydligt högre för dem som inte klarat av grundskolan. Dessa överrisker kvarstår när man kontrollerar för en mängd variabler som kön, social bakgrund, boendeort och invandrarstatus. Av de cirka 27 000 personer som var utanför både år 2000 och år 2001 var cirka 11 000 utrikes födda och nästan 7 000 av dem hade bott mindre än fem år i Sverige. De med kortare tid än fem år i landet är de som har svårast att etablera sig i samhället, och de äldre har det svårare än de yngre.<sup>40</sup>

Utredningen Unga utanför visar vidare att det bland ungdomar fanns många skilda levnadsöden som på mycket olika vis lett till att de unga hamnat utanför. Beskrivningar finns om svåra uppväxtförhållanden, sociala problem, olika former av sjukdomar eller funktionshinder, missbruk, kriminalitet och samhällets diskriminering. Somliga har även hamnat utanför eftersom de fått barn i unga år och då hoppat av utbildningen. Intervjuerna visar hur dessa ungdomar försöker ta sig fram utifrån sina förutsättningar. Ett genomgående intryck är att de försöker anpassa sig, men att de upplever samhällets bemötande som okänsligt.<sup>41</sup>

I Ungdomsstyrelsens rapport Fokus 05<sup>42</sup> revideras delvis slutsatserna om storleken på gruppen Unga utanför. I denna studie fann Ungdomsstyrelsen stora skillnader mellan ungas registrerade inkomster och vilka inkomster de själva uppgav i denna fördjupade studie. En av orsakerna till skillnaderna kan vara att ungdomarna har inkluderat inkomster som inte syns i den registerbaserade statistiken, till exempel transfereringar inom familjen och arbetsinkomster från arbete utomlands. Ungdomsstyrelsen fann i den nya undersökningen grupper av ungdomar som har högre inkomster och var mer etablerade på arbetsmarknaden än vad som var väntat. Beroende på hur man räknar menar Ungdomsstyrelsen att mellan en tredjedel och drygt hälften av dem som tidigare ansågs tillhöra gruppen Unga utanför i själva verket hade någon form av arbetsmarknadsanknytning.

<sup>40</sup> SOU 2003:92, Unga utanför.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ungdomsstyrelsen, Fokus 05, En analys av ungas etablering och egen försörjning. Skrift 2005:10.

#### 2.2.4 Det kommunala uppföljningsansvaret

Mot bakgrund av utredningen Unga utanför föreslog regeringen att det genom en ändring i skollagen (1985:1000)<sup>43</sup> skulle införas ett uttryckligt ansvar att hemkommunen löpande ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt, men som inte fyllt 20 år, är sysselsatta. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2005. Syftet med lagändringen är att kommunerna ska erbjuda ungdomarna lämpliga individuella åtgärder.

Skolverket har efter samråd med Ungdomsstyrelsen följt upp hur kommunerna håller sig informerade om de ungdomar under 20 år som fullgjort sin skolplikt, men som inte är sysselsatta samt vilka individuella åtgärder som kommunerna erbjuder dessa ungdomar. Uppföljningen har skett via en enkätundersökning och en intervjustudie. I rapportens framhåller Skolverket att kommunerna till stor del har den information som krävs för att kunna bedriva en uppföljningsverksamhet, men att kommunernas informationsinsamling borde kunna förbättras genom en tydligare ansvarsfördelning och en förbättrad samverkan inom kommunerna. När det gäller kommunernas åtgärder anser Skolverket bland annat att gymnasieskolorna bör vidta åtgärder så att färre elever avbryter sina studier, t.ex. genom en anpassad undervisning eller genom studie- och yrkesvägledning.<sup>44</sup>

#### 2.2.5 Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?

Sedan mitten av 1990-talet har kommunerna förstärkt de aktiva insatserna för att stödja arbetslösa ungdomar. Drivkraften var framför allt att undvika ett beroende av ekonomiska bistånd hos unga människor under 1990-talets ekonomiska kris.

Denna mer aktiva roll fick en legal förankring genom en ny bestämmelse i socialtjänstlagen (SoL) som trädde i kraft den 1 januari 1998. Bestämmelsen innebär att kommunen kan begära att den som får ekonomiskt bistånd under viss tid ska delta i en praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet, om personen inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Paragrafen riktar sig till dem som inte har fyllt tjugofem år,

<sup>43</sup> Skollagen 1985:100, 1 kap. 18 §.

<sup>44</sup> Skolverket (2005), Redovisning av uppdrag om Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret, Dnr U 2005/9498/BIA.

eller har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller som går en utbildning men behöver ekonomiskt bistånd under studieuppehåll. Den erbjudna praktiken eller verksamheten ska utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv, och ska utformas utifrån den enskildes individuella önskemål och förutsättningar

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2004 uppdraget att redovisa hur kommunerna tillämpade den nya ordningen. Socialstyrelsens studie<sup>45</sup> visar att en majoritet av rikets kommuner, i genomsnitt 73 procent, tillämpar kap. 4 § 4 SoL på individer i åldersgruppen 18–24 år. Trots att de flesta kommuner uppgav att de tillämpade bestämmelsen användes den i praktiken endast i en begränsad omfattning. Undersökningen visar att av antalet faktiska beslut om ekonomiskt bistånd som togs i december 2004 hade knappt 40 procent en hänvisning till denna paragraf.<sup>46</sup> Att bestämmelsen inte används i större utsträckning har flera orsaker. En var att flertalet biståndsbeslut gäller ungdomar som har ett tillfälligt behov av ekonomisk hjälp. En annan uppges vara att ungdomarna inte bedömts stå till arbetsmarknadens förfogande pga. fysisk och psykisk ohälsa, social problematik eller missbruksproblematik.

En majoritet av kommunerna angav att de samrådde med Arbetsförmedlingen innan de tog beslut. Av dessa kommuner uppgav nästan samtliga att samrådet skedde i form av treparts-samtal mellan socialtjänst, arbetsförmedling och klient. Undersökningen visar dessutom att kommunerna erbjuder många olika verksamheter som de definierar som kompetenshöjande insatser. De flesta kommuner har också uppgett att man erbjuder arbetsplatsförlagd praktik inom offentlig verksamhet. Knappt 20 procent av kommunerna har gjort någon form av uppföljning eller utvärdering av insatser för de ungdomar som får ekonomiskt bistånd.

De kommuner som uppgav att de inte tillämpade bestämmelsen angav som skäl att de har god samverkan med arbetsförmedling, försäkringskassa eller en kommunal arbetsmarknadsenhet. Det ansågs inte nödvändigt att tillämpa kap. 4 § 4 SoL eftersom Arbetsförmedlingen tillhandahåller lämpliga arbetsmarknadsåtgärder. Man ansåg även att paragrafen är krånglig att tillämpa. Några kommuner angav att det saknas riktlinjer och rutiner för eller fördjupad

---

<sup>45</sup> Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2005), Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?

<sup>46</sup> Ibid.



kunskap om hur bestämmelsen ska tillämpas.<sup>47</sup> En annan orsak till att man inte tillämpade bestämmelsen uppgavs vara att man tyckte att det var tillräckligt med 4 kap. § 1 SoL när det handlar om att ställa krav i samband med beslut om ekonomiskt bistånd.

En anmärkningsvärd iakttagelse i Socialstyrelsens rapport är att en majoritet av kommunerna, 67 procent, uppgav att de använde bestämmelsen på åldersgruppen 25–27 år och 62 procent tillämpade bestämmelsen på åldersgruppen 28 år eller äldre. Bestämmelsen i paragrafen används alltså i många kommuner på alla arbetslösa med ekonomiska bistånd utan koppling till ungdomsgruppen. Detta var inte lagstiftarens mening.

Rättsfall med anknytning till den aktuella paragrafen har sedan lagens tillkomst förekommit sparsamt och rättstillämpningen har därför främst vägletts av vad som uttalas i lagtext och förarbeten.

## 2.2.6 Anknytningen till arbetslivet

### Övergången från utbildning till arbete

Ungdomars chanser på arbetsmarknaden varierar beroende på en rad bakgrundsfaktorer, och Socialstyrelsen<sup>48</sup> påpekar det välkända sambandet att ungdomar med svag ekonomi också är överrepresenterade när det gäller t.ex. låg utbildning, invandrarbakgrund och att de kommer från låginkomstfamiljer.

Arbetsmarknaden kan enligt bl.a. Ungdomsstyrelsen beskrivas som uppdelad i två delar, en primär arbetsmarknad som kännetecknas av stabila anställningsförhållanden och kvalificerade arbetsuppgifter och en sekundär som kännetecknas av det motsatta.<sup>49</sup> Unga är överrepresenterade på den sekundära arbetsmarknaden. Till viss del beror det på deras bristande arbetslivserfarenhet och följden blir att unga är de som först tvingas lämna en arbetsplats vid arbetsbrist.

Socialstyrelsen konstaterar i sin sociala rapport<sup>50</sup> att ungdomar som varken arbetar eller studerar har särskilt svårt att hitta fotfäste på arbetsmarknaden också på längre sikt. Ungdomar med utländsk bakgrund har det också svårare än infödda ungdomar. Svårast med

---

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Socialstyrelsen, Social rapport 2006.

<sup>49</sup> Ungdomsstyrelsen, Fokus 05, En analys av ungas etablering och egen försörjning. Skrift 2005:10.

<sup>50</sup> Socialstyrelsen, Social rapport 2006.

etableringen på arbetsmarknaden har unga vuxna som bor i de ekonomiskt mycket resurssvaga storstadsområdena.

Utvärderingar från bl.a. IFAU av hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder<sup>51</sup> påverkar ungas arbetsmarknadssituation visar att åtgärderna ofta är kortvariga och inte förbättrar inträdet på arbetsmarknaden. Vissa åtgärder som till exempel praktikplaceringar har visat sig kunna leda till undanträngningseffekter vilket är negativt för arbetsmarknaden, samtidigt som en bra praktik kan vara positiv för den enskilde.

En person definieras som arbetslös i AMS statistik om han eller hon är inskriven vid Arbetsförmedlingen, är utan arbete och kan ta ett arbete direkt. Ungdomar har en avsevärt kortare mediantid i arbetslöshet än äldre åldersgrupper. Under år 2005 var mediantiden för arbetslösa som var yngre än 30 år i genomsnitt 48 dagar, och för ungdomar i åldrarna 18–24 år var siffran 35 dagar. Genomsnittet för samtliga åldersgrupper var 76 dagar. Skillnaden mellan kvinnor och män är liten, medan utrikes födda ungdomar och ungdomar med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga uppvisar en något längre mediantid i arbetslöshet än genomsnittet för åldrarna under 30 år.

I januari 2005 var 14 procent av arbetskraften i åldersgruppen 16–24 år arbetslösa. Arbetslösheten är högre i ungdomsgruppen jämfört med övriga åldersgrupper, och högst andel arbetslösa som andel av befolkningen återfinns i gruppen 20–25 år, där sju procent var registrerade som arbetslösa år 2005. Arbetslösheten har också ökat något mer bland ungdomar i förhållande till övriga åldersgrupper sedan år 2003. Även när det gäller andelen i program utmärker sig gruppen 20–25 år i förhållande till äldre.

---

<sup>51</sup> Exempelvis kommunala ungdomsprogram, Ungdomsgarantin eller Allmänt anställningsstöd.

**Tabell 2.3 Arbetslösa som andel av befolkningen i olika ålderskategorier år 2005**

Ålder	2003	2004	2005
18–19	3,6	4,0	4,4
20–25	6,0	6,8	7,0
26–29	5,5	6,6	6,6
30–54	3,2	4,1	4,0
55–64	2,5	3,0	3,0
<i>Totalt</i>	<i>3,6</i>	<i>4,4</i>	<i>4,4</i>

*Källa:* Ungdomsstyrelsen, 2006:3, Ung i dag, En beskrivning av ungdomars villkor.

Ungdomarnas sysselsättningsnivåer har också minskat över tiden. En orsak är att antalet studerande har ökat. Det är även så att samhällsförändringen har inneburit att tillfälliga anställningar och föränderliga arbetsvillkor blir allt vanligare. År 2005 var det nära 18 000 registrerade arbetssökande ungdomar under 30 års ålder som var deltidsarbetslösa. Deltidsarbetslöshet är relativt sett vanligt bland ungdomar mellan 20 och 29 års ålder, där 1,6 procent av befolkningen var registrerade som deltidsarbetslösa under år 2005. Detta kan jämföras med 1,3 procent av de arbetssökande som var deltidsarbetslösa i befolkningen totalt.

### Könsskillnader

Socialstyrelsen beskriver i den sociala rapporten år 2006 skillnader mellan könen när det gäller arbetsmarknadsstatus. Observera att uppgifterna inte specifikt avser gruppen ungdomar. De konstaterar att en betydligt större andel av männen än kvinnorna återfinns i kärnarbetskraften. Kvinnorna har i stället en större andel i gruppen instabil arbetskraft. Det här beror framför allt på den större andelen deltidsarbetande kvinnor. Om vi tittar på kärnarbetskraft och instabil arbetskraft tillsammans finns det dock inga större skillnader mellan män och kvinnor. Socialstyrelsen menar emellertid att dessa könsskillnader tenderar att minska inom många områden, exempelvis när det gäller andelen män och kvinnor med tillfälliga anställningskontrakt. Dessutom minskar andelen kvinnor med de mindre attraktiva vikariatsanställningarna kraftigt, medan denna andel är oförändrad för män.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Socialstyrelsen, Social rapport 2006.

Ungdomsstyrelsen rapport<sup>53</sup> om ungdomars villkor visar att av det totala antalet arbetslösa, medeltalet per månad, i åldersgruppen 18–29 år är 45 procent kvinnor och 55 procent män. Ungdomsstyrelsens undersökning<sup>54</sup> visar vidare att könsskillnaderna genomgående är relativt små när det gäller deltagande i de olika arbetsmarknadsprogrammen, med undantag för interpraktik och bristyrkesutbildning för anställda. Samma mönster återfinns för andelen ungdomar som befinner sig i arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program. Andelarna varierar kraftigt beroende på hur nära programmet ligger den reguljära arbetsmarknaden, men trots detta är könsskillnaderna genomgående relativt små.

### Svart arbete

En fråga som kommer upp är om ungdomar och andra med svag anknytning till arbetsmarknaden i hög grad arbetar svart.

Skatteverket genomförde år 2005 en kvantitativ studie om svartarbete. I det framkom att 29 procent av ungdomarna hade utfört svartarbete medan riksgenomsnittet är 13 procent, och att fler ungdomar arbetar svart jämfört med år 1997.<sup>55</sup>

Svartjobb utförs enligt undersökningen främst inom restauranger, butiker eller sportsektorn. Människor tar ofta för givet att jobb i restaurangbranschen är svarta och oftast svartarbetar man för någon man känner. Attityden och värderingarna hos omgivningen och vänner avskräcker inte heller från att ta svartarbete.

---

<sup>53</sup> Ungdomsstyrelsen, 2006:3, Ung i dag, En beskrivning av ungdomars villkor.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Skatteverket (2006), Studerande ungdomar och svartarbete, Skatteverket, Skatteekonomiska meddelanden. Nr 57.

## 3 Målgrupp för utredningen

I detta avsnitt redogör vi för det aktuella kunskapsläget när det gäller utredningens målgrupp. I ett senare avsnitt i utredningens förslagsavsnitt gör vi en sammanfattning över vår syn på målgruppen.

### 3.1 Vad säger direktiven om målgruppen för utredningen?

Utredningen har uppdraget att göra en översyn av de insatser samhället erbjuder personer i arbetsför ålder som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd och som med hjälp av olika insatser bedöms kunna få ett arbete.

Om målgruppen sägs i direktiven att det bland enskilda med ekonomiska bistånd dels finns personer som är i behov av försörjning endast på grund av att de saknar arbete, dels personer som är i behov av försörjning i kombination med andra stödåtgärder från socialtjänsten. Dessutom finns det bland biståndstagarna de som behöver mer omfattande stöd för att på sikt kunna leva ett självständigt liv. Vidare sägs i direktiven att utredningen i sina förslag till förändring ska ta hänsyn till att personer som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd står olika långt ifrån arbetsmarknaden och därmed har varierande behov av insatser. Målgruppen inkluderar även de ungdomar som inte studerar, arbetar, aktivt söker arbete eller har någon annan känd sysselsättning.

### 3.2 Nedersta trappsteget

En av de mest omfattande studierna av arbetslösa med ekonomiskt bistånd är Nedersta trappsteget, en studie om kommunal aktivering. Den presenterades år 2004 av Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet.<sup>1</sup>

Det huvudsakliga syftet med studien var att systematiskt samla in uppgifter från landets kommuner för att få en bild över vilka insatser som erbjuds denna grupp. Studien redovisar stora skillnader i landets kommuner när det gäller bidragshandläggningen av det ekonomiska biståndet och synen på aktiva insatser till enskilda. I vissa kommuner ses ett biståndsbehov i första hand som ett socialt problem och då betonas den enskilde bidragstagarnas eget ansvar för att få ett arbete. I andra kommuner är lokala aktiveringsprogram socialtjänstens omedelbara respons på en ansökan om ekonomiskt bistånd.

På nationell nivå anser kommunerna att 43 procent av enskilda med ekonomiskt bistånd är arbetslösa och därmed aktuella för olika former av aktivering. De skulle innebära att nästan 112 000 enskilda i arbetsför ålder är bidragstagande i någon mening på grund av situationen på arbetsmarknaden. Variationen mellan kommunerna är dock stor och ligger mellan 20 och 60 procent. Ingen hänsyn togs i denna studie till hur länge personerna har fått ett ekonomiskt bistånd. Om det kortvariga ekonomiskt biståndsberoendet under tre månader räknas bort minskar antalet till cirka 55 000 personer.

### 3.3 Socialdepartementets bedömning

Socialdepartementet publicerade under hösten 2004 en rapport<sup>2</sup> om vilka inom det ekonomiska biståndet som kunde tänkas vara en målgrupp för aktiva insatser. Rapporten redovisar inledningsvis att det bland enskilda med ekonomiskt bistånd finns personer med sinsemellan mycket skiftande levnadsförhållanden. Vissa personer har ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomstkälla. Andra har ett lågbetalt deltidsarbete och en stor försörjningsbörd och tvingas därför komplettera med ekonomiskt bistånd. Det kan även förekomma personer som har mycket tillfälliga försörjnings-

---

<sup>1</sup> Salonen, T. och Ulmestig, R. (2004), Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering, Växjö universitet.

<sup>2</sup> Nilstierna, T. (2004), Socialdepartementet, opublicerad rapport.

problem. Rapportens uppgift är att försöka bestämma hur många individer som är i behov av ett mer aktivt stöd från samhället. Rapporten fokuserar på att beskriva den grupp människor som är arbetslösa och som får ekonomiskt bistånd huvudsakligen pga. arbetslöshet. Gruppen inkluderar personer som är hyggligt nära arbetsmarknaden. Till gruppen räknas dock inte dem som har ett deltidsarbete och som kompletterar arbetsinkomsten med ekonomiskt bistånd. Det är även rimligt att individens problem ska vara relativt varaktiga för att han eller hon t.ex. ska erbjudas en annan försörjningsform eller få möjlighet att delta i ett utvecklingsprogram där stora resurser satsas. Det innebär att enskilda ska ha ekonomiskt bistånd i relativt stor omfattning.

Sammanfattningsvis består gruppen arbetslösa bidragstagare av personer som har ett någorlunda omfattande bidragsberoende och som inte har allvarliga socialmedicinska problem och som vill arbeta.

Socialdepartementet genomför sedan en egen analys med hjälp av en sammankoppling av olika register, vilket gör det möjligt att identifiera och få en bild av den grupp individer som man var intresserade av. Dock saknas information om hur "nära" dessa personer står arbetsmarknaden, t.ex. socialmedicinska faktorer samt information om socialtjänstens övriga insatser för individen.

Hur många är det då bland dessa personer som fick ekonomiskt bistånd under år 2002 som hade arbetslöshet som sitt huvudsakliga problem? En strikt definition av målgruppen ger enligt beräkningarna i rapporten omkring 20 000 i åldern 20–27 år. Därutöver görs en uppskattning av antalet personer i övriga åldrar som med särskilda insatser bedöms kunna få ett arbete. Enligt rapporten skulle det kunna röra sig om cirka 15 000 personer. Sammantaget ger detta en uppskattning att omkring 35 000 personer kan definieras tillhöra målgruppen.

### 3.4 Uppgifter från kommunerna

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet genomförde under hösten 2004 en enkätundersökning<sup>3</sup> för att få kommunernas syn på ett antal frågeställningar som rör arbetslösa med ekono-

---

<sup>3</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005), Arbetslösa med försörjningsstöd. Redovisning av en enkät till kommunerna.

miskt bistånd, och dessa personers möjligheter att få insatser för att kunna komma in på arbetsmarknaden.

Enkätundersökningen bestod av två webbenkäter som skickades dels till arbetsmarknadsenheten (AME), dels till socialförvaltningen i kommunerna. Enkäten till AME har besvarats av 184 kommuner och enkäten till Socialförvaltningen har besvarats av 125 kommuner. Tillvägagångssättet valdes för att fånga in perspektiven från både arbetsmarknadsenheten och socialförvaltningen, eftersom båda arbetar med gruppen.

På frågan om hur stor andel av dem med ekonomiskt bistånd som huvudsaklig försörjningskälla som enbart bedöms vara i behov av rent arbetsrelaterade insatser, uppger över hälften att detta gäller för mellan 20–59 procent av den nämnda målgruppen (121 kommunsvår).

**Tabell 3.1** Hur stor andel av dem som hade ekonomiskt bistånd som huvudsaklig försörjningskälla bedöms bara behöva rent arbetsrelaterade insatser

	Antal	Procent
0 %	0	0 %
1–19 %	26	21 %
20–39 %	38	31 %
40–59 %	32	26 %
60–79 %	21	17 %
80–100 %	4	3 %

(121 kommunsvår)

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

### 3.5 Socialstyrelsens statistik

Sedan år 1998 finns det i statistiken för det ekonomiska biståndet uppgifter om i vilken mån bidragstagarna (i åldern 18–64 år) är arbetslösa. Statistiken omfattar dels de bidragstagare som någon gång under det aktuella året varit arbetslösa utan arbetslöshetsersättning, dels de som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under ett helt år (med eller utan ersättning).

Enligt Socialstyrelsens statistik från år 2005<sup>4</sup> fick 225 338 hushåll ekonomiskt bistånd vid något tillfälle. Dessa hushåll bestod av 406 743 individer, vilket är 4,5 procent av samtliga invånare i

<sup>4</sup> De senast tillgängliga uppgifterna.



Sverige. Antalet bidragstagare i åldrarna 18 till 64 år var 260 851. I Socialstyrelsens statistik finns uppgiften om hur många av biståndsmottagarna som är arbetslösa och som inte fått någon ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Totalt bestod denna grupp av 93 068 biståndstagare. Av dessa hade 13 356 varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under hela året. Det innebär utifrån Socialstyrelsens statistik att cirka 36 procent av samtliga bidragstagare var arbetslösa utan att få ersättning från arbetslöshetsersättningen, vilket förklarar att de blir beroende av ekonomiskt bistånd. Av samtliga arbetslösa bidragshushåll utan ersättning från A-kassa var 45 procent ensamstående män, 35 procent ensamstående kvinnor och 20 procent gifta par/sammanboende.

Socialstyrelsens statistik visar vidare att av dessa cirka 93 000 biståndstagare är 54 000 inrikes födda och 39 000 utrikes födda. Drygt 40 procent har således en utländsk bakgrund. Ingen skillnad finns när en jämförelse görs mellan könen.

**Tabell 3.2 Biståndsmottagare fördelade efter ålder och arbetslöshet, 2005**

Ålder	Antal	Procent
18–19 år	8 095	9
20–24 år	29 420	32
25–29 år	15 180	16
30–39 år	19 174	21
40–49 år	14 214	15
50–59	6 146	7
60–64 år	839	1
Totalt	93 068	100

*Källa:* Socialstyrelsens statistik 2005, tabell 24.

Den största andelen i denna grupp utgjordes av åldersgrupperna mellan 20 och 29 år. Dessa stod för nästan hälften av samtliga. De över 50 år utgör en mycket begränsad andel.

Det ska noteras att i statistiken ingår alla som någon gång under 2005 fått ekonomiskt bistånd. Av alla hushåll hade 59 procent år 2005 ett bidragsbehov under mindre än tre månader. Om man räknar bort det kortvariga ekonomiska biståndsberoendet (under tre månader) var 54 910 arbetslösa med ekonomiskt bistånd inskrivna på Arbetsförmedlingen under detta år utan att få någon arbetslöshetsersättning.

### 3.6 Utredningens fördjupningsstudier

I en speciell studie inom utredningens ram har vi samkört uppgifter om det ekonomiska biståndet med Arbetsmarknadsstyrelsens händelsedatabas. Registerstudien visar att 60 procent av samtliga med ekonomiskt bistånd år 2004 vid något tillfälle var inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Av dessa var andelen män något större än andelen kvinnor.<sup>5</sup> Det motsatta gäller för gruppen som inte var inskrivna på Arbetsförmedlingen.<sup>6</sup> Sammantaget var 146 677 personer med ekonomiskt bistånd år 2004 någon gång inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen. Denna uppgift visar att sambandet mellan arbetslöshet och ekonomiskt bistånd är omfattande. Man ska dock komma ihåg att flera av dessa personer hade hänvisats till Arbetsförmedlingen av socialtjänsten som ett villkor för att få ekonomiskt bistånd, och att Arbetsförmedlingen och socialtjänsten inte sällan gör olika bedömningar av om en bidragstagare står till arbetsmarknadens förfogande eller ej. Man kan dock notera att 40 procent av dem som hade ekonomiskt bistånd år 2004 inte var inskrivna på Arbetsförmedlingen. Det tyder i sin tur på att inskrivningen föregås av en bedömning av personens arbetsförmåga.

Vidare visar studien att 78 400 enskilda med ekonomiskt bistånd eller en kombination av A-kassa och ekonomiskt bistånd vid ett givet tillfälle var inskrivna vid Arbetsförmedlingen år 2004. Av dessa hade drygt 11 000 personer arbete. Utifrån studien går det inte att säga något om dessa hade tillfälliga arbeten, deltidsarbeten eller varför de fortfarande var inskrivna på Arbetsförmedlingen trots att de hade arbete.

---

<sup>5</sup> 58 procent män, 42 procent kvinnor.

<sup>6</sup> 58 procent kvinnor, 42 procent män.

**Tabell 3.3 Inskrivna på Arbetsförmedlingen och i behov av ekonomiskt bistånd, 2004**

Inskrivna på AF, med ekonomiskt bistånd eller en kombination av ekonomiskt bistånd och a-kassa	78 400
– varav i arbete	11 100
<b>Totalt utan arbete</b>	<b>67 300</b>
– därav ekonomiskt bistånd	46 300
– därav ekonomiskt bistånd och A-kassa	21 000
– varav i program	17 000
<b>– varav inte i program</b>	<b>ca 50 000</b>

*Källa:* Utredningens egen fördjupningsstudie.

I genomsnitt var 67 000 personer med ekonomiskt bistånd eller med en kombination av ekonomiskt bistånd och A-kassa inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2004 och saknade arbete. Av dessa deltog cirka 17 000 i arbetsmarknadspolitiska program. Cirka 50 000 personer deltog således inte i program och fick endast begränsad service från Arbetsförmedlingen. Dessa skulle kunna räknas som utredningens huvudsakliga målgrupp. Samtidigt är även de som deltar i arbetsmarknadspolitiska program intressanta för utredningen, eftersom dessa personer kan ha varit beroende av ekonomiskt bistånd innan de började i programmet, och riskerar ett fortsatt bidragsberoende om det program man deltar i inte leder till arbete. I denna del lägger vi förslag på ett förändrat arbetssätt hos Arbetsförmedlingen för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd.

### 3.7 Vad vet vi mer om målgruppen?

I den fördjupningsstudie<sup>7</sup> som utredningen låtit genomföra i åtta kommuner bedömdes egenskaperna hos utredningens målgrupp. Ett första kriterium för att enskilda skulle ingå i målgruppen när studien genomfördes var att de skulle ha ekonomiskt bistånd och vara arbetslösa, och att biståndsbehovet skulle ha varat längre än i tre månader. Vidare skulle personen inte ha någon sjukdom som innebar en varaktig nedsatt arbetsförmåga. Studien visar att målgruppen inte är homogen, utan att den är svårdefinierad och kom-

<sup>7</sup> KPMG (2006), Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner.

plext sammansatt. Det var svårt att hitta en minsta gemensam nämnare för alla individer i målgruppen, annat än att de saknar arbete. En slutsats från studien var att målgruppen eller delar av denna inte i första hand kan beskrivas utifrån demografiska variabler. Förklaringsvariablerna är i stället utbildningsnivå, yrkeskunskaper, erfarenheter och funktionshinder. Information om sådana egenskaper saknas dock i de tillgängliga informationssystemen. Sammanfattningsvis görs följande bedömning av målgruppen i fördjupningsstudien

- Det verkar vara något vanligare med män än kvinnor i målgruppen.
- Individer i målgruppen är vanligtvis lågutbildade.
- Målgruppen är något större i åldern 20 till 40 år, men äldre har svårare problematik.
- Utrikes födda, bl.a. flyktingar förekommer ofta i gruppen.
- Det är inte ovanligt att individer i målgruppen har behov av andra insatser från socialtjänsten.

Fördjupningsstudien går sedan ett steg längre och ger en generaliserad beskrivning av målgruppen. I huvudsak menar de att den består av två grupper:

- Ungdomar och invandrare som aldrig kommit in på arbetsmarknaden.
- Personer med smärre arbetshandikapp som aldrig fått en chans till arbete.

I den tidigare nämnda fördjupningsstudien där utredningen har samkört statistik från det ekonomiska biståndet med Arbetsförmedlingens Händelseregister har vi gjort en jämförelse utifrån ålder, kön, födelseland och utbildningsnivåer. I denna studie delas de arbetssökande på Arbetsförmedlingen upp på personer med A-kassa, personer med A-kassa och ekonomiskt bistånd och personer med enbart ekonomiskt bistånd. I gruppen med enbart ekonomiskt bistånd finns den största gruppen yngre, där nästan en tredjedel är 20–24 år. Vidare visar fördjupningsstudien inga eller marginella skillnader mellan kvinnor och män när det gäller ålder, födelseland och utbildning. I gruppen med ekonomiskt bistånd är andelen födda i Sverige bara något större än andelen födda i annat land, medan andelen födda i Sverige är betydligt större bland dem som har A-kassa. De med ekonomiskt bistånd har generellt kortare

utbildningar än de med A-kassa. Majoriteten av personerna med enbart grundskoleutbildning finns i gruppen med endast ekonomiskt bistånd, drygt 40 procent, och nästan hälften av dem har inte en nioårig grundskoleutbildning. I alla grupper finns relativt många med eftergymnasial utbildning. Andelarna varierar mellan 16 och 25 procent.

### 3.8 Sammanfattning

Ett stort antal av dagens biståndstagare står i varierande utsträckning till arbetsmarknadens förfogande. Forskningen<sup>8</sup> visar dessutom att behovet av ekonomiskt bistånd är sammansatt och beror på flera orsaker. Det är därför nästan omöjligt att avgöra vilken betydelse en enskild faktor har när det gäller den enskildes möjlighet att få en förankring på arbetsmarknaden.

Följande tabell återger kunskaperna om målgruppen och de som är föremål för aktiva insatser. Samtliga personer har ekonomiskt bistånd.

**Tabell 3.4 Arbetslösa och i behov av ekonomiskt bistånd**

Totalt någon gång aktuella på Af under ett år	Därav, biståndsbehov som överstiger tre månader	Inskrivna på Af vid ett givet tillfälle	Därav, personer som saknar arbete	Därav i program	Arbetslösa inskrivna utan program
146 677	86 539	78 372	67 309	16 865	50 000

*Källa:* Utredningens egna bearbetning.

Sammantaget kan vi konstatera att målgruppen är svårbedömd. Många av dem som under ett år får ekonomiskt bistånd är någon gång också inskrivna på Arbetsförmedlingen.

Vår undersökning visar vidare att vid ett givet tillfälle var 67 000 enskilda med ekonomiskt bistånd inskrivna på Arbetsförmedlingen och saknade arbete. Av dessa fanns cirka 17 000 enskilda med ekonomiskt bistånd i olika arbetsmarknadsprogram. Cirka 50 000 enskilda med ekonomiskt bistånd var således arbetslösa och inskrivna vid Arbetsförmedlingen, men fick inga aktiva åtgärder. Av dessa aktiverades cirka 7 000 personer av kommunerna i kommu-

<sup>8</sup> Bl.a. Bergmark, Å., Arbetslinjen och socialbidrag, SOU 1996:151.

nalt finansierade verksamheter.<sup>9</sup> (För år 2006 gör vi bedömningen att ytterligare cirka 5 000 personer med ekonomiskt bistånd deltog i olika arbetsmarknadspolitiska program.)

En kärngrupp för utredningen kan utifrån vad som framkommit ovan uppskattas till mellan 46 000 och 70 000 personer. Dessa har i dag ekonomiskt bistånd endast på grund av arbetsmarknadsskäl och bedöms inte vara i behov av andra insatser från socialtjänsten. I det övre antalet, 70 000, inkluderas de som har ekonomiskt bistånd och som deltar i Arbetsförmedlingens program.

Vi vill avslutningsvis betona att utredningens ambition har varit att i förslagen till förändringar nå det stora flertalet som i dag har ett mer långvarigt ekonomiskt bistånd. Anledningen är att det är i princip omöjligt att göra en tydligt avgränsad målgrupp för utredningen och vi har inte heller upplevt det som meningsfullt att ytterligare i detalj ägna oss åt att kategorisera de personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. En avgränsning är dock att våra förslag till förändringar inte riktar sig till enskilda med ett tillfälligt behov av ekonomiskt bistånd och inte heller till dem som kompletterar en låg inkomst med ekonomiskt bistånd. I den senare gruppen ingår t.ex. ensamstående med barn.

---

<sup>9</sup> Salonen, T. och Ulmestig, R. (2004), Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering, Växjö universitet.

## 4 Samhällsekonomiska utgångspunkter för olika förändringar av välfärdstjänster

I detta avsnitt för vi ett resonemang om samhällsekonomiska effekter när det föreslås eller genomförs olika förändringar. Vår avsikt är att sätta fokus på behovet av att göra sådana beräkningar för att bättre värdera nyttan med olika förändringar av välfärdstjänsterna.

### **Inledning**

En alltför stor andel av den arbetsföra befolkningen är i dag utan arbete. Det produktionstillskott som dessa personer skulle kunna tillföra om de hade arbete är omfattande och skulle frigöra resurser till andra ändamål. De samhällsekonomiska konsekvenserna av olika insatser för arbetslösa, och arbetslösa med ekonomiskt bistånd i synnerhet, måste därför belysas på ett tydligt sätt. Detta är också en förutsättning för att kunna värdera vilka besparingar eller, i den mån det går att identifiera, vilka framtida intäkter samhället uppnår.

Samhällsekonomiska analyser behöver kompletteras med beskrivningar av de fördelningseffekter som insatserna förväntas leda till. Dels är det viktigt att identifiera vilka grupper som det är mest angeläget att rikta insatserna till, och dels handlar det om att beskriva var i samhället som olika kostnader och besparingar uppstår. Som en följd av insatsernas genomförande kan enskilda huvudmän få större eller mindre kostnader. Detta är väsentligt att bedöma före genomförandet eftersom det kan påverka de olika aktörernas agerande.

Offentlig verksamhet finansieras av olika former av skatteintäkter samt avgifter. De tillgängliga resurserna är med andra ord begränsade och för att avgöra vilket alternativ som ger mest nytta är det därför nödvändigt att genomföra ekonomiska analyser som

ger ett beslutsunderlag eller åtminstone ett underlag som är vägledande.

#### 4.1 Cost benefit-analyser och alternativkostnader

I s.k. cost benefit-analyser försöker man värdera alla positiva och negativa effekter i ekonomiska termer så att de blir jämförbara. I praktiken är detta inte alltid möjligt eftersom effekterna är svårvärderade, och kostnader och intäkter ofta är svåridentifierade. Förhållningssättet är ändå att det är bättre att försöka räkna, än att inte göra det alls. All information som kan fås ut från ett befintligt underlag bidrar till att beslutsunderlaget från en sådan ekonomisk analys blir bättre än alternativet, vilket eventuellt endast baseras på opinionsbildning, känsla eller övertygelse. Detta är väsentligt, i synnerhet som beslut som berör offentlig verksamhet ofta gäller betydande skattefinansierade belopp.

Beslut om offentlig verksamhet, vare sig det rör sig om investeringar eller nedläggningar, leder till framtida kostnader och intäkter. För att värderingen av kostnader och i synnerhet intäkterna ska bli korrekta, måste värdet av dessa diskonteras, alltså räknas om till nuvärde. Valet av diskonteringsräntan påverkar beräkningarnas resultat. Om osäkerheten är stor är det oftast lämpligt att ha en relativt hög diskonteringsränta. Osäkerheten kan även bemötas genom en känslighetsanalys, där man räknar med ett huvudalternativ, kompletterat med ett ur ekonomisk synvinkel mer optimistiskt och ett mer pessimistiskt alternativ.

I den samhällsekonomiska analysen behandlas endast de kostnader och intäkter som är förknippade med genomförandet och konsekvenserna av själva insatsen. Även om personal och lokaler för en viss verksamhet redan finns att tillgå ska de inräknas i kostnadskalkylen, eftersom dessa resurser alternativt kan användas till en verksamhet som här blir bortprioriterad. Reala intäkter uppstår när resursbehovet minskar till följd av att insatsen och resurser frigörs till annan verksamhet.

Transfereringar bedöms emellertid inte som alternativkostnader. Dessa utgör en omfördelning av resurser i samhället, men är knutna direkt till en individs försörjning. Med de rådande välfärdspolitiska målen utbetalas dessa transfereringar oavsett huvudman. En handläggare i offentlig verksamhet omfördelar resurserna från skattebetalaren till individen, men handläggarens arbetstid skulle kunna



användas till något annat. Om nivån på transfereringen ändras vid ändrat huvudmannaskap påverkas dock samhällsekonomin.

#### **4.2 Samhällsekonomiska effekter av en renodlad ansvarsfördelning av arbetsmarknadspolitiken**

En renodling av ansvarsfördelningen i den nationella arbetsmarknadspolitiken leder till ökade kostnader för staten och minskade kostnader för kommunerna, men det för även med sig vissa bieffekter. Positivt för kommunerna är minskade kostnader för personal, lokaler och material. Merparten av lokalerna och materialet kan sannolikt användas av kommunen i andra verksamheter, alternativt hyras ut. Personalen som har arbetat med lokal arbetsmarknadspolitik ska dock ställas om på andra uppgifter. Det är inte oproblematiskt, i synnerhet inte om de varit specialiserade på just arbetsmarknadsfrågor. Viss övertalighet kan uppstå, vilket på kort sikt leder till kostnader för arbetsgivaren. Det är dock möjligt att kommunens personal kan övergå till den lokala Arbetsförmedlingen.

Till skillnad från många andra kollektiva nyttigheter som medborgarna själva bestämmer när de ska använda, avgör inte individen själv när han eller hon ska konsumera arbetsmarknadspolitik. Skattefinansierade kollektiva nyttigheter som vägar och bibliotek konsumeras när en person själv väljer att göra det. Den offentliga arbetsmarknadsservicen däremot, antingen i nationell eller i lokal regi, är endast ett medel som individen är hänvisad att använda för att uppnå det som han eller hon egentligen vill ha – ett arbete.

En förväntad positiv effekt är emellertid att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten blir mer enhetlig. Målbilden blir gemensam, vilket bör gynna individen. Den statliga arbetsmarknadspolitikens huvuduppdrag är att matcha vakanser och arbetssökande. Detta förutsätter dock att arbetskraften är geografiskt och yrkesmässigt rörlig. Kommunerna har haft en fallenhet att snabbt aktivera arbetssökande som ansöker om ekonomiskt bistånd i exempelvis en kommunalt anordnad praktikplats, medan Arbetsförmedlingen har haft en annorlunda syn på handläggningen. Den arbetssökande ska först arbetsmarknadsprövas och matchas mot lediga arbeten. Av den anledningen tar det längre tid innan Arbetsförmedlingen aktiverar de arbetssökande, men risken för inlåsnings effekter minskar.

Det faktum att kommunerna är snabba att placera arbetssökande i kommunala praktikplatser eller subventionerade anställningar har gett upphov till misstankar om undanträngningseffekter. Subventionerade anställningar och praktikplatser kan tränga undan arbeten som arbetsgivaren annars kanske hade investerat i. Detta ger på sikt felaktiga signaler till lönebildningen, vilket medför risken att arbetsgivarna börjar kalkylera med löneutbetalningar som inte motsvarar produktivitetsutvecklingen. Om kommunala arbetsgivare dessutom ofta är föremål för subventionerade löner inom exempelvis servicesektorn, kan det ge upphov till snedvridning av konkurrensen inom en sektor där det även finns privata aktörer. Till saken hör dock att det ofta är Arbetsförmedlingen som beslutar om subventionerade anställningar hos kommunen, exempelvis i form av plusjobb, vilka enligt regelverket inte skulle finnas om det inte varit för just den stora subventionsgraden. Det finns heller inga empiriska studier som belägger att undanträngningseffekterna är större i kommunernas arbetsmarknadspolitik än i statens. Det finns dock få utvärderingar av kommunal arbetsmarknadspolitik.

I stort sett varje kommun i landet har både statlig arbetsförmedling och en arbetsmarknadsenhet i kommunen. Det principiella uppdraget är likartat för båda verksamheter, även om de på mer detaljerad nivå har olika mål. Ur skattebetalarnas synpunkt kan det verka irrationellt att ha två parallella verksamheter, eftersom enskilda är mindre intresserade av den offentliga finansieringen. Särskilt i mindre kommuner är det svårt att uppnå en optimal produktionsnivå eftersom efterfrågan på arbetsmarknadsservice riskerar att variera mer på små produktionsenheter.

De mindre arbetsförmedlingarna har en minimibemanning som gör att de är relativt resursstarka med tanke på antalet inskrivna, jämfört med förmedlingar i större kommuner där antalet arbetssökande och arbetsgivare per handläggare är fler. Det bör alltså finnas ett visst utrymme för ökad produktion på mindre arbetsförmedlingar utan alltför många krav på personalökningar. Detta talar för att det finns en form av stordriftsfördelar om arbetsmarknadspolitiken återfinns hos en aktör i varje kommun, framför allt med tanke på lokaler, material och administration.

Kommunernas skatteunderlag kommer med två års eftersläpning för att dämpa konjunktursvängningar. Om svängningarna är regelbundna ger denna fördröjning kommunerna bättre finansiella förutsättningar. Vid tvååriga cykler kommer skatteintäkterna från högkonjunkturår lagom till konjunkturedgångar, samtidigt som

det finns mindre expansionsutrymme vid konjunkturuppgångar. Under de senaste decennierna har konjunktursvängningarna varit mer oregelbundna, vilket gör att ökade respektive minskade skatteintäkter för en kommun kan infalla vid fel tidpunkt. Den avsedda kontracykliska effekten på den fördröjda kommunalskatten kan då få en motsatt effekt, som i stället förstärker svängningarna i konjunkturen. Eftersom effekterna av konjunktursvängningar oftast är mer kännbara för enskilda kommuner än för staten, blir det svårare att upprätthålla en kontinuerlig verksamhetsnivå för en kommunal arbetsmarknadsenhet än en statlig lokal arbetsförmedling.

Under omställningen från kommunal till statlig arbetsmarknadspolitik för arbetssökande med ekonomiskt bistånd finns det en risk för produktionsstörningar som drabbar individen. Det är väsentligt att kommunen och arbetsförmedlingen försöker överbrygga dessa genom att samverka. Den lokala arbetsförmedlingen måste ha klart för sig vilken målgruppen är och vilka problemställningar som finns. Det ställer även krav på Arbetsförmedlingen att tillhandahålla flexibla lösningar och lokal anpassning. Kommunernas arbetsmarknadspolitik har varit mindre regelstyrd, vilket kan ge upphov till irritation bland arbetssökande och kommunen som arbetsgivare.

På kort sikt kommer även kommunens budgetsituation att se stora förändringar. De verksamheter som läggs ned har troligtvis finansierats med hjälp av statsbidrag eller EU-pengar. Denna finansiering upphör sannolikt när verksamheten läggs ned, vilket kan få biverkningar för övriga delar av kommunens budget. Om verksamheten i stället ombildas till kommunala bolag kan Arbetsförmedlingen upphandla dessa tjänster.

### 4.3 Empiriska studier

I rapporten 'Tänk långsiktigt'<sup>1</sup> presenteras en samhällsekonomisk modell där kostnaderna för generella insatser ställs mot insatsernas effekter på barns och ungdomars psykiska hälsa, och de samhällsekonomiska vinster som dessa i sin tur ger upphov till. Modellen bygger på ett tänkesätt för prioriteringar som alltså inte bara tar hänsyn till den berörda huvudmannens kostnader för en viss insats. Syftet med rapporten är att beskriva vikten av att ha ett

---

<sup>1</sup> Skolverket, Socialstyrelsen och Statens Folkhälsoinstitut (2004), Tänk långsiktigt – En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa.

sektorsövergripande och långsiktigt perspektiv när man på olika nivåer inom kommuner, landsting och stat ska prioritera mellan olika insatser.

I rapporten ges exempel på vad olika generella insatser för barn och ungdomar kostar. Dessa kostnader jämförs sedan dels med kostnader för olika selektiva insatser för barn och ungdomar, dels med exempel på samhällets kostnader för psykisk ohälsa hos vuxna personer. De beräkningar som presenteras ska ses som exempel på en analysmetod och de är inte i första hand avsedda att användas som underlag för jämförelser och val mellan olika tänkbara insatser. Samhällets kostnader kan bli relativt höga redan på förhållandevis kort sikt om psykiska problem inte förebyggs och motverkas i ett tidigt skede. En rimlig hypotes i rapporten är att det finns en samhällsekonomisk potential i att satsa på förebyggande arbete inom de generella verksamheterna för barn och ungdomar, inte minst mot bakgrund av att de framtida selektiva insatser som kan komma att behövas är så kostsamma.

I studien Samhällsekonomiska effekter vid rehabilitering<sup>2</sup> beräknas samhällsekonomiska effekter av samverkansaktiviteter och hur dessa fördelar sig på olika aktörer och individer. 227 individer med varierande bakgrund, men med gemensamma rehabiliteringsbehov, har ingått i 18 olika rehabiliteringsprojekt i 16 kommuner. I rapporten jämförs hur situationen var 6 till 12 månader före och efter åtgärdsperioden. I undersökningsgruppen berörs tre fjärdedelar av arbetslöshet. Omkring hälften har sjukdomsproblem varav 42 procent har kopplats till psykisk sjukdom eller psykiska besvär. En tredjedel har under mätperioden fått ekonomiskt bistånd före åtgärd.

Den ekonomiska redovisningen för samtliga individer visar en samhällsekonomisk förbättring på omkring 16,5 miljoner kronor per år. Bruttokostnaderna för åtgärder omfattar cirka 13 miljoner kronor. Detta innebär en genomsnittlig förbättring per individ på 67 000 kronor, som kan ställas mot åtgärdskostnaden 50 000 kronor. Den teoretiska pay-off-tiden är således omkring nio månader. Generaliseringar av resultaten bör emellertid användas med försiktighet. De redovisade projekten är exempel på hur samverkan kan lyckas och hur samhällsekonomiska vinster kan uppstå även om det är en begränsad andel av personerna som rehabiliteras. Den bestående effekten av insatserna antas vara mer än ett år, men man

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsen, Samverkan inom rehabiliteringsområdet (2000:11), Samhällsekonomiska effekter vid rehabilitering – Vem vinner på rehabilitering i samverkan?

kan knappast kalkylera med längre tid än tre eller möjligen fem år för gruppen som helhet.

I Ont i ryggen<sup>3</sup> har man tillämpat vedertagna hälsoekonomiska metoder för beräkning av samhällskostnader till följd av rygg- och nacksmärta, metoder som även har granskats av externa experter. De direkta kostnaderna är i allmänhet inte kontroversiella och utgör cirka åtta procent av de sammanlagda kostnaderna på 29,4 miljarder kronor. De indirekta kostnaderna beräknas oftast med utgångspunkt från beräknade produktionsbortfall till följd av kort- och långvarig sjukfrånvaro respektive permanent sjukfrånvaro. För den sistnämnda finns uppgifter om orsak till förtidspensionering i RFV:s register. Samhällskostnaderna för förtidspensionering beräknas till cirka 35 procent av de totala kostnaderna.

Samhällskostnaderna för missbrukare har skattats med utgångspunkt från en beräkningsmodell som Narkotikakommissionen använt och som har använts av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. I rapporten förs en diskussion hur svårt det är att objektivt avgöra vad man menar med de samhällsekonomiska kostnaderna. Kriminaliteten påverkar inte bara varors värde utan även människors framtidstro och konsumtionsval. Rapporten är inte en nationalekonomisk avhandling utan bygger på skattningar och resonemang som ska tas för vad de är, ett försök att visa en rimlig kostnadsbild. Den totala dagskostnaden för en aktiv missbrukare i Västra Götaland uppskattas i rapporten till cirka 2 400 kronor per dag.

Kommunerna, Försäkringskassan, Landstinget och Länsarbetsnämnden i Västernorrland satsade under 1995 till 1998 på att gemensamt genomföra en arbetsinriktad rehabilitering av psykiskt långtidssjuka. Ett 70-tal personer med delvis svåra besvär erbjöds individuellt anpassade rehabiliteringsplatser. En samhällsekonomisk analys av projektet, där drygt 50 individer ingick i analysen, visade en samhällsekonomisk vinst på drygt sju miljoner kronor per år. Sammanlagt sju miljoner kronor hade använts för rehabilitering.

Rehabilitering i Kristinehamn, RIK, har initierats av kommunens social- och omvårdnadsnämnd för att introducera och integrera de utrikes födda på den lokala arbetsmarknaden. Tre av deltagarna har valts ut för en samhällsekonomisk utvärdering. Utvärderingen visar att det samhällsekonomiska mervärdet för de tre deltagarna blir cirka 830 000 kronor per år. Att utfallet blir så bra beror på att de

<sup>3</sup> SBU (Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik), Ont i ryggen, ont i nacken, 2000.

stöd som personerna behövde från samhällets sida före projektet klart har minskats i efterläget. Personerna har fått anställningar som medför att de bidrar till produktionen.

#### 4.4 Socioekonomiska bokslut – svårigheter och möjligheter

En annan typ av bokslut är de socioekonomiska. Då försöker man skapa en mer korrekt bild av de värden dessa sociala företag skapar och de resurser de förbrukar. Det är emellertid förknippat med vissa svårigheter. Ett problem är att det finns mängder av värden som inte låter sig kvantifieras, mätas och värderas i pengar. Det kan t.ex. uppfattas som etiskt stötande att värdera centrala livsvärden som hälsa och välbefinnande i pengar. Det är ett argument som t.ex. ofta lyfts fram inom vården när det gäller olika prioriteringsfrågor. Ekonomers traditionella motargument är dock att detta är något man gör jämt och ständigt kring alla sorters beslut, så länge som behoven är större än resurserna, samt att det är bättre att synliggöra prioriteringarna.

Ett annat problem är själva metoden. Hur ska man principiellt gå tillväga för att identifiera, kvantifiera och värdera alla de effekter som kan uppstå kring ett socialt företag? För att kunna göra det måste man ha någon form av modell med vars hjälp man kan identifiera och sortera alla de effekter som kan uppstå, direkt och indirekt, kring sociala företag.

Ytterligare ett problem är själva mätfrågan, dvs. hur ska man samla in data och omsätta dessa till kronor och ören? För de effekter som är komplexa och svåra att mäta får man sannolikt nöja sig med att använda tumregler eller överslagsberäkningar. Det anses dock vara bättre att ha en uppfattning om ungefärliga effekter och storleksordningar än att helt avstå från att värdera, men man måste naturligtvis undvika att förespegla en exakthet som inte finns.

Trots de ovan beskrivna svårigheterna är möjligt att upprätta socioekonomiska bokslut på olika ambitionsnivåer, och ett sådant bör kunna upprättas i sin enklaste form i de flesta sociala företag. Det stora arbetet framöver bedöms vara att gå vidare med datainsamling och olika former av databearbetningar för att genomföra ett konkret bokslutsarbete. En reflektion är att anmärkningsvärt enkla räkneexempel kan blottlägga stora skillnader mellan företagsperspektivet och samhällsperspektivet. En annan reflektion är

att det socioekonomiska bokslutet på ett effektivt sätt synliggör hur dagens välfärdsorganisation skapar förutsättning för ekonomiskt osunda Svarte Petter-spel med klienten. Inte sällan präglas olika aktörers engagemang av ekonomiskt ineffektivt kortsiktigt tänkande kring rehabiliteringsfrågor för denna typ av målgrupper.

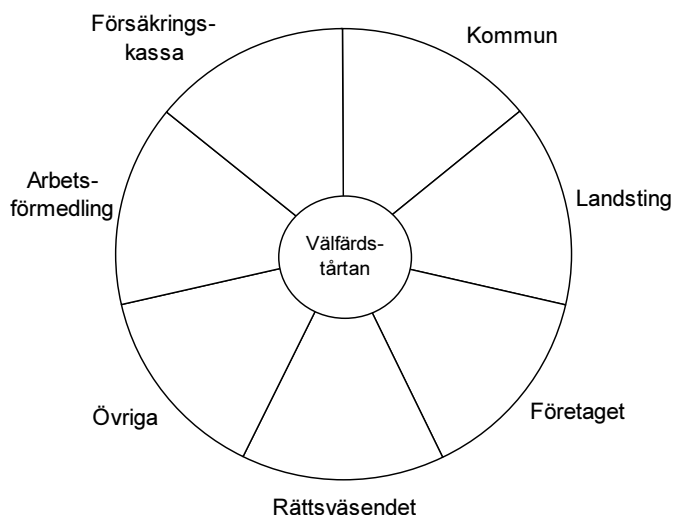
#### 4.5 Socioekonomiska bokslut för tre sociala företag

I rapporten *Den dolda lönsamheten?*<sup>4</sup> görs en pilotstudie i syfte att upprätta socioekonomiskt bokslut för tre sociala företag – Basta, Baronbackarna och Vägen ut. Det första företaget riktar sig till personer med ett långvarigt missbruk, det andra fokuserar på långtidsarbetslösa och det tredje riktar sig till kriminella kvinnor och män på väg tillbaka till ett mer normalt liv. Modellen går ut på att komplettera det företagsekonomiska bokslutet med ett samhällsekonomiskt perspektiv. I det socioekonomiska bokslutet identifieras, kvantifieras och värderas betydelsefulla externa effekter i pengar. Dessa effekter består ofta av uteblivna kostnader för samhällets aktörer, dvs. de kostnader som kan utebli som en följd av att en person är aktiv inom ett socialt företag. I denna typ av bokslut bokförs denna uteblivna kostnad som en samhällsekonomisk vinst. Vidare bortser den samhällsekonomiska analysen från olika aktörers ansvarsområden och behandlar alla resurser som gemensamma. Det innebär att kostnader och intäkter som uppstår hos landsting, kommuner eller i enskilda företag behandlas på samma sätt och ligger i den bildliga påsen med resurser som samhällets alla aktörer förfogar över.

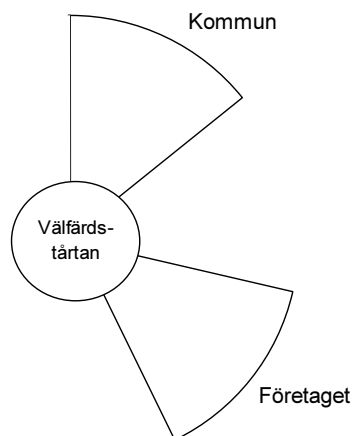
De samhällskostnader som kan uppkomma för en person med ett sammansatt rehabiliteringsbehov fördelar sig på en rad olika aktörer. I den ovan refererade rapporten åskådliggörs detta synsätt i den s.k. välfärdstårtan.

---

<sup>4</sup> Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2005), *Equal*, Svenska ESF-Rådet, Europeiska socialfonden: *Den dolda lönsamheten? Socioekonomiska bokslut som en metod att värdera sociala företag.*



Utgångspunkten är att ju mer sammansatt rehabiliteringsbehov en person har desto fler samhällsarenor är involverade. Den samhällsekonomiska vinsten uppstår när behovet av samhällets stöd minskar i ett antal samhällsarenor. En person som tidigare varit föremål för insatser från flera aktörer och som genom s.k. empowerment får möjligheter att kunna leva ett mer självständigt liv, minskar sitt behov av samhällets stöd. För en person som är aktiv inom socialt företagande skulle välfärdstårtan i ett sådant fall kunna se ut enligt nedan:





Skillnaderna mellan dessa två kostnadstårtor utgör den principiella grunden för det socioekonomiska bokslutet.

## 5 Ekonomiskt bistånd – utveckling och omfattning

### 5.1 Ett kommunalt ansvar

Den nuvarande rättsliga regleringen av det ekonomiska biståndet har sitt ursprung i socialtjänstlagen (1980:620) som trädde i kraft år 1982. Tillkomsten av socialtjänstlagen (SoL) innebar ett tydligt uppbrott från tidigare vårdlagar som var detaljerade och hade starka inslag av kontroll.

Kortfattat är det ekonomiska biståndet, tidigare kallat socialbidrag, välfärdssystemens yttersta ekonomiska skyddsnät. Det ska vara ett komplement till socialförsäkringarna och ge hjälp när de generella stödformerna är otillräckliga eller inte kan lämnas. Biståndets uppgift är att träda in tillfälligtvis vid korta perioder av försörjningsproblem.<sup>1</sup>

Under årens lopp har flera ändringar gjorts i socialtjänstlagen. Förändringarna har bland annat inneburit att det ekonomiska biståndet har delats upp i en riksnorm och i en del som gäller rätt till bistånd för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter. Riksnormen ska täcka skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Utöver riksnormen beslutar kommunerna om vad som bedöms vara en skälig kostnad för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring m.m.

De förändringar som har genomförts genom åren har inte förändrat socialtjänstens grundläggande målsättningar eller omprövat grundtankarna bakom 1980 års socialtjänstlag.

---

<sup>1</sup> Prop. 1996/97:124, s. 80–81: ”Socialbidragets syfte är inte att fungera som en långsiktig försörjningskälla utan ska endast behöva träda in tillfälligtvis vid kortare perioder av försörjningsproblem.”

Lagstiftaren har i lagen gett kommunerna två uppdrag när det gäller det ekonomiska biståndet. Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd – dvs. hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde under vissa förutsättningar och efter en individuell behovsprövning rätt till ekonomiskt bistånd – hjälp med försörjningen. Enligt 3 kap. 5 § socialtjänstlagen ska insatserna för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Ytterst har dock den enskilde ansvaret för sitt eget liv och måste därför ges förutsättningar för att handla och styra sin egen tillvaro. Man kan säga att socialtjänsten ska sträva efter att hjälpa människor att så långt som möjligt få makt över sina egna liv.

Kommunernas uppgift är alltså att aktivt verka för att enskilda utvecklas och aktiverar sina egna resurser för att så snart som möjligt kunna leva ett självständigt liv. I det ligger bl.a. att man kan försörja sig själv. Därför måste kommunen utveckla metoder som underlättar för den enskilde att komma ifrån sitt biståndsbehov. Insatserna kan t.ex. handla om stöd och hjälp i hemmet, förordnande av en kontaktperson, vård i familjehem eller hjälp med hushållsekonomisk rådgivning. Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är att bidra till att enskilda får sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan ekonomiskt bistånd.

Det ekonomiska biståndet ska garantera den enskilde en skälig levnadsnivå. Vad som menas med en skälig levnadsnivå definieras inte närmare i vare sig lagtext eller lagens förarbeten. Begreppet har dock kommenterats i ett flertal propositioner genom åren. Av dessa kommentarer framgår att det inte finns någon absolut definition av vad som menas med en skälig levnadsnivå.<sup>2</sup>

Det generella socialförsäkringssystemet i Sverige baserar sig i huvudsak på inkomstbortfallsprincipen. Utgångspunkten är att människor ska ha rätt till en rimlig ersättning för inkomstbortfall vid t.ex. sjukdom, ålderdom och barns födelse. Till skillnad från det som gäller för det generella socialförsäkringssystemet bygger rätten till ekonomiskt bistånd, enligt socialtjänstlagen, på en individuell behovsbedömning. Vid prövningen av rätt till ekonomiskt bistånd görs en bedömning av i vilken utsträckning den enskilde själv kan tillgodose sitt behov.

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.

En av hörnstenarna i socialtjänstlagen är principen om kommunens yttersta ansvar för dem som vistas i kommunen, vilket uttrycks i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen. Den innebär att kommunen har ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Avsikten med bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar är dock inte att kommunen ska träda in i en annan huvudmans ställe. För att understryka detta står också i samma paragrafs andra stycke att det yttersta ansvaret inte innebär någon inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän. Det kan emellertid uppstå situationer då kommunen under en begränsad tid får stå för nödvändig hjälp till den enskilde i väntan på att en annan huvudman ingriper.

### Krav och beräkningen av biståndet

Enskilda har i första hand ett eget ansvar för att reda upp sin situation. Socialtjänsten kräver t.ex. att den som inte kan försörja sig på grund av arbetslöshet ska söka arbete och medverka i Arbetsförmedlingens program eller åtgärder för arbetslösa. Om det inte går att få heltidsarbete direkt måste den enskilde söka och ta ett lämpligt deltidsarbete så länge. Eftersom rätten till ekonomiskt bistånd föregås av en individuell behovsbedömning görs en bedömning från fall till fall. Om en person inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande kan det vara nödvändigt att först gå igenom en rehabilitering. Biståndet ska alltid utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Vid prövningen av ett hushålls rätt till ekonomiskt bistånd beaktas alla nettoinkomster. Det gäller t.ex. lön eller avgångsvederlag, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning, pension, underhållsbidrag, barnbidrag eller bostadsbidrag. Om den enskilde har banktillgodohavanden, aktier eller någon annan tillgång som går att sälja tas även hänsyn till detta vid den individuella behovsbedömningen.

Makar och sammanboende har en långtgående försörjningsskyldighet gentemot varandra. Föräldrar har dessutom ett försörjningsansvar för hemmavarande barn till dess att de fyller 18 år. Om barnet studerar på grundskole- eller gymnasienivå gäller den skyldigheten till dess att barnet fyller 21 år.

Socialnämndens beslut kring bistånd kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Detta gäller samtliga biståndsbeslut.<sup>3</sup> Socialnämndens beslut gäller omedelbart om inte en domstol förordnar att beslutet ska gälla först sedan det vunnit laga kraft. I samband med att socialnämnden överklagar en länsrätts beslut till kammarrätten kan nämnden också begära inhibition, dvs. att länsrätts beslut inte ska gälla med omedelbar verkan.<sup>4</sup>

Socialnämnden kan kräva att den som är arbetslös och får ekonomiskt bistånd ska stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid och vara villig att ta anvisat arbete. När det gäller begreppet att ”stå till arbetsmarknadens förfogande” finns ingen klar och entydig definition. En allmängiltig tolkning är att den enskilde ska göra allt som är möjligt för att finna vägar till att bli självförsörjande. Kravet gäller i första hand heltidsarbete om sådant finns att få. Dock måste den enskilde söka och ta varje lämpligt arbete, även deltidsarbete. En person har inte rätt att avstå från att arbeta heltid och kompensera eventuellt inkomstbortfall med det ekonomiska bistånd som avses i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.<sup>5</sup> Den som är arbetslös ska dessutom vara inskriven på Arbetsförmedlingen och är skyldig att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som Arbetsförmedlingen anvisar till.

Vad som kan anses vara ett lämpligt arbete knyter an till den enskildes personliga förhållanden, anställningsförmånernas skälighet eller förhållandena på arbetsplatsen. Familjeskäl, medicinska hinder och annat beaktas i den mån det är rimligt. Medicinska hinder måste dock alltid styrkas med läkarintyg.

Sammanfattningsvis ställs höga krav på den som är arbetslös att ta de arbeten som erbjuds. Den som är utan arbete och får ekonomiskt bistånd ska vara aktivt arbetssökande och delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder<sup>6</sup>, om Arbetsförmedlingen kräver det

Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär också att den enskilde ska delta i svenskundervisning, även om det inte är nödvändigt att dessa studier bedrivs som heltidsstudier.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Norström, C. och Thunved, A. (2005), Nya sociallagarna, 18: e upplagan, s. 229 ff.

<sup>4</sup> Ibid., s. 230.

<sup>5</sup> Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten, s. 84 ff.

<sup>6</sup> Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.

<sup>7</sup> Norström, C. & Thunved, A. (2005), Nya sociallagarna, 18:e upplagan, s. 70.

## Introduktionsersättning

Ett alternativ till det ekonomiska biståndet är introduktionsersättning. Enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar beslutar kommunerna själva om de ska betala ut introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd.<sup>8</sup> Kommunerna avgör även introduktionsersättningens storlek. Ett villkor för att introduktionsersättning ska beviljas är att flyktingen förbinder sig att följa en introduktionsplan som fastställs i samråd mellan kommunen och flyktingen. En person räknas i statistiken som flykting från och med det år han eller hon fått arbets- och uppehållstillstånd samt ytterligare tre kalenderår. Introduktionsersättning används i dag i cirka 125 kommuner inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet.

## Speciella regler för ungdomar

Socialtjänstlagens 4 kap. 4 § säger att socialnämnden kan begära att den som får ekonomiskt bistånd under viss tid ska delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Denna aktivitet ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv.

Praktik enligt samma paragraf är i första hand avsedd för ungdomar under 25 år, även om den som är över 25 år under vissa förutsättningar kan komma ifråga för de insatser paragrafen avser. Regeln har införts för att kunna ge socialtjänsten en lagreglerad möjlighet att bryta tendenser till negativ utveckling för de ungdomar som inte funnit lämplig utbildning och inte fått någon fast förankring på den ordinarie arbetsmarknaden.

4 kap. 4 § socialtjänstlagen ska inte tillämpas om den enskildes problem är av mer personlig natur såsom allvarliga missbruksproblem eller beteendemässiga störningar.<sup>9</sup>

Socialnämnden har rätt att fatta beslut om att nedsätta eller ta bort det ekonomiska biståndet om en person uteblir från praktik eller kompetenshöjande verksamhet utan ett godtagbart skäl.<sup>10</sup> Sådana skäl kan vara t.ex. sjukdom eller ohälsa hos den enskilde eller någon närstående, besök på arbetsförmedling, läkarbesök och

<sup>8</sup> Socialstyrelsen, Socialtjänst 2006:6, Statistik.

<sup>9</sup> Norström, C. och Thunved, A. (2005), Nya sociallagarna, 18: e upplagan, s. 80–81.

<sup>10</sup> Ibid, s. 229 f.

liknande. Ett annat, mer svårdefinierbart, skäl kan vara att praktiken inte är anpassad till den enskildes förutsättningar.

## 5.2 Orsaker till ekonomiskt bistånd

Det som i dag benämns ekonomiskt bistånd har haft ungefär samma omfattning under hela 1900-talet. Med undantag för depressionsperioden under 1930-talets första hälft och krigsåren på 1940-talet har det ekonomiska biståndet årligen omfattat cirka fem procent av befolkningen.<sup>11</sup> Både det ekonomiska stödets utformning och de grupper som stödet ska omfatta har dock förändrats avsevärt. Tidigare riktades det till grupper som permanent stod utanför arbetslivet: äldre, personer med fysiska funktionshinder, personer med psykisk sjukdom samt barn som behövde försörjning. Numera har generella trygghetsreformer och nya bidragsformer till stora delar mönstrat ut dessa grupper.

Orsaker till ett bidragsberoende kan sökas på samhällsnivå, på organisationsnivå eller individnivå. Enskildas behov av ekonomiskt bistånd har sin grund i både strukturella och individuella faktorer, som dessutom ofta samverkar. Exempel på det förstnämnda är bl.a. arbetslöshet och villkoren för arbetslöshetsersättning, socialförsäkringarnas funktionssätt samt demografiska förhållanden som åldersfördelning, barnafödande och invandring. På organisationsplanet handlar det exempelvis om arbets sättet och medarbetarnas syn på den enskilde. På den individuella nivån påverkar faktorer såsom ålder, familjesituation, socialt nätverk, utbildning, arbetslöshet, boendeförhållanden, etnisk bakgrund, vistelsetid i Sverige, ohälsa och missbruk.

I tabellen ges en översikt över olika orsaker till ekonomiskt bistånd.

---

<sup>11</sup> Salonen (1994).

**Tabell 5.1 Nivåindelad förklaringsmodell till samhällets ekonomiska bistånd**

Nivå	Aktör	Påverkansfaktor
Makro	Samhälle	Sysselsättning, socialpolitik, andra politikerområden med det ekonomiska biståndets politiska relevans
Meso	Social organisation	Organisationsmodeller, regelverk, bidragsnivåer, grad av professionalitet, bemötande
Mikro	Det enskilda hushållet	Demografiska aspekter, personliga egenskaper, sökbenägenhet, beteendemönster

*Källa:* Socialbidrag i forskning och praktik, Centrum för utvärdering av socialt arbete, 2000, s. 55.

De allra flesta bedömare, oavsett om de är forskare, socialarbetare, politiker eller allmänhet, ansluter sig till utgångspunkten att behovet av ekonomiskt bistånd påverkas av alla tre nivåerna samtidigt och att det dessutom finns påtagliga samband mellan dem. Oenigheten brukar uppenbara sig när man ska försöka isolera betydelsen av någon enstaka förändring och särskilja dess påverkan på det ekonomiska biståndet i förhållande till alla andra samverkande faktorer.

### Sambandet med arbetslösheten

När orsaker till ekonomiskt bistånd diskuteras är i regel arbetslösheten den faktor som ägnas störst uppmärksamhet. Detta beror på att arbetslösheten i de allra flesta studier visar sig ha ett större förklaringsvärde än andra faktorer och en behandling av relationen arbetslöshet – ekonomiskt bistånd har därför kommit att bli i det närmaste obligatorisk i forskningen om ekonomiskt bistånd. Sambandet mellan arbetslöshet och ekonomiskt bistånd är också intressant eftersom ett ökat bidragsberoende kan tillskrivas utvecklingen på arbetsmarknaden, som då ger signaler om att arbetslöshetsförsäkringen inte räcker till för att skapa en ekonomisk grundtrygghet.<sup>12</sup> Denna förklaring till ett behov av ekonomiskt bistånd anses vara speciellt framträdande när det gäller unga och nyanlända utrikes födda personer.

Det är välkänt att arbetslösheten i stort sett drabbar de utländskt födda hårdare, eftersom de ofta har en mindre stabil situation på arbetsmarknaden och saknar arbetslöshetsförsäkring i högre grad än svenskfödda. Tidsserieanalyser som gjorts visar genomgående

<sup>12</sup> Bergmark, Å., Arbetslinjen och socialbidrag, SOU 1996:151, s. 105–117.



mycket klara samband mellan arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, och i vissa studier har upp till 60 procent av variationerna i bidragstagandet periodvis kunnat tillskrivas förändringar i arbetslösheten.<sup>13</sup>

En annan omständighet som påverkar behovet av ekonomiskt bistånd är att vissa grupper till stora delar faller igenom skyddsnäten i den generella socialpolitiken<sup>14</sup> dvs. det socialförsäkringssystem som ska trygga människors försörjningssituation och ge inkomster vid arbetslöshet, sjukdom osv. Systemet har kvalifikationsregler som förutsätter att enskilda har haft en förankring på arbetsmarknaden för att de ska bli berättigade till ersättning. Genom arbetsvillkoren skapar således socialförsäkringssystemet en ytterligare segmentering.<sup>15</sup> Ordningen innebär att personer som inte kvalificerat sig för socialförsäkringssystemet genom arbete blir marginalgrupper i samhället, något som i högre grad drabbar ungdomar, de som är födda utomlands och andra utan en fast position på arbetsmarknaden.

Resultaten från olika studier<sup>16</sup> visar sammantaget att mellan 25 och 50 procent av de vuxna bidragstagarna brukar vara arbetslösa vid bidragstillfället och att arbetslöshet som angiven orsak till försörjningssvårigheterna förekommer i vart tredje ärende. Räknar man in de deltidsarbetslösa blir nivåerna något högre. Olika data pekar entydigt mot att arbetslöshetens betydelse mycket påtagligt förstärkts i takt med att arbetsmarknaden försämrats under 1990-talet. Sammanfattningsvis kan man säga att arbetslöshetsfaktorn successivt utvecklats från marginell till dominerande orsak under de senaste 15 åren.

I studien Nedersta Trappsteget<sup>17</sup> från Växjö Universitet framkommer den tydliga skillnad som finns mellan kommunerna i synen på arbetslöshet som orsak till behov av ekonomiskt bistånd. I vissa kommuner ser man arbetslöshet som det främsta skälet till ett bidragsberoende. Ofta finns denna hållning i kommuner med hög arbetslöshet. Andra kommuner menar att om den enskilde inte har funnit något jobb inom ett par månader, så beror det ofta på sociala problem hos den enskilde individen. Det finns också kommuner som menar att de som ansöker om ekonomiskt bistånd

---

<sup>13</sup> Se t.ex. Korpi (1974), Gustafsson (1983), Stenberg (1995).

<sup>14</sup> Socialdepartementet, Ds 1987: 2.

<sup>15</sup> Marklund & Svallfors (1986).

<sup>16</sup> Bergmark, Å., Arbetslinjen och socialbidrag, SOU 1996:151, s. 105–117.

<sup>17</sup> Salonen, T. och Ulmestig, R. (2004), Nedersta trappsteget, En studie om kommunal aktivering.

snabbt behöver aktiveras och få insatser som främjar inträdet på arbetsmarknaden.

Forskningen<sup>18</sup> visar således på starka samband mellan arbetslöshet och behovet av ekonomiskt bistånd, och det är en mängd orsaker som i varierande grad bestämmer vilka möjligheter arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd har att få en förankring i arbetslivet.<sup>19</sup>

1. Arbetsmarknadens generella efterfrågan på arbetskraft. När efterfrågan är lägre än utbudet blir följderna arbetslöshet.
2. Arbetsmarknadens kvalifikationskrav. När dessa krav inte motsvaras av den tillgängliga arbetskraftens resurser uppstår strukturarbetslöshet.
3. Individens sociala situation. Ju mer uppenbara problemen är, desto svårare är det i regel för den enskilde att få ett arbete på öppna marknaden.
4. Nationellt ursprung. Vittnesmål om att utrikes födda diskrimineras av arbetsgivare är välkända.
5. Den individuella motivationen.
6. Förvärvshinder. Bland dem som står utanför arbetsmarknaden finns en relativt stor andel som av olika skäl, t.ex. barnomsorg, är förhindrade att arbeta, t.ex. avsaknad av barnomsorg.

Sedan år 1998 redovisas – ”arbetslösa biståndsmottagare” – som en särskild kategori i den nationella statistiken. Registrerad arbetslöshet är den enda orsaken till behov av ekonomiskt bistånd som i dag redovisas på nationell nivå. Statistiken redovisar antalet biståndsmottagare som varit registrerade som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen någon gång under ett år och som saknar arbetslöshetsersättning. Arbetslösa personer som av olika skäl inte finns inskrivna på Arbetsförmedlingen finns inte med i denna statistik.

---

<sup>18</sup> Salonen (1997) och Johansson & Oskarsson (1997).

<sup>19</sup> SOU 1996:151.

### 5.3 Några viktiga domstolsavgöranden när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd

#### *Tillgänglighet och närvaro*

En kvinna besökte under en period av sex veckor sitt forna hemland. Regeringsrätten, underinstanserna och kommunens socialförvaltning fann i en dom att kvinnan genom sitt agerande inte stått till arbetsmarknadens förfogande och inte heller medverkat aktivt till sin rehabilitering. Hon hade heller inte bedrivit de deltidstudier som hon enligt uppgift skulle ha ägnat sig åt under tiden. Genom att vistas utomlands hade hon dessutom misskött sin rehabilitering.<sup>20</sup> Ekonomiskt bistånd beviljades ej.

#### *Skyldigheten att kontinuerligt söka arbeten*

Att begränsa sökandet till att under en vecka eller en dag söka en stor mängd arbeten innebär inte att vara aktivt arbetssökande. Sökandet måste pågå kontinuerligt. Detta visar ett ärende där en person under en dag sökte ett stort antal arbeten. Kommunens socialtjänst fann att det inte var tillräckligt att söka 15 jobb under en dag även om den sökande hävdade att detta antal var vad hon normalt brukade söka under en månad. Nu hade hon i stället komprimerat sin aktivitet till att under en dag söka ett stort antal arbeten. Socialnämnden liksom överinstanserna gjorde bedömningen att personen ifråga inte gjort vad hon kunnat för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Ekonomiskt bistånd beviljades därför inte.<sup>21</sup>

#### *Skyldigheten för den enskilde att själv medverka till att finna varaktiga lösningar*

De arbeten den sökande tar måste leda till egen försörjning även på längre sikt, vilket ett avgörande i Regeringsrätten visar. Målet rörde en man som under en period uteblev från anvisad praktik och under denna tid hade olika tillfälliga anställningar inom framför allt telemarketing. Dessa anställningar varade inte under någon längre

---

<sup>20</sup> Regeringsrätten, mål nr. 1728-03, beslut att inte medge prövningstillstånd meddelat 2003-11-10.

<sup>21</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr. 5051-04, dom meddelad 2005-04-11.

tid. Sökanden lämnade inte någon godtagbar förklaring till varför anställningarna inte kunde fullföljas och övergå i tillsvidareanställningar. Han kom heller inte till de trepartssamtal han kallats till. Socialtjänsten meddelade därför att det ekonomiska biståndet skulle avbrytas om mannen på detta sätt fortsatte att ta osäkra anställningar. I stället anvisades mannen att delta i kommunens aktivitetsprogram för arbetssökande.<sup>22</sup>

#### *Universitets- och högskolestudier innebär att den enskilde inte står till arbetsmarknadens förfogande*

Den enskilde har själv en skyldighet att delta aktivt i utredningar rörande sin arbetsförmåga liksom att medverka till sin rehabilitering, vilket exemplifieras genom nedanstående rättsfall. Domen i Regeringsrätten rörde en man som utan förklaring uteblev från den rehabilitering som erbjöds honom. Han hävdade att han hela tiden haft för avsikt att delta och att han inte hade någon rimlig förklaring till varför han inte infunnit sig. Mannen ville studera vid Kungliga Tekniska Högskolan, KTH, men var inte berättigad till studiemedel eftersom han inte klarat sina tentamina. Socialförvaltningen upplyste om att studier på högskolenivå inte kan finansieras via ekonomiskt bistånd. Vidare hade mannen inte kontaktat vare sig rehabiliteringscentret eller sin handläggare vid socialförvaltningen. Vid en sammantagen bedömning fann kommunen att mannen inte stått till arbetsmarknadens förfogande. Länsrätt och kammarrätt fastställde detta beslut.<sup>23</sup>

#### *Deltagande i arbetssökarverksamhet*

Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär att vara närvarande, tillgänglig och aktiv. Med aktivt arbetssökande menas att man aktivt söker brett, kontinuerligt och inom pendlingsavstånd.<sup>24</sup> Den som får ekonomiskt bistånd bör också delta i samhällets övriga åtgärder. I ett fall anvisades en arbetssökande sjubarnsfar av sin handläggare på Arbetsförmedlingen att delta i ett projekt för

---

<sup>22</sup> Regeringsrätten, mål nr. 1934-04, beslut att inte medge prövningstillstånd meddelat 2004-10-25.

<sup>23</sup> Regeringsrätten, mål nr. 1194-06, beslut att inte medge prövningstillstånd meddelat 2006-03-08.

<sup>24</sup> Regeringsrätten, mål nr. 440-95, dom meddelad 1998-06-15.

arbetsökande. Socialförvaltningen hävdade att sådant deltagande var nödvändigt för att mannen skulle anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Mannen å andra sidan hävdade att han hade deltagit och även sökt arbeten på egen hand. Han ville dock vara hemma för att avlasta sin fru, som var föräldraledig, med skötseln av hemmet och de sju barnen. Kommunen och länsrätten fann att det inte var styrkt att mannen deltagit i någon arbetssökaraktivitet eller sökt arbeten aktivt på egen hand. Han hade inte stått till arbetsmarknadens förfogande. Kammarrätten fastställde de övriga instansernas beslut.<sup>25</sup>

I ett annat avgörande fann regeringsrätten att aktivt deltagande i ungdomspraktik räcker för att den som ansöker om ekonomiskt bistånd ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Kvinnan ifråga hade deltagit i sådan praktik och därmed stått till arbetsmarknadens förfogande.<sup>26</sup> Regeringsrätten beslutade att inte medge prövningstillstånd.

I flera domar slås fast att den som är arbetsökande ska medverka till att bli självförsörjande och höja sin kompetens. I detta kan ingå att delta i både Arbetsförmedlingens och kommunens aktiviteter för att bl.a. förbättra metoderna för sitt arbetsökande. Den som är utan arbete och får ekonomiskt bistånd kan inte ställa alltför höga krav på att de arbeten som erbjuds ska motsvara tidigare arbeten, utbildning, erfarenhet och kompetens. Han eller hon kan inte heller kräva att lönen ska ligga på en viss nivå.<sup>27</sup>

*När har den enskilde med ekonomiskt bistånd rätt att tacka nej till föreslagen åtgärd eller erbjudet arbete?*

En 42-årig man fick rätt när han vägrade att ta en erbjuden praktikplats. Ärendet gällde en man som hade ryggproblem och erbjöds praktikplats på en handelsträdgård. Kammarrätten gjorde bedömningen att praktikplatsen var avsedd för personer under 25 år samt vissa studerande. Vid den nu aktuella tidpunkten var mannen 42 år gammal. Den praktikplats som erbjudits mannen var heller inte att anse som lämplig för honom.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Regeringsrätten, mål nr. 2594-2595-04. Beslut att inte medge prövningstillstånd meddelat 2005-11-07.

<sup>26</sup> Regeringsrätten, mål nr. 440-95, dom meddelad 1998-06-15.

<sup>27</sup> Se vidare följande domar och avgöranden. Regeringsrätten, mål nr. 1194-06, beslut meddelat 2006-03-08, Regeringsrätten, mål 1934-04, beslut meddelat 2005-01-24, Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 2566-04 m.fl. Dom meddelad 2004-12-10.

<sup>28</sup> Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 3862-1998, dom meddelad 2000-06-05.

I ett annat ärende hade en man en praktikplats med aktivitetsstöd. Sedan han fått veta att han inte skulle erbjudas anställning vid praktikplatsen avbröt han praktiken tidigare än överenskommet. Två veckor senare anmälde mannen sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Socialnämnden ansåg först att mannen inte stått till arbetsmarknadens förfogande och medgav inte ekonomiskt bistånd. När den enskilde överklagat till länsrätten medgav nämnden ekonomiskt bistånd för halva tiden. Kammarrätten ansåg att det faktum att mannen haft aktivitetsstöd månaden innan innebär att han måste ha stått till arbetsmarknadens förfogande. Man fann dessutom att den enskilde gjort vad han kunnat för att bidra till sin försörjning och han beviljades därför ekonomiskt bistånd.<sup>29</sup>

Ett annat fall gällde en nyexaminerad förskollärare som sökte arbete. Hon erbjöds en deltidstjänst omfattande 55 procent under en period av två månader. Hon tackade nej till erbjudandet eftersom hon fann att det var mer lönsamt och mer utvecklande för henne att fortsätta arbeta som timvikarie i kommunen. Kammarrätten konstaterade att kvinnans agerande var rimligt. Det erbjudna arbetet var av tillfällig, kortvarig natur. Genom att arbeta som timvikarie har hon bidragit till sin försörjning och utvecklat sin kompetens.<sup>30</sup>

#### *Vilka krav kan den enskilde ställa?*

Den som får ekonomiskt bistånd kan inte ställa alltför höga krav på ett erbjudet arbetes lön och innehåll, eller att arbetet ska vara kvalificerat eller motsvara tidigare utbildning och erfarenhet. Personen ifråga måste också hålla kontinuerlig kontakt med Arbetsförmedlingen. Ett flertal rättsfall från kammarrätterna och Regeringsrätten visar att den sökande inte självklart kan ställa sådana krav på arbete, utan måste acceptera de arbeten som finns att tillgå.<sup>31,32</sup>

---

<sup>29</sup> Kammarrätten i Sundsvall, mål nr. 2457-05, dom meddelad 2005-12-15.

<sup>30</sup> Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 6716-04, dom meddelad 2005-06-02.

<sup>31</sup> Regeringsrätten, mål nr. 5319-04, beslut att inte medge prövningstillstånd meddelat 2004-09-22.

<sup>32</sup> Regeringsrätten, mål nr. 6856-04 m.fl. Regeringsrätten meddelade 2005-03-04 sitt beslut att inte medge prövningstillstånd.

## Slutsatser

Den som är utan arbete och får ekonomiskt bistånd kan inte på egen hand bestämma vilka arbeten han eller hon ska söka och inte heller utifrån egna erfarenheter avgöra vilken framtida kompetensutveckling som är den mest ändamålsenliga. Under vissa förutsättningar kan den enskilde, som visats ovan, tacka nej till erbjuden praktik, övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller arbete, t.ex. om personen bedömer att åtgärderna eller arbetet inte kan leda till varaktig försörjning utan att det påverkar rätten till ekonomiskt bistånd. Ett sådant agerande leder dock oftast till att det ekonomiska biståndet sätts ned eller dras in.

Av de ovan beskrivna rättsfallen är rätten till ekonomiskt bistånd från socialtjänstens sida inte villkorslös. Ekonomiskt bistånd utgör ett sista skyddsnet när alla andra möjligheter till egen försörjning är uttömda.

## 5.4 Utvecklingen år 1990 till år 2005

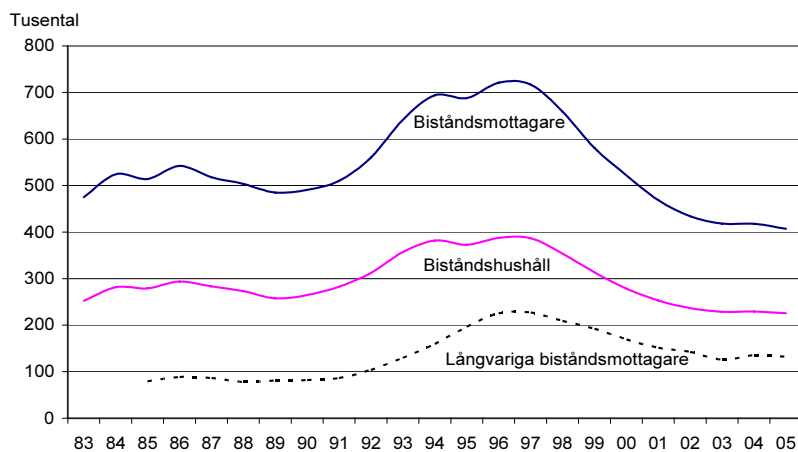
Den officiella statistiken styrs av bestämmelser i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Statistikuppgifterna om ekonomiskt bistånd från kommunerna kompletteras med uppgifter från befolkningsregistret och Arbetskraftsundersökningarna (AKU) hos SCB. Socialstyrelsen är ansvarig för den officiella statistiken över ekonomiskt bistånd. Statistiken ger utrymme för analyser av ålder, kön, varaktighet, ursprung, hushållstyp samt registrerad arbetslöshet och flyktingstatus.

Den senaste fullständiga statistiken över kostnader, hushåll och bidragstagare är från år 2005. Under februari 2007 kommer den offentliga statistiken avseende kostnaderna för det ekonomiska biståndet år 2006 och senare under år 2007 årsstatistik över hushåll och bidragsmottagare.

Från början av 1990-talet och fram till och med år 2005 steg kostnaderna för ekonomiskt bistånd, uttryckt i fasta priser, med nästan 40 procent – från en kostnad år 1990 på 6,3 miljarder kronor till 8,6 miljarder kronor år 2005. Kort kan utvecklingen av det ekonomiska biståndet mellan år 1990 och år 2006 beskrivas som en kraftig uppgång av både kostnader och biståndsmottagare fram till år 1997. När konjunkturen vände i slutet av 1990-talet och läget på

arbetsmarknaden förbättrades, sjönk kostnaderna fram till år 2003. År 2004 skedde en liten ökning av kostnaderna och antalet biståndshushåll. Utvecklingen under år 2005 och år 2006 ligger i stort sett på samma nivå som år 2004.

**Figur 5.1 Antal biståndsmottagare och biståndshushåll, samt långvariga biståndsmottagare 1983–2005\***



\*Uppgifterna som avser åren 1985–2001 har reviderats för att justera för användning av olika mätmetoder under olika år

Källa: Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005.

Kostnaderna steg åren 1990–1997 från 6,3 miljarder kronor till 13,4 miljarder kronor i fasta priser.<sup>33</sup> I löpande priser ökade kostnaderna från 4,7 miljarder kronor till 12,4 miljarder kronor. Under samma period ökade antalet bidragshushåll (bidragsmottagare)<sup>34</sup> från cirka 264 700 (490 800) till drygt 386 800 (716 800). 5,7 procent av alla i Sverige var år 1990 någon gång under året i behov av ekonomiskt bistånd. År 1997 hade den siffran stigit till över åtta procent. Orsakerna till denna utveckling var flera, men de viktigaste var den kraftiga ökningen av arbetslösheten under början på

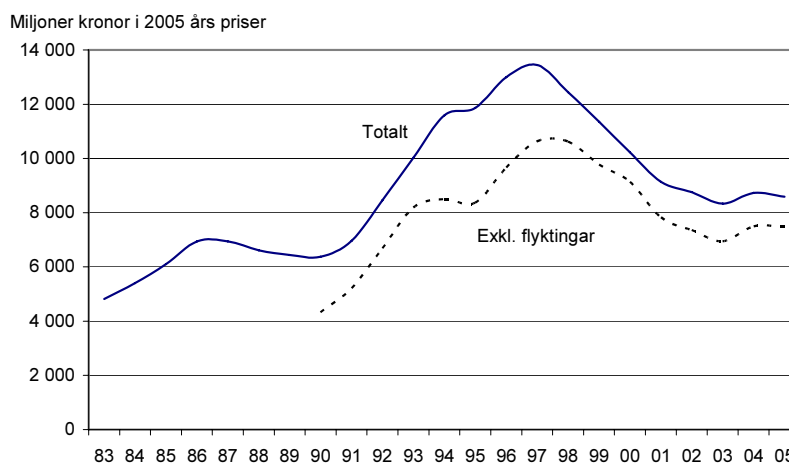
<sup>33</sup> 2004 års priser.

<sup>34</sup> Bidragshushåll definieras som bidragsmottagande hushåll som består av ensamstående eller samboende med eller utan barn under 18 år. Undantagsvis kan ensamstående eller samboende 16- och 17-åringar definieras som egna hushåll. Bidragsmottagare är samtliga personer i de hushåll som fått socialbidrag oavsett om hela hushållet eller endast någon av dess medlemmar fått bistånd.



1990-talet. Till detta tillkom att ett stort antal flyktingar sökte sig till Sverige.

**Figur 5.2 Utbetalt ekonomiskt bistånd 1983–2005, miljoner kronor inklusive resp. exklusive flyktingar**



Källa: Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005.

Enligt den officiella statistiken från Socialstyrelsen utbetalades under år 2005 knappt 8,6 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd, inklusive introduktionsersättning till flyktingar. Det är en minskning med knappt två procent jämfört med år 2004. Ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning till flyktingar ökade totalt sett med åtta procent mellan år 2003 och år 2004, men variationerna i landet var stora.

Drygt 3,8 miljarder kronor, eller 44 procent, av den totala biståndssumman betalades ut till biståndshushåll där antingen registerledaren, dennes eventuella sammanboende eller båda var utrikes födda, men inte flyktingar. Drygt 3,7 miljarder kronor av den totala biståndssumman betalades ut till inrikes födda biståndshushåll och resterande, knappt 1,1 miljarder kronor, utbetalades till flyktinghushåll.

## Antalet personer och hushåll med ekonomiskt bistånd

Under år 2005 fick ungefär 225 000 hushåll ekonomiskt bistånd någon gång under året. Dessa hushåll utgör drygt sex procent av hushållen i befolkningen. Antalet är en marginell minskning med cirka 4 000 hushåll i förhållande till år 2004. Denna utveckling indikerar att det ekonomiska biståndet har blivit ett viktigt och omfattande ekonomiskt stöd för en allt större grupp. Antalet bidragsmottagare, dvs. alla som ingår i ett biståndshushåll, var år 2005 drygt 406 000 personer. Det innebär en minskning med cirka 11 000 personer i förhållande till år 2004.

Under år 2005 var den genomsnittliga biståndstiden per hushåll 5,8 månader. Det är en marginell uppgång i förhållande till år 2004 och i stort sett har bidragstiden legat stilla sedan år 1996. Detta är något anmärkningsvärt eftersom antalet hushåll och individer har minskat drastiskt, exempelvis har antalet bidragshushåll minskat med nästan 40 procent sedan år 1996. Det tyder på att allt färre bidragshushåll behöver allt mer av det totala bistånd som utbetalas.

Den genomsnittliga biståndstiden ökar med ökad ålder på registerledaren upp till och med 64 år. Hushåll med en registerledare mellan 60 och 64 år hade bistånd i genomsnitt 7,3 månader, medan motsvarande siffra för hushåll där registerledaren var 18–19 år var 4,7 månader. Denna skillnad kan återspegla de svårigheter som olika åldersgrupper har att få arbete eller att öka sin arbetsinkomst. Hur länge man har behov av ekonomiskt bistånd varierar även på grund av hushållssammansättningen. De bidragshushåll som har den längsta bidragstiden är sammanboende med barn (7,1 månader) och kortast bidragstid har ensamstående kvinnor utan barn (5,3 månader).

Det genomsnittligt utbetalade beloppet är högre för utrikes födda. Det beror på att dessa hushåll får ekonomiskt bistånd under längre tid. För utrikesfödda är den genomsnittliga bidragstiden åtta månader jämfört med fem månader för svenskfödda. Det genomsnittliga beloppet påverkas givetvis också av hushållssammansättningen. Det är fler samboende hushåll som får ekonomiskt bistånd bland utrikes födda hushåll än bland svenskfödda. Hushåll med en eller flera utrikes födda<sup>35</sup> får även i högre utsträckning ekonomiskt

---

<sup>35</sup> Ett hushåll räknas som svenskfött om registerledaren och dennes maka eller make eller samboende är född i Sverige. Ett hushåll räknas som utrikes fött om registerledaren eller dennes maka eller make eller samboende är född utomlands.

bistånd jämfört med hushåll med personer födda i Sverige, knappt tio procent respektive knappt tre procent.

År 2005 utbetalades i genomsnitt 38 000 kronor per bidrags-hushåll. Det är på samma nivå som år 2004, och jämfört med år 2003 är det en ökning med knappt 1 600 kronor, eller med drygt fyra procent, uttryckt i fasta priser. De svenskfödda hushållen mottog i genomsnitt 29 000 kronor per hushåll. I de utrikesfödda hushållen var beloppet nästan 47 000 kronor och i flyktinghushållen cirka 69 000 kronor.

I genomsnitt får knappt sex procent av samtliga hushåll ekonomiskt bistånd någon gång under året.

**Tabell 5.1 Biståndshushåll fördelade efter hushållstyp samt antal per 100 hushåll i befolkningen 2005**

Hushållstyp	Antal biståndshushåll med registerledare i åldern 18–64 år, 2005	Antal biståndshushåll/100 hushåll i befolkningen 2005
Ensamstående män	89 273	9,0
– utan barn	83 642	9,2
– med barn	5 631	7,3
Ensamstående kvinnor	87 779	10,5
– utan barn	51 216	7,8
– med barn	36 563	20,8
Sammanboende par	38 457	2,2
– utan barn	11 578	1,5
– med barn	26 879	2,9
<i>Samtliga biståndshushåll</i>	<i>215 509</i>	<i>6,1</i>

*Källa:* Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005.

Den mest överrepresenterade gruppen bland enskilda med ekonomiskt bistånd är ensamstående kvinnor med barn, där mer än vart femte hushåll fick ekonomiskt bistånd någon gång under år 2005. Även ensamstående män utan barn är något överrepresenterade i förhållande till sin andel av befolkningen. Däremot är det relativt ovanligt att sammanboende par, vare sig de har barn eller inte, får ett ekonomiskt bistånd. Endast drygt två procent av alla sådana hushåll får ekonomiskt bistånd.

Sammanfattningsvis är ensamstående utan barn det vanligaste biståndshushållet. Dessa utgör hela två tredjedelar av alla bidrags-hushåll. De ensamstående männen är till övervägande andel svensk-

födda, mer än två tredjedelar. Även i gruppen ensamstående kvinnor dominerar de svenskfödda hushållen.

### Olika behov av ekonomiskt bistånd i olika åldrar

Ungdomsgruppen, framför allt 20–24-åringarna, utgör en stor andel när det gäller behov av ekonomiskt bistånd, jämfört med andra åldersgrupper. Ett flertal studier visar att de viktigaste orsakerna måste knytas till förändringar på arbetsmarknaden.<sup>36</sup> I mitten av 1970-talet förvärvsarbetade 66 procent av alla män i åldersgruppen 16–24 år. Tjugo år senare hade denna andel sjunkit till 42 procent. Andelen förvärvsarbetande kvinnor i samma ålder sjönk under samma tid från 58 till 43 procent.<sup>37</sup> Flera studier visar att en hög andel ungdomar som söker ekonomiskt bistånd var arbetslösa första gången de sökte ekonomiskt bistånd.<sup>38</sup>

Enligt bedömningar är ungdomar särskilt konjunkturkänsliga. De har tillfälliga arbeten och mindre erfarenhet av arbetslivet än den äldre arbetskraften. Arbetslagstiftningen premierar dem som varit anställda längre tid (sist in är först ut). Ungdomar fungerar på så sätt som en buffert i ekonomin och på arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågesida. Det gäller även för kvinnor och utrikes födda som är 25 år och äldre.<sup>39</sup>

Över 58 000 av alla som fick ekonomiskt bistånd någon gång år 2005 var ungdomshushåll 18–24 år. Denna grupp utgör drygt en fjärdedel av samtliga bidragshushåll. I åldersintervallet 20–24 år fick drygt tio procent av samtliga någon gång under året ekonomiskt bistånd. Ytterligare nästan 30 000 i åldersgruppen 25–29 år fick ekonomiskt bistånd år 2004. Det innebär att nästan 40 procent av alla som fick ekonomiskt bistånd år 2005 var i åldersgruppen 18–29 år. Unga bidragstagare är därmed kraftigt överrepresenterade när det gäller behovet av ekonomiskt bistånd.

Det finns också en skillnad beroende på födelseland. De inrikes födda biståndsmottagarna är vanligast i åldrarna 18–24 år. Bland de utrikes födda, exklusive flyktinghushåll, är åldersgruppen 30–49 år vanligast. Flyktinghushållen domineras åldersmässigt av åldrarna 30–39 år.

---

<sup>36</sup> Se t.ex. Swärd (1995 a, b).

<sup>37</sup> Skjöld (1997), s. 49.

<sup>38</sup> Holmström och Nilsson (1985), Socialdepartementet, Ds 1987:2.

<sup>39</sup> Centrum för utvärdering av socialt arbete (2000), Socialbidrag i forskning och praktik, s. 287.

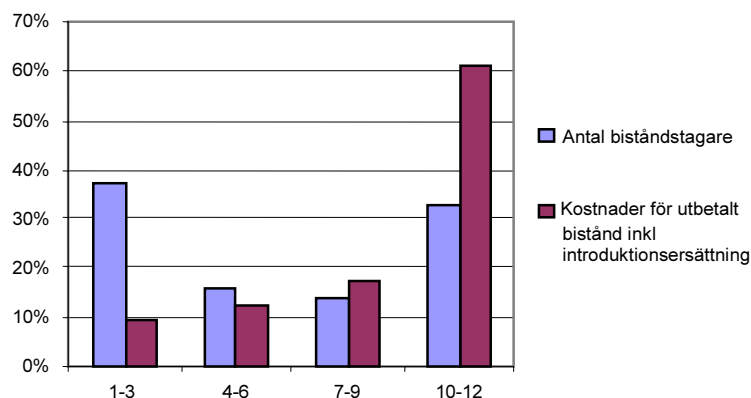
Av Socialstyrelsens statistik framgår vidare att biståndstagandet i befolkningen är betydligt högre för utrikes födda ungdomar än för inrikes födda. Det är omkring fem gånger högre bland utrikes födda ungdomar mellan 18–19 år och tre gånger högre bland utrikes födda ungdomar mellan 20–24 år.<sup>40</sup>

### Långvarigt bidragsberoende

Ju längre tid man har haft ekonomiskt bistånd, desto svårare är det att komma ur ett biståndstagande.<sup>41</sup> Orsaken kan vara att det finns underliggande problem hos den enskilde, både omfattande och komplexa. Det kan också bero på att situationen förvärras för den enskilde när han eller hon står utanför både arbetsmarknad och socialt sammanhang under biståndstiden.

Långvarigt biståndsmottagande var i stort sett lika vanligt bland kvinnor som bland män år 2005, vilket är den senaste tillgängliga uppgiften. Totalt var 83 500 bidragsmottagare långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd. Drygt 26 000 av dessa var mellan 18 till 29 år, och omkring 19 000 var över 50 år.

**Figur 5.3** Andel biståndstagare respektive andel av kostnaderna för ekonomiskt bistånd 2004



Källa: Socialstyrelsen, Socialtjänsten i Sverige, diagram 3:4.

<sup>40</sup> Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005.

<sup>41</sup> Socialstyrelsen (1999), Bergmark & Bäckman (2001).

De som får ekonomiskt bistånd under lång tid står för huvuddelen av kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. De flesta med långvarigt bistånd kompletterar inte en låg inkomst med ekonomiskt bistånd utan saknar helt löneinkomst. Det är viktigt att särskilja det långvariga bidragstagandet från det tillfälliga bidragstagandet. Bakomliggande orsaker till långvarigt kontra kortvarigt beroende av ekonomiska bistånd kan skilja sig markant.<sup>42</sup>

Det långvariga bidragsmottagandet<sup>43</sup> år 2005 motsvarar en procent av samtliga i befolkningen. I åldersgruppen 18–19 hade tre procent bidrag under en längre tid. Det var ungefär lika många kvinnor och män som har ett långvarigt bidragsberoende.

Mellan år 2004 och år 2005 har antalet långvariga bidragstagare sjunkit med nästan fem procent. Den största minskningen år 2005 var i åldersgruppen 30–39 år (9 procent). Det kan jämföras med utvecklingen mellan år 2003 och år 2004 när det långvariga bidragsberoendet ökade med drygt tio procent.

Det finns skillnader i hushållstyper mellan inrikes och utrikes födda biståndstagare när det gäller det långvariga bidragsberoendet. Det är vanligare att inrikes födda personer med långvarigt bistånd tillhör enpersonshushåll. Utrikes födda personer är oftare sammanboende med barn.

## 5.5 Skillnader mellan kommuner<sup>44</sup>

Det genomsnittliga biståndsbeloppet per invånare varierar mycket mellan olika kommuner och län. Större kommuner har oftast högre kostnader för ekonomiskt bistånd räknat per invånare. Det finns således ett statistiskt säkerställt samband mellan befolkningsstorlek och utbetalt belopp per invånare i kommunerna.

Genomsnittskostnaden för kommunerna när det gäller ekonomiskt bistånd var 951 kronor per invånare år 2005. De kommuner som rapporterade de högsta kostnaderna år 2005 var Malmö (2 445 kr/inv.), Södertälje (2 037 kr/inv.) och Göteborg (2 074 kr/inv.). Vellinge rapporterade lägst biståndsbelopp per invånare år 2005 med 68 kronor. I övrigt var utgifterna per invånare låga i Norsjö (152 kr/inv.), Säter (189 kr/inv.) och Ydre (80 kr/inv.).

<sup>42</sup> Finansdepartementet, Bilaga 3, Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004.

<sup>43</sup> Biståndshushåll som fått ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning i minst tio månader under kalenderåret.

<sup>44</sup> Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005. Vilket är de senaste uppgifterna.

Två av tre biståndsmottagare bor i någon av de tre storstäderna eller deras förortskommuner, samt i större städer. Av de inrikes födda biståndsmottagarna bodde knappt sex av tio i storstäder, förortskommuner och större städer. Motsvarande andel för vuxna utrikes födda biståndsmottagare inklusive flyktingar, var knappt åtta av tio.

I kommuner med lägst andel av befolkningen som är beroende av ekonomiskt bistånd har 0,4 procent av invånarna fått ekonomiskt bistånd någon gång under år 2004 (Vellinge). Medelvärdet för kommunerna är 4,5 procent och det högsta värdet är 10,9 procent (Malmö).

Det är också stora skillnader mellan kommunerna när det gäller ungdomsberoendet av ekonomiskt bistånd. Den lägsta andelen av befolkningen är 2,4 procent, medelvärdet är 12 procent och det högsta värdet är 28 procent. En likartad skillnad finns för inrikes födda biståndstagare – lägst 14 procent, medel 45 procent och högst 74 procent.<sup>45</sup> I riket fanns drygt ett av tretton barn i hushåll som fick ekonomiskt bistånd någon gång under året. Knappt vart fjärde barn i Malmö, drygt vart femte barn i Dorotea och drygt vart sjätte barn i Högsby och Landskrona levde i ett biståndshushåll. I kommunerna Danderyd, Laxå och Vellinge levde färre än ett av hundra barn i hushåll som beviljats ekonomiskt bistånd.

En viktig och betydelsefull orsak till skillnaderna i biståndstagande, är socialtjänstens och Arbetsförmedlingens arbetssätt och bedömningar. Personer inom socialtjänsten framhåller att mer tid för utredning och samtal, täta kontakter med klienter samt samverkan är framgångsrika arbetssätt för att hjälpa främst långvariga biståndstagare till annan försörjning.

I en studie från Socialstyrelsen<sup>46</sup> granskades sex typfall under en månad för att undersöka socialtjänstens sätt att bedöma rätten till och behovet av ekonomiskt bistånd. Handläggarna fick besvara enkätfrågor om organisatoriska förutsättningar, yrkesbakgrund och utbildning, attityder och inställning till bidragstagare och de bakomliggande orsakerna till behovet av ekonomiskt bistånd. I tre mer komplicerade fall bedömde socialsekreterarna den enskilde bidragsmottagarens behov av bistånd på olika sätt. Det fanns dock en viss samstämmighet i bedömningen inom kommunerna. I drygt

<sup>45</sup> Allt beräknat i ovägda värden.

<sup>46</sup> Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS, Hydén, L.Ch., Kyhle-Westermark, P. och Stenberg, S-Å.), Att besluta om socialbidrag, En studie i elva svenska kommuner, initierad av Socialstyrelsens enhet. Studien genomfördes våren 1994 i elva kommuner. Bedömningen gjordes av 211 försörjningsstödshandläggare.

hälften av kommunerna gjorde 80 procent av handläggarna en likartad bedömning av om avslag eller bifall skulle ges. Det tyder på att lokal praxis utvecklats i viss utsträckning. Dessutom spelar handläggarnas egen bakgrund, t.ex. ålder och kön, attityder till ekonomiskt bistånd och till bidragstagare en viss roll för om bidrag skulle beviljas eller inte. För två av de tre fallen som bedömdes hade den lokala normen ingen signifikant betydelse för bidragssummans storlek. Kommuntypen spelade däremot roll. Det var svårare att få bidrag i de större städerna och bidrag gavs dessutom med mindre belopp.

Socialstyrelsen konstaterar i sin lägesrapport för år 2005 att den stora skillnad som finns mellan olika kommuner när det gäller det ekonomiska biståndets innehåll och kostnader, bl.a. beroende på förutsättningar i befolkningsstruktur, geografiskt läge, resurser och politiska direktiv ger kvalitetsskillnader när det t.ex. handlar om tillgänglighet och väntetider, tolkning av gränserna för myndighetsutövning, rättssäkerhet, tillgång till service m.m.

Ett problem som Socialstyrelsen uppmärksammar är att de nationella målen, dvs. halveringen av sjukskrivningar, minskade sjuk- och aktivitetsersättningar, fyra procents öppen arbetslöshet och halvering av antalet biståndstagare, kan motverka varandra om insatserna för att nå målen inte ses i ett helhetsperspektiv. Socialtjänsten är starkt beroende av andra och uppgiften att sänka behovet av ekonomiskt bistånd kräver gemensamt ansvarstagande och gemensamma insatser.

## 5.6 Ekonomiskt bistånd under år 2006

För år 2006 finns tillgängligt på nationell nivå just nu kommunernas utbetalda belopp för ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning för de tre första kvartalen. Några uppgifter om antalet hushåll och deras sammansättning har ännu inte sammanställts. Under de tre första kvartalen år 2006 betalades 6 561 miljoner kronor ut i ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning, vilket är en ökning med en procent jämfört med motsvarande period år 2005.<sup>47</sup>

Till flyktingar har det under de tre första kvartalen år 2006 betalats ut 990 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning. Det är en ökning med 35 procent jämfört med

---

<sup>47</sup> Samtliga jämförelser är gjorda i fasta priser.



motsvarande period år 2005. Ökningen beror på att flera flyktingar har kommit till Sverige.

## 5.7 Brister i statistiken

### Utredningens problem i fördjupningsstudierna

KPMG<sup>48</sup> har på uppdrag av utredningen genomfört en fördjupad studie i åtta kommuner – Arvidsjaur, Umeå, Uppsala, Köping, Karlstad, Botkyrka, Jönköping och Malmö stad (stadsdelen Rosengård).

Syftet med uppdraget har varit att samla in information om hur de lokala aktörerna, dvs. socialtjänsten, arbetsmarknadsenheten samt Arbetsförmedlingen, definierar målgruppen och arbetar med de individer som kommunerna anser ingå i målgruppen. Ett annat syfte har varit att samla in information om vilka kostnader som kan förknippas med insatserna. Ytterligare ett syfte har varit att kvantifiera målgruppen och dela in den i signifikanta och relevanta undergrupper utifrån variabler, såsom kön och ålder i kombination med bedömningsvariabler som utbildningsnivå, yrkeskunskaper, erfarenheter, funktionshinder etc.

KPMG stötte snabbt på problem eftersom tillgången på information om målgruppen har varit mycket knapphändig. Enligt KPMG är det avsaknaden av ett nationellt uppföljningssystem som var en orsak till den bristande tillgången på information. Det innebär att det i princip finns lika många varianter av system och praxis som det finns kommuner. På arbetsförmedlingarna har det varit svårt att bedöma målgruppens storlek och sammansättning eftersom man inte har systematisk information om vilka av klienterna som har ekonomiskt bistånd. Ytterligare en aspekt som försvårade kunskapsinhämtningen om målgruppens storlek och sammansättning var det faktum att ekonomiskt bistånd tilldelas hushåll och inte individer och att endast en person i hushållet registreras (den s.k. registerledare).

När det gäller tillgången på information om kommunens kostnader är dessa enligt KPMG relaterade till olika utgiftskonton eller en organisatorisk enhet inom vilken insatserna genomförs. De system som används är inte uppbyggda för att beskriva kostnaderna

---

<sup>48</sup> KPMG Bohlins AB. Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner. SOU 2007:2. Bilaga till utredningen Från socialbidrag till arbete.

kopplade till de enskilda individerna i systemet. En sådan information kräver någon form av processorientering i verksamheterna, där varje individ, klient eller brukare synliggörs i stödsystemen som de olika typerna av kostnader (nedlagd arbetstid för olika funktioner, olika materielkostnader, lokalkostnader m.m.) kan kopplas till.

Sammantaget visar denna fördjupningsstudie att det finns en mycket begränsad kunskap på aggregerad nivå om de personer som får ekonomiskt bistånd.

### Socialstyrelsens uppdrag<sup>49</sup>

I regleringsbrevet för budgetåret år 2005 fick Socialstyrelsen i uppdrag att föreslå en nationell redovisning av socialtjänstens insatser för att stödja den enskildes möjligheter att bli självförsörjande genom arbete.

Socialstyrelsen säger i sin rapport att det inte har varit möjligt att slutföra detta uppdrag, eftersom det skulle kräva ett betydande arbete för att bl.a. kartlägga, avgränsa och definiera den kommunala informationen. Ett genomarbetat förslag om hur kommunernas aktiva insatser bör redovisas i den nationella statistiken kräver således en fördjupning.

Inledningsvis konstaterar Socialstyrelsen att den nationella statistiken inte innehåller någon systematiserad eller fortlöpande kunskap om bl.a. orsaker till behov av ekonomiskt bistånd och till vilka ändamål biståndet betalas ut. Det finns också stora kunskapsluckor när det gäller socialtjänstens insatser som på sikt syftar till självförsörjning genom arbete. Vidare saknas det en gemensam terminologi både för orsaker till biståndsbehoven liksom för arbetssätt och för insatser. En orsak till bristerna i statistiken anges vara den bristande traditionen inom socialtjänstens område att följa upp och utvärdera de insatser som levereras, att målen för socialtjänstens verksamhet är vaga och därför svåra att följa upp men också att den statliga styrningen inte ställer tillräckliga krav på uppföljning av måluppfyllelsen.

I Socialstyrelsens rapport finns några grundläggande utgångspunkter och förutsättningar för hur ett framtida system om kommunernas arbetsbefrämjande insatser ska kunna genomföras. Enligt

---

<sup>49</sup> Socialstyrelsen (2006), Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete.

Socialstyrelsen bör följande uppgifter finnas med i ett redovisningssystem:

- Insats.
- Målet med insatsen.
- Insatsens utförare.
- Insatsens startpunkt och avslut.
- Avslutningsorsak.
- Insatsens utfall eller resultat.
- Kostnader för insatsen.

I regleringsbrevet för år 2006 fick Socialstyrelsen följande uppdrag:

Socialstyrelsen ska undersöka möjligheterna att komplettera den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd med uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd. Dessa uppgifter om kvinnors och mäns biståndsmottagande går i dag inte att löpande följa upp. Ett förslag till utvidgning av den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd avseende dessa uppgifter ska redovisas senast den 31 mars 2007.

### **Svårigheter att ange orsakerna till ekonomiskt bistånd**

Inte minst den fördjupningsstudie som KPMG gjort för utredningen visar de betydande svårigheter som finns. I vissa av de undersökta kommunerna ansåg socialtjänsten att behovet av ekonomiskt bistånd i de flesta fall berodde på bristen på arbetsmarknadsanknytning medan detta skäl i andra kommuner var av mindre omfattning.

KPMG menar vidare att en specifik individ kan röra sig in och ut i systemet med ekonomiska bistånd beroende på den enskildes möjlighet till annan försörjning. Under tiden kan individens behov av stöd och förutsättningar för att ta ett jobb förändras. Det är dock inte alltid som orsakskodningen följer med i denna förändring. En verksamhetsuppföljning måste bygga på individuppgifter för att beskriva insatser och kostnader samt deras resultat. På aggregerad nivå kan dessa rörelser vara värdefulla för att föreslå förändringar av befintliga strukturer. Inom ramen för ett projekt i Borlänge utvecklades en modell för en individrelaterad kostnadsredovisning – kostnad per brukare (KPB). Projektet redovisas i en

rapport som publicerades år 2005.<sup>50</sup> Även om projektet gällde insatser och kostnader inom äldre- och handikappomsorg bör erfarenheterna kunna användas också för redovisning av kostnader för grupper av enskilda med ekonomiskt bistånd.

Viktigt är att ställa effekterna av olika insatser i relation till dess kostnader oavsett om de utförs av Arbetsförmedlingen eller av kommunerna. Erfarenheterna från en av de få studier som finns om kommunal aktivering<sup>51</sup> visar att det är svårt att få ett grepp om kostnaderna, i varje fall för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. I studien ställdes frågor om totalkostnad för varje verksamhet inklusive utgifter som externa medel (som t.ex. statsbidrag). I summan skulle kommunerna inkludera kostnader för lokaler eller del av lokaler, tjänster eller del av tjänster inklusive sociala avgifter, driftskostnader och administration. Av bortfallsanalysen framgår att många kommuner angav att det inte var möjligt att beräkna exakta kostnader, bl.a. på grund av osäkerhet att beräkna kostnader för tjänster, lokaler och andra. Studien redovisar därför ett omfattande internbortfall i denna del.

---

<sup>50</sup> Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (2005), Kostnad per brukare i kommunal vård och omsorg. Brukarrelaterad redovisning av insatser och kostnader inom äldre- och handikappomsorg.

<sup>51</sup> Salonen, T. och Ulmestig, R., Nedersta trappsteget, en studie om kommunal aktivering, 2004.

## 6 Den enskildes syn på stödet

Inom utredningens ram har två studier genomförts som beskriver hur klienter uppfattar de stöd som de erbjuds av samhället.

De fördjupningsstudierna är:

- Varför jobbar de inte egentligen? Katarina Graffman, Thomas Fürth, Kairos Future, 2006.
- Ur brukarnas perspektiv. Thaïs Machado-Borges, 2006.

I rapporten *Ur brukarnas perspektiv* görs en sammanställning av sammanlagt 23 olika svenska studier från år 2000 och framåt. Den andra fördjupningsstudien – *Varför jobbar de inte egentligen?* – är en kvalitativ studie av femton klienter i tre kommuner.

Dessa två rapporter finns i sin helhet publicerade i en delrapport från utredningen.

### Inledning

Forskningen<sup>1</sup> visar att många människor verkar ha en nedvärderande attityd mot personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Det finns en utbredd uppfattning som misstänkliggör bidragsmottagare som går ut på att de inte är verkligt behövande, att de fuskar eller är lata och saknar ambitioner att förändra sin livssituation. Mellan 67 och 85 procent av de intervjuade har den uppfattningen.<sup>2</sup>

Det verkar också som om personer som ingår i ett socialt sammanhang, där de har andra roller än den som ett arbete ger, inte har lika mycket negativa uppfattningar om sin situation som bidragstagare och arbetslös. Denna omständighet får positiva

---

<sup>1</sup> Halleröd, B., (1993) och Svallfors, S. (1996).

<sup>2</sup> Jönsson, L.R. och Starrin, B. (1999), I socialt underläge.

följder på den enskildes relation till Arbetsförmedlingen och i förlängningen till möjligheten att få ett arbete.<sup>3</sup>

På ett övergripande plan spelar det också roll om den enskilde varit ekonomiskt utsatt i barndomen.<sup>4</sup> Uppföljningar visar att var fjärde ungdom fick ekonomiskt bistånd vid 19 eller 20 års ålder, om de kom från föräldrahem som inte hade ekonomiskt bistånd under barnets inledande gymnasieår. Motsvarande andel för ungdomar med ekonomiskt bistånd i föräldrahemmet i samma ålder var närmare 65 procent större.<sup>5</sup> Det är också så att risken att hamna i ett långvarigt ekonomiskt bistånd är betydligt högre om man fått ekonomiskt bistånd före 20 års ålder jämfört med om man fått det i högre åldrar.

## 6.1 Socialtjänstens roll

Socialtjänsten ska fungera som den yttersta instansen för att avvärja mänsklig nöd för personer som inte har tillgång till andra skydds-  
nät. Socialtjänsten och socialarbetarna blir därför för många klienter en central och viktig kontakt.<sup>6</sup> En av klientrapporterna visade att klienterna önskade ett vardagligt och rimligt stöd från socialtjänsten utöver det ekonomiska biståndet. De efterfrågade ett socialt bistånd – att socialsekreteraren ska fungera som ombudsman för den enskilde.<sup>7</sup>

Klienterna är väl medvetna om dubbelheten i socialsekreterarnas roll. Å ena sidan vet de att socialsekreteraren är en del av en maktbärande myndighet med lagar, regler och direktiv, men att det även är deras jobb att stödja och hjälpa personer i utsatta situationer. Socialsekreterarna har ”sina spelregler att följa”, säger en del av klienterna när de uttalar sig om dubbelheten i myndighetens roll.<sup>8</sup>

Det som tycks överskugga de ekonomiska problemen är oron över att inte kunna klara sig själv utan att bli beroende av ekonomiskt bistånd. Ett välkänt faktum är att en individs ekonomiska förhållanden är av stor betydelse för välmåendet.<sup>9</sup> Det är viktigt att

---

<sup>3</sup> Westerlund, H. och Svensson, I., Flöde eller rundgång?. 2001:4. IFAU.

<sup>4</sup> Salonen, T. (2002), Kunskapsluckor kring ekonomisk utsatthet bland barn och ungdomar.

<sup>5</sup> Salonen, T. (2003), Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst.

<sup>6</sup> Abrahamsson, M. (1991), Från var sin sida av skrivbordet – 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Forsberg, E. (1998), Jag fick bita mig i tungan innan jag gick till socialen.

<sup>9</sup> Ibid.

vara ”oberoende”. Känslan av att vara beroende tycks också vara kopplad till bidragets form.

## 6.2 Utrikes födda

I flera studier berörs relationen mellan myndigheterna och klienter som inte är födda i Sverige.

Grundläggande är att personer som har invandrat till Sverige i allmänhet saknar kunskaper om myndigheter och är mer utlämnade både språkligt och ekonomiskt jämfört med dem som är födda i Sverige. Enligt en undersökning<sup>10</sup> har ett mycket stort antal av de utrikes födda fått ett negativt intryck av arbetsförmedlare. Något färre hade en negativ syn på sociala myndigheter. I huvudsak berodde denna negativa inställning på myndighetens kontroll- och maktutövning. Många upplever att de behandlas som om de vore omyndiga, och de som försöker att genomföra egna initiativ har upplevt en negativ reaktion från myndigheternas sida.<sup>11</sup>

Andra studier<sup>12</sup> beskriver ett mönster i mötena som kortfattat innebär ett förhållningssätt där alla utrikes födda ses som en relativt enhetlig grupp. Denna kategorisering betonar också gränserna mellan ”vi” (svenskar) och ”de” (utrikes födda). Följden blir att utrikes födda klientifieras i mötet med de svenska välfärdsinstitutionerna. Att behov och önskemål hos de utrikes födda inte prövas individuellt har sin grund i att utrikes födda som grupp har ett annorlunda hjälpbehov.<sup>13,14</sup>

Den bristfälliga kunskapen och svårigheterna att få utländska examina värderade och kompletterade upplevs av många högskoleutbildade som ett avgörande hinder för att förbättra anknytningen till arbetslivet. Följden blir att utrikes födda riskerar att sorteras bort i ett tidigt stadium och att utrikes födda inte får en objektiv bedömning av sin kompetens.<sup>15</sup>

En annan omständighet som har stor betydelse för förankringen till arbetslivet är informella rekryteringsvägar och som har fått en allt större betydelse. Nära 70 procent av alla tillsättningar sker via de informella söksätten, exempelvis via direktkontakt med arbets-

---

<sup>10</sup> Broomé, P. m.fl. (2001).

<sup>11</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>12</sup> Franzén, E.C. (1997), Invandrare lär sig svenskt arbetsliv i reell miljö.

<sup>13</sup> Kamali, M. (1997), Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden.

<sup>14</sup> Soydan, H. (1996), Klientisering i socialpolitiken.

<sup>15</sup> Franzén, E.C. (1997), Invandrare lär sig svenskt arbetsliv i reell miljö. Stockholms universitet.

givare eller med hjälp av tips från släkt, vänner och bekanta.<sup>16</sup> Detta påverkar invandrarna som inte på samma sätt har dessa kontakter.

Sammantaget känner de utrikes födda sig fångade av systemet där man hänvisas till och bollas runt mellan olika myndigheter. Det finns även flera exempel som illustrerar hur ett eget initiativ från den arbetssökandes sida hindras t.ex. på grund av olika regler eller på grund att de bedöms ha för dåliga kunskaper i svenska.<sup>17</sup>

### 6.3 Upplevelsen av mötet med myndigheterna

Generellt gäller, från det första mötet till insatser av mer omfattande art, att myndigheternas beteende framkallar negativa inställningar och känslor. I första mötet med de sociala myndigheterna handlar det om att ur ett underifrån- och beroendeperspektiv ”förhandla” sig till bidrag. ”Det är nästan så man ska komma med flaskan i handen” som en person uttryckte det.<sup>18</sup>

I den situationen gäller det att lyfta fram sig själv som i behov av bidrag, vilket kan leda till att man måste vara öarlig, framställa sig själv som mer behövande och eländig än vad som kanske är fallet. Det är ett förhandlingsspel som utspelar sig på handläggarens kontor.<sup>19</sup>

Ett återkommande tema i de enskildas berättelser är att de upplevde obehag och kände sig misstänkliggjorda samt att de befann sig i ett ojämlikt maktförhållande. Bristen på empati och känslan att bli behandlad som mindre värdefull är också ett genomgående intryck.<sup>20</sup>

Socialtjänsten möter många olika personer i behov av ekonomiskt bistånd, som lever under mycket skilda omständigheter. Klienter med kortvariga kontakter med socialtjänsten är i huvudsak unga människor som ännu inte fått fotfäste på arbetsmarknaden. För denna grupp sammanfaller klienternas uppfattning av socialsekreterarens bemötande med resultatet, dvs. om de fick den hjälp de ansökte om. Kunde man lösa det ekonomiska problemet på ett smidigt sätt så uppskattade klienten det bemötande han eller hon fick.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Jonasson, I. (1998), *Vägar till arbete för invandrare*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

<sup>17</sup> Carlsson, A. (2000), *Att sitta under den sociala makten*. FoU-Södertörn.

<sup>18</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), *Varför jobbar de inte egentligen?* Kairos Future.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Länsstyrelsen Värmland, *Svart på Vitt – personliga berättelser om hur det är*. 1997:9.

<sup>21</sup> Abrahamson, M. (1991), *Från var sin sida av skrivbordet*.



För klienter med långvarigt ekonomiskt bistånd är situationen en annan. Dessa klienter pekade på att socialsekreterarna underskattar klienternas behov av information när pengarna skulle betalas ut.<sup>22</sup> Flera nämnde dessutom att de inte visste vilka deras rättigheter var i förhållande till socialtjänsten.<sup>23</sup>

Studier pekar på att det finns tydliga krav för att få ett bidrag. ”Det är möten som man måste gå på, aktiviteter som man måste delta i och papper som man måste fylla i (på rätt sätt).” Gör man inte detta kan det få drastiska konsekvenser och i värsta fall innebära att bidraget dras in. Alla dessa måsten anses inte underlätta sökandet efter ett arbete.<sup>24</sup>

Den enskilde upplever många gånger att det finns en mer eller mindre dold agenda i mötet mellan myndigheten och klienten. Bakom de förklaringar som finns till ett beslut kan det finnas mer eller mindre dolda moraliska bedömningar. Klientens vilja, klientens förmåga att arbeta, och klientens möjligheter att arbeta är tre dimensioner som väger in när beslut om ekonomiskt bistånd fattas, och klienterna delas in som ”värdiga” eller ”ovärdiga” för att få bistånd.<sup>25</sup>

#### 6.4 Skam – ett återkommande tema

Naturligtvis finns det många undantag, dvs. handläggare som genuint engagerar sig i sina klienter, men det hindrar inte att flertalet klienter är mycket missnöjda med att myndigheterna inte kan individualisera stödet till de enskilda.<sup>26</sup>

Skam är ett mycket grundläggande begrepp för att förstå den bidragstagandes situation, både när det gäller de äldre och yngre. De äldre har erfarenheter av ett liv som självständiga och självförsörjande, och finner den nya situationen som bidragsberoende som extra påfrestande.<sup>27</sup> Flera försöker undvika att tänka på sig själva som arbetslösa och/eller bidragsberoende. Bara tanken medför att de mår sämre och upplever sig själva som mindre värda. De yngre har känslor av ett annat slag. Ett bidragsberoende för yngre personer kan vara första upplevelsen av vuxenlivet. Det innebär att

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>25</sup> Billquist, L. (2002), Rummet, mötet och ritualerna.

<sup>26</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>27</sup> Ibid.

de med en ljus bild av sin framtid kastas in i en struktur som inte uppmuntrar det kreativa.<sup>28</sup>

I en studie<sup>29</sup> framgår det att arbetslöshet har en negativ inverkan på självbilden. Att vara arbetslös eller att inte klara sig ekonomiskt ger upphov till skamrelaterade känslor. Det är med dessa känslor i bagaget som många tvingas uppsöka socialtjänsten. Enskilda befinner sig i en sårbar position och upplever att man blir klassificerad som en av dem som inte klarar sig. En känsla av stigma och utanförskap uppstår.

Ytterligare en annan studie<sup>30</sup> visar att den vanligaste känslan i samband med besök vid socialkontoret är maktlöshet följt av känslan av skam. Två av tre bidragssökande har känt maktlöshet. Det faktum att ens ansökan om bidrag måste bedömas kan också upplevas som förödmjukande och kränkande. Gränserna mellan det privata och det offentliga suddas ut och bidragssökande känner ofta att de måste lämna ut sig och sitt privata liv till handläggaren.<sup>31</sup> Drygt fyra av tio ansåg att socialsekreterarnas frågor var antingen närgångna eller kränkande.<sup>32</sup>

En ny aspekt på detta tema är en diskussion om fattigdom som inte enbart ett materiellt tillstånd, utan också beskriver ett socialt tillstånd. Med tanke på det beroende som finns mellan den bidragssökande och myndigheten kan man förstå vikten av att ha ett bra förhållande till sin handläggare. Han eller hon kan vara den enda kopplingen som bidragstagaren har till ett fungerande nätverk.<sup>33</sup>

I en av studierna förs en diskussion om några oavsiktliga konsekvenser av systemet med att som grupp ingå i det behovsprövade systemet:

- Risken för en ytterligare stigmatisering.
- En rädsla hos enskilda med ekonomiskt bistånd att bli kvar i en mycket utsatt ekonomisk situation.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Halleröd, B. (1993), Åsikter om försörjningsstödstagare.

<sup>30</sup> Kalander-Blomqvist, M. och Starrin, B. (2001), Det är den där skammen...skammen att inte klara sig själv.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Av 35 intervjuer.

<sup>33</sup> Jönsson, L. R. och Starrin, B. (1999), I socialt underläge.

<sup>34</sup> Kalander-Blomqvist, M. och Starrin, B. (2001), Det är den där skammen...skammen att inte klara sig själv.

## 6.5 En positiv sida

Samtidigt får vissa förtroende för och upprättar en bra kontakt med socialsekreteraren. De känner mindre skam i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Många känner förtroende för den person som de träffat och vill alltid träffa en och samma person. Detta pekar på betydelsen av det personliga bemötandet. Dessa personer tyckte också att socialsekreterarna var välinformerade både om hushållets sociala och ekonomiska situation, dvs. att de inte privilegierade ett område till förmån av ett annat område, t.ex. det ekonomiska i förhållande till det sociala.<sup>35</sup>

Kritiken som riktas mot socialtjänsten är en anmärkning mot själva systemet och oftast inte direkt en kritik mot enskilda socialsekreterare.<sup>36</sup> Att man upplever bemötandet av socialsekreteraren på ett positivt sätt förhindrar dock inte att klienten har negativa känslor inför själva besöket.<sup>37</sup>

## 6.6 Synen på Arbetsförmedlingen

Kontakter med Arbetsförmedlingen beskrevs av de flesta som påfallande negativa. Detta beror delvis på att man har en uppfattning att Arbetsförmedlingen ska ordna ett arbete snarare än att de själva ska aktivera sig. Många uppfattar t.ex. att Arbetsförmedlingen skulle ha en större roll i förmedlandet av arbete, dvs. att de arbetssökande skulle få mer aktiv hjälp från Arbetsförmedlingen.<sup>38</sup>

De tillfrågade personerna har dock också andra sorters klagomål. Kontakten med myndigheten upplevs av många som negativ i sig. De enskilda uttryckte på olika sätt att den personliga kontakten med arbetsförmedlaren är av stor betydelse och många av de intervjuade kände att det fanns för hårda krav och för lite flexibilitet.<sup>39</sup> Flera beskriver att besöken på Arbetsförmedlingen mer eller mindre tog bort deras hopp om att få ett arbete.

Att bollas fram och tillbaka mellan åtgärder och arbetslöshet är några av de negativa aspekterna som flera studier tar upp. Enskilda upplever att de aktiviteter de ofta "tvingas" att delta i inte är anpassade efter deras personliga erfarenheter och bakgrunder. De

---

<sup>35</sup> Forsberg, E. (1998), Jag fick bita mig i tungan innan jag gick till socialen.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Carlsson, A. (2000), Att sitta under den sociala makten. SOU-Södertörn.

<sup>39</sup> Svensson, I. och Westerlund, H., Flöde eller rundgång? 2001:4. IFAU.

sätts in i alltför liten grad med hänsyn till personens tidigare arbeten, utbildningar, kompetens etc. Denna uppfattning finns hos de flesta oavsett om man har lång arbetslivserfarenhet och/eller akademisk utbildning, eller mindre erfarenhet och/eller ingen utbildning.<sup>40</sup>

## 6.7 Samverkan som möjlighet

Ett konkret tema som återkommer i studierna är en önskan om ökat samarbete mellan myndigheter så att socialtjänsten t.ex. skulle kunna ge mer stöd åt sina klienter när dessa söker arbete.<sup>41</sup>

I en studie<sup>42</sup> konstateras att ärenden som samtidigt är aktuella på socialtjänsten och Arbetsförmedlingen inte alltid får en gemensam planering. Många av klinterna anser att det borde vara självklart att myndigheterna tillsammans har överläggningar om vilka insatser som planeras. En sådan samordning skulle även medföra en bättre kunskap om varandras regelverk.

I studier av samverkansprojekt är de flesta klienter positiva till insatserna eftersom innehållet ger en känsla av delaktighet och att det förmedlas en tro på den enskildes förmåga att klara sig själv.<sup>43</sup>

För att åstadkomma en positiv utveckling menar man i flera studier att det krävs en samverkan mellan flera olika aktörer i samhället, och då inte enbart mellan myndigheter. Ett sådant samarbete behövs mellan kommun och staten, men även mellan den privata sektorn och det civila samhället. Det förhållningssättet skulle troligen bli mer lönsamt i ett längre perspektiv.<sup>44</sup>

## 6.8 Olika sätt att förstärka ett brukarperspektiv

Ett återkommande tema i studierna är viljan att bli sedd som en person och att myndigheterna ska vara mer lyhörda.

Ett återkommande tema är vikten av ett bra bemötande samt den negativa attityd till klienterna som enskilda upplever finns hos myndigheterna.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>41</sup> Länsstyrelsen Värmland, Svart på Vitt. Rapport. 1997:9.

<sup>42</sup> Carlsson, A., Franzén, E. C., Skogens, L. och Wallin, B. (1999), Arbetssökarprojektet Norrkraft.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Carlsson, A. (2000), Att sitta under den sociala makten. FoU-Södertörn.

<sup>45</sup> Jönsson, L. R. och Starrin, B., I socialt underläge. 1999:4.

Många studier pekar på vikten av få bättre information om vilka insatser som finns att tillgå, hur dessa är utformade och vad dessa aktiviteter kan leda till.

Det finns sätt att stärka de utsattas situation. Att delta i gruppverksamhet eller att organisera och samla människor med liknande problem och intressen är ett sätt att kanalisera de negativa upplevelserna och förvandla dem till ett stärkande handlande.

I en rapport<sup>46</sup> redovisas fyra kriterier som är betydelsefulla för att det ska vara möjligt att förbättra brukarperspektivet i verksamheterna:

- Brukarens behov och insatsernas resultat ska stå i centrum.
- Makt och maktrelationer ska synliggöras och beakta.
- Den enskilde ska ha reella möjligheter till inflytande och delaktighet.
- Brukarnas erfarenheter ska identifieras och tas tillvara i socialtjänstens kunskapsutveckling.

Två punkter verkar vara extra viktiga om man vill ställa den enskilde i centrum:<sup>47</sup>

- Reflektion. Socialarbetaren behöver reflektera över faktumet att de befinner sig i en ojämn maktrelation gentemot de s.k. brukarna. Det är också viktigt att reflektera över vilken betydelse kön, etnicitet, sexualitet, utbildning och ekonomiska förhållanden har för kontakten mellan socialtjänsten och klienten.<sup>48</sup>
- Öppenhet. En social tjänst som tar sin utgångspunkt i ett brukarperspektiv måste utveckla arbetssätt och metoder som har verkan för enskilda brukare och klienter.

---

<sup>46</sup> Socialstyrelsen (2005), Integration mellan forskning, utbildning och praktik ur ett brukarperspektiv.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

## 6.9 Några återkommande tema

I samband med att man ansöker om hjälp upplever de flesta klienterna, som vi tidigare redovisat, känslor av obehag och skam. Detta beror inte alltid på sättet som de blir bemötta på av myndigheterna, utan har även att göra med moraliska värderingar hos myndigheten, vilket ökar känslan hos den enskilde av att de har hamnat i ett utanförskap. En stark upplevelse är att man blir skickad mellan olika myndigheter. Flera klienter efterlyste behovet av att bli behandlade som individer och att de som arbetar på olika myndigheter skulle se mer till de individuella olikheterna och dess möjligheter.

Personer som upplever skam och mindervärdeskomplex har självfallet svårare att själva ta sig ur sin situation av bidragsberoende och arbetslöshet. Det är därför oerhört viktigt att ständigt diskutera hur myndigheterna ska undvika att enskilda får sådana känslor.

I studierna framkommer också det naturliga i att orsakerna bakom en arbetslöshet är sammansatt. En avgörande omständighet är de strukturella hindren, dvs. den existerande arbetsmarknaden. Det är inte den enskilde arbetslöse själv som är orsak till sin situation utan det kan även bero på arbetsmarknadssituationen. Det främsta strukturella hindret att nå ut på arbetsmarknaden *upplevs* av den enskilde arbetslöse vara de myndigheter som är satta att hjälpa den arbetslöse att komma ut på arbetsmarknaden. Många upplever dessa myndigheter mer som kontrollinstanser än den coachroll som arbetslösa skulle behöva.

I flera studier framkommer också den oklarhet som råder om det ekonomiska biståndet är en rättighet som omfattar alla, eller om det är något som kräver motprestationer. Å ena sidan är socialtjänsten en del av en maktbärande myndighet, med lagar, regler och direktiv, men å andra sidan är det samtidigt socialtjänstens uppgift att stödja och hjälpa personer i utsatta situationer. Det förekommer även att myndigheterna erbjuder hjälp samtidigt som de misstänker att den enskilde utnyttjar systemet.

Trots svårigheterna som beskrivs i de redogörelser som finns om enskildas situation har de flesta emellertid en positiv syn och positiva förväntningar på framtiden. Beskrivningarna innehåller exempelvis en inställning att det nog ändå kommer att ordna sig. En viktig faktor som beskrivs är vikten att ha kvar ett eget engagemang. Det vill säga, den vars engagemang och kreativitet inte

hämmas av systemet är också den som ofta tar sig ur ett bidragsberoende.

De framgångsfaktorer som nämnts i studierna är att ta utgå från den enskildes upplevda verklighet, göra en personlig plan och använda mentors- eller coachningsprogram för varje enskild individ. Om man ska kunna undvika att den arbetslöse utvecklar likgiltighet och frustration, måste en positiv situation skapas där både den enskilde arbetslöse och dennes mentor tjänar på att personen kommer ut på arbetsmarknaden.

En radikal väg som nämnts i en studie är att skrota det kvävande byråkratiska system som i dag "tar hand om" arbetslösa. I stället menar man i rapporten att företag, t.ex. bemanningsföretag, på ett bättre sätt kan få den arbetslöse i arbete. Dessa företag kan genom sitt vinstintresse göra ett bättre jobb med att få ut bidragsberoende personer på arbetsmarknaden. I första hand kan inspiration hämtas från exempelvis projekt som Telia Omställning eller de olika trygghetsrådets verksamheter.

Trots en stark kritik framkommer också att många av dem som befann sig inom ett åtgärdsprogram (praktikplats eller utbildning) var positiva till att de blev sysselsatta och kom ett steg närmare arbetsmarknaden, eller åtminstone blev socialiserade i en arbetsgrupp. Samtidigt var många kritiska till att åtgärderna oftast inte ledde till ett riktigt arbete.

## 6.10 Sammanfattning

Känt och väldokumenterat i många studier är att klienter upplever svårigheter att kommunicera med myndigheterna på ett jämlikt sätt. Det finns också en uppfattning hos enskilda att myndigheterna har förutfattade meningar om dem. Ett annat välkänt fenomen är att människor bollas fram och tillbaka mellan olika myndigheter.

De flesta studier beskriver uppfattningen att enskilda inte är tillfreds med sina liv som bidragstagare och arbetslösa. För alla intervjuade är arbete en av livets viktigaste beståndsdelar – utan arbete "är man ingen". Naturligtvis är familj och hälsa viktigare, men arbete är en del av människans identitet, något som är särskilt tydligt i den svenska kulturen.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Ibid.

Det är också välkänt att det finns ett samband mellan arbete och hälsa. Om man inte har ett arbete är risken stor att man också försämrar sin hälsa. Olika studier betonar även sambandet mellan ohälsa och en besvärlig ekonomisk situation. Ett bidragstagande blir många gånger en förstärkning av andra redan befintliga ohälsosfaktorer.<sup>50</sup>

I flera studier betonas faktumet att bidragstagaren och socialsekreteraren befinner sig i en ojämlik maktsituation.<sup>51</sup> Det ojämlika förhållandet avspeglar sig bland annat i att det är socialsekreterarens språkkod som används, med ord och uttryck som t.ex. ”normöverskott”, ”normunderskott”, ”komplettering”, ”ej berättigad till”, vilket i varje fall inledningsvis kan vara svårt att förstå för den enskilde. En annan omständighet som påverkar mötet är att det äger rum på socialsekreterarnas arbetsplats.

Ett annat återkommande tema i studierna är det förhandlingsspel som många gånger äger rum mellan socialsekreterarna och klienten. Det gäller för klienten att leva upp till bilden av att vara klient, det vill säga visa att man vill vara självförsörjande men att man inte kan eller ges den möjligheten. Förhandlingsspelet kräver ofta att man ska visa hur svag man är för att få bistånd.

Sammanfattningsvis vill den enskilde bli sedd som en person och få ett individuellt bemötande. Små ändringar i bemötandet av den enskilde har stor betydelse för hur klienten upplever mötet.

En annan omständighet som tycks påverka mötet mellan socialsekreterare och klient är inte de villkor som ställdes, utan hur de framställdes. Det pekar på vikten av att spelreglerna är tydliga och att klienterna får reda på vilka delar som är förhandlingsbara och vilka som inte är det.<sup>52</sup> Vikten av att ha en klar och tydlig information om spelreglerna är någonting som framgår i flera av de rapporterna som finns om klienternas syn på myndigheterna.

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Aronsson, G. och Karlsson, J. Ch. (red.) (2001), Skammen, självet och den sociala underordningen. Bengt Starrin i Tillitens ansikten. Lund.

<sup>52</sup> Svedberg, E. (2003), Albymetoden – En analys av en diskussion om det sociala arbetets inriktning.



## 7 Den nationella arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitikens roll, uppgifter och inriktning bestäms av riksdag och regering som ett led i utformningen av den generella ekonomiska politiken.

### 7.1 Riksdag och regering

Riksdagen beslutar om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för arbetsmarknadspolitiken, samt de organisatoriska ramarna för verksamheten genom att besluta om verksamhetsform och finansieringsform. I riksdagen bereder arbetsmarknadsutskottet ärenden om bland annat arbetsmarknadspolitik. Regeringen ansvarar sedan för styrningen av den nationella arbetsmarknadspolitiken. Den ekonomiska styrningen gäller både resultatstyrning och finansiell styrning, där den senare rör restriktioner i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, krediter m.m. Resultatstyrning innebär att mål anges för en verksamhet. Målen ska kunna mätas och ligga till grund för framtida inriktning. I regleringsbrevet till Arbetsmarknadsverket (AMV) konkretiseras resultatstyrningen genom en verksamhetsstruktur som omfattar tre nivåer: politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Utifrån budgetpropositionen fattar riksdagen beslut om målen för de två förstnämnda och övergripande målen, medan regeringen preciserar målen i verksamhetsgrenarna.

### 7.2 Arbetsmarknadsverket

AMV är den myndighet som ansvarar för utförandet av den operativa arbetsmarknadspolitiska verksamheten, vilken i huvudsak består av platsförmedling, vägledning och arbetsmarknadspolitiska

program. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges AMV:s huvuduppgifter:

- Effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft.
- Främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa personer på en effektiv och flexibel arbetsmarknad.
- Underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden.
- Motverka långa tider utan reguljärt arbete.
- Motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.

### **7.2.1 Aviserade kommande förändringar på Arbetsmarknadsverket**

Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. Den offentliga Arbetsförmedlingen finns på lokal nivå under respektive länsarbetsnämnd. I budgetpropositionen för år 2007 framgår att regeringen tänker återkomma till riksdagen i frågan om AMV:s organisation. Avsikten är att ge AMS i uppdrag att förbereda inrättandet av en sammanhållen myndighet där AMS och länsarbetsnämnderna utvecklas som egna myndigheter vid årsskiftet 2007/08.

Enligt regeringens mening har Arbetsförmedlingen under de senaste åren fått lägga ned mycket tid och resurser på att administrera olika arbetsmarknadspolitiska program, vilket har inverkat negativt på arbetet med att förmedla arbete. I budgetpropositionen för år 2007 aviserar regeringen därför att man vill reformera AMV från grunden. Den viktigaste uppgiften för myndigheten ska vara att matcha arbetssökande mot lediga arbeten i stället för att förmedla arbetsmarknadspolitiska program. De arbetsmarknadspolitiska resurserna ska vara tydligt inriktade på matchningen mellan arbetssökande och lediga arbeten, ökad konkurrens och förbättrad kontroll.

## 7.2.2 Anslag

I regleringsbrevet fördelar regeringen medel på olika anslag. Utifrån denna tilldelning fördelar AMS i sin tur de resurser som står till verkets förfogande, vidare till länsarbetsnämnderna.

**Tabell 7.1** Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Namn	Anslagspost	Belopp (mnkr)
22:1	Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader	5 058
22:2	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	38 368
	<i>varav Aktivitetsstöd</i>	7 009
	<i>varav Bidrag till arbetslöshetsersättning</i>	27 011
	<i>varav Statliga ålderspensionsavgifter</i>	4 347
22:3	Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader	3 235
22:4	Lönebidrag och Samhall m.m.	12 601
	<b>Totalt</b>	<b>59 262</b>

*Källa:* Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen.

Förvaltningsanslaget anger hur mycket pengar Arbetsmarknadsverket får använda till i huvudsak personal och lokalhyror. Anslaget för aktivitetsstöd används till försörjning av personer som anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket inte är i form av en anställning. Anslaget för köp av arbetsmarknadsutbildning används till att upphandla utbildningsinsatser, flyttningsbidrag, merkostnadsersättning och kringkostnader till programverksamhet som kommuner m.fl. anordnar. Anslaget för lönebidrag och Samhall gäller lönesubventioner för funktionshindrade.

Utöver dessa anslag anger regleringsbrevet hur mycket pengar som AMS får använda som skattekreditering för anställningsstöd, plusjobb, offentligt skyddat arbete (OSA), nystartjobb och utbildningsvikariat. Detta belopp uppgår under år 2007 till nästan 8,8 miljarder kronor.

Arbetsmarknadsverket har tidigare haft två verksamhetsområden: förmedlingsverksamhet och programverksamhet. Det övergripande målet för förmedlingsverksamheten har varit att förkorta arbetslöshetstiden för de arbetssökande och vakanstiden för otillsatta platser samt att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Det innebär att myndigheten har

ägnat mycket uppmärksamhet till arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring och att kontrollfunktionen utgjort en viktig arbetsuppgift för arbetsförmedlarna. Det indikerar också att mindre fokus har lagts på arbetssökande som saknar arbetslöshetsersättning.

### 7.2.3 Tre servicekanaler

Arbetsförmedlarnas insatser ska komplettera arbetssökandes och arbetsgivarnas egna aktiviteter när dessa inte räcker till. Inom ramen för en och samma tjänst kan det finnas delar som erbjuds via Internet, kundtjänst eller den lokala arbetsförmedlingen. De arbetssökande och arbetsgivarna ska, utifrån sina behov, alltid vägledas till den tjänst som är mest tillgänglig och minst resurskrävande för Arbetsförmedlingen.

#### Internet

Arbetsförmedlingens hemsida<sup>1</sup> är den mest lättillgängliga servicekanalen för arbetssökande och arbetsgivare. Arbetssökande kan söka efter lediga jobb i Platsbanken, skriva in sitt cv och leta efter information om yrken och studier, se prognoser och få tips hur man söker jobb. Arbetsgivare kan registrera lediga platser och anmäla varsel. Den allmänna informationen är tillgänglig för alla. Uppgifter om enskilda arbetssökande och arbetsgivare kräver dock inloggning.

#### Kundtjänst

Arbetssökande eller arbetsgivare som vill tala med en arbetsförmedlare kan ringa till kundtjänst. Handläggaren har tillgång till Arbetsförmedlingen och kan i stora drag ge samma service som ett lokalt arbetsförmedlingskontor. Kundtjänst kan dock inte fatta beslut som innebär ekonomiska åtaganden, till exempel ett arbetsmarknadspolitiskt program.

---

<sup>1</sup> [www.ams.se](http://www.ams.se)

## Lokala arbetsförmedlingen

Arbetssökande och arbetsgivare som behöver mer omfattande service än vad kundtjänst erbjuder, kan vända sig till den lokala arbetsförmedlingen. För att arbetssökande ska kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program eller få en handlingsplan eller anvisning om ledigt arbete, måste han eller hon vara inskriven på en arbetsförmedling. Arbetsgivare som inte har lyckats genomföra sin rekrytering via Internet, kan via en överenskommelse med Arbetsförmedlingen få ett rekryteringsuppdrag utfört.

### 7.2.4 Tjänsteutbudet

Arbetsförmedlingen har nio tjänster, varav sju riktar sig till arbetssökande och två till arbetsgivare. De nio tjänsterna utgör tillsammans Arbetsförmedlingens tjänsteutbud.

Syftet med tjänsteutbudet är att stödja den arbetssökandes process att hitta ett arbete och att underlätta arbetsgivarens rekryteringsprocess. För att kunna tillhandahålla tjänster på ett sätt som anpassas till kundernas individuella behov förfogar Arbetsförmedlingen över olika arbetsmetoder och arbetsmarknadspolitiska program. Arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program gör det således inom ramen för en viss tjänst.

De sju tjänsterna som riktar sig till arbetssökande är

- att söka arbete
- förbättra arbetssökandet
- vägledning till arbete
- starta eget företag
- utbildning till arbete
- klargöra arbetsförutsättningar
- anpassa arbetssituationen.

De två tjänsterna som riktar sig till arbetsgivare är

- rekrytera nya medarbetare
- utbildning inför rekrytering.

De nio olika tjänsterna visar bredden på det uppdrag som arbetsförmedlingarna har, även om tjänsteutbudet har en tydlig betoning på arbetssökande. Orsaken är att behovet av diversifierad service är stor i den heterogena gruppen av arbetssökande. Myndighetsrollen

gör att arbetsförmedlingarna, förutom att ge service, också måste ägna sig åt sanktioner mot individer, t.ex. när det gäller ifrågasättandet av rätt till arbetslöshetsersättning.

Dessa nio tjänster är skapade och fastlagda på AMS, men det är fortfarande okänt hur verkningsfulla de faktiskt är. Några utvärderingar har inte gjorts och inga förutsättningar har skapats för att fullfölja några sådana. De kunder (arbetssökande och arbetsgivare) som är föremål för tjänsterna är inte markerade i Arbetsförmedlingens operativa indatasystem på så sätt att databaserna på ett hanterligt sätt kan identifiera dem. Inom utredningen kan vi alltså inte utröna i vilken mån arbetssökande som uppstår ekonomiskt bistånd tar del av Arbetsförmedlingens tjänsteutbud.

Tjänsteutbudet syftar till att effektivisera servicen till kunderna och det är möjligt att dessa haft positiva effekter på Arbetsförmedlingens arbete i generell bemärkelse. Men så länge det saknas förutsättningar att utvärdera tjänsterna är kunderna utelämnade till Arbetsmarknadsverkets egen övertygelse om att tjänsteutbudet är effektivt. Ett annat slående faktum är att arbetsförmedlingarnas tjänsteutbud förefaller vara relativt okänt utanför Arbetsmarknadsverket. Kännedomen om Arbetsförmedlingens interna kodningssystem för olika sökandekategorier verkar vara betydligt mer välspredd.

### 7.3 Arbetsmarknadspolitiska program och insatser

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har under flera decennier präglats av omfattande aktiviteter, tidigare benämnt som arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De aktiverande insatserna har utsatts för återkommande kritik, främst för att de inte ger någon effekt för individen samt att de snarast fungerat som en metod för att dölja antalet arbetslösa. Från och med år 2007 har regeringen minskat antalet personer i program för att öka effektiviteten, så att större fokus i stället bör läggas åt den primära uppgiften, nämligen matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb. Lönebidrag och särskilt anställningsstöd kommer dock att finnas kvar och den tidigare bedrivna försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare kommer att bli permanent.

## **7.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd**

I detta avsnitt visar vi i vilken omfattning personer med ekonomiskt bistånd är representerade i arbetsmarknadspolitiska program samt i vilken mån personer som har ekonomiskt bistånd betraktas som öppet arbetslösa. Två aspekter återkommer ständigt i diskussionerna. Det första är att arbetssökande med ekonomiskt bistånd inte tar del av programmen i lika hög utsträckning som arbetssökande med arbetslöshetsförsäkring. Det andra är att den förstnämnda gruppen ofta inte betraktas som öppet arbetslösa utan kategoriseras som övriga inskrivna (sökandekategori 14), vilket implicit innebär att de inte betraktas som redo att börja arbeta direkt och därmed inte kan ta del av Arbetsförmedlingens service i lika hög grad som de arbetslösa.

### **7.4.1 Beskrivning av målgruppen**

Arbetsförmedlingen har inga uppgifter om hur de arbetssökande försörjer sig, vilket gör det svårt att uppskatta i vilken omfattning personer med ekonomiskt bistånd faktiskt tar del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Utredningen har därför genomfört en fördjupningsstudie där AMS statistik om arbetssökande har samkörts med uppgifter från registret över ekonomiskt bistånd. Studien omfattar samtliga personer i åldersgruppen 20–64 år som bodde i hushåll som mottog ekonomiskt bistånd år 2004 samt ett urval av personer inskrivna på Arbetsförmedlingen samma år som inte fick något ekonomiskt bistånd. Rapporten återfinns i sin helhet i en bilaga till utredningen.

Totalt 243 000 personer i åldern 20–64 år fick vid något tillfälle ekonomiskt bistånd år 2004. 40 procent av dessa, eller 97 000 personer, var inte inskrivna på Arbetsförmedlingen vid något tillfälle under det året. Utredningen utgår från att kommunerna och arbetsförmedlingarna gjort bedömningen att dessa personer inte stod till arbetsmarknadens förfogande, och därför kommer denna grupp inte att beröras mer i studien. I denna grupp kan även ingå personer som har arbete, men som på grund av familjesituation, försörjningsbörda eller andra skäl ansöker om ekonomiskt bistånd. Kvar blir fyra olika ersättningsgrupper som kategoriseras beroende

på ersättningsform. I tabellen nedan ges även en generell bild av hur bakgrundsförutsättningarna ser ut i de olika grupperna.

**Tabell 7.2** Ersättningsformer för personer inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2004 med bakgrundskaraktistik

Kategori	Förklaring	Karaktistika
A-kassa enbart	Personer som under år 2004 fick arbetslöshetsersättning (A-kassa)	17 % <25 år, flest födda i Sverige, högst utbildningsnivå, fler kvinnor
A-kassa och ek. bistånd	Personer som fick både ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och arbetslöshetsersättning	21 % <25 år, något färre födda i Sverige, lägre utbildningsnivå, något fler män
Ek. bistånd enbart	Personer som fick ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd)	31 % < 25 år, fler män, många utlandsfödda, låg utbildningsnivå
Saknar/annan ersättning	Personer med annan ersättning (lön, aktivitetsstöd), alternativt ingen ersättning (försörjd av annan familjemedlem)	24 % < 25 år, ofta födda i Sverige, näst högst utbildningsnivå

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Vid en granskning av statistiken är det viktigt att skilja på det genomsnittliga antalet arbetslösa eller biståndstagare under ett år, och antalet som varit arbetslösa eller uppburit bistånd vid något tillfälle under året. För att tydliggöra skillnaden mellan kvarstående och flöden kan man undersöka antalet arbetslösa. Oftast nämns nivån på arbetslösheten en viss månad eller som genomsnitt över året. I dessa fall är det mindre intressant att diskutera hur många som varit arbetslösa någon gång under året. Det finns dock anledning inom ramen för denna utredning att diskutera både kvarstående och flöden.

Bland de 146 000 personerna som någon gång under år 2004 både fick ekonomiskt bistånd och var inskrivna på Arbetsförmedlingen, var det inte så vanligt att detta skedde samtidigt. Av dem som fick ekonomiskt bistånd fyra till sex månader var endast 36 procent inskrivna på Arbetsförmedlingen fyra till sex månader. Ju längre tid en person fick ekonomiskt bistånd, desto mindre vanligt var det att samma person var inskriven på Arbetsförmedlingen under samma



tid. Endast 18 procent av dem som fick ekonomiskt bistånd hela året var också inskrivna på Arbetsförmedlingen under hela året.

### Genomsnittligt antal inskrivna år 2004

I syfte att få grepp om omfattningen av olika insatser illustreras statistiken i form av genomsnittsvärden för ett år. Med denna metod är det lättare att åskådliggöra resursinsatserna, eftersom en person som återkommer i arbetslöshetsstatistiken eller i statistiken för ekonomiskt bistånd får en större vikt utslaget på hela året, jämfört med en person som bara varit arbetslös eller fått ekonomiskt bistånd en månad under året.

**Tabell 7.3 Genomsnittligt antal inskrivna vid Arbetsförmedlingen år 2004 fördelat på ersättning samt sysselsättning**

Ersättning	Antal inskrivna	andel i arbete	andel utan arbete
A-kassa enbart	376 519	36	64
Ek. bistånd + A-kassa	26 567	20	80
Ek. bistånd enbart	51 805	12	88
Saknar/annan ersättning	149 568	26	74

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Tabell 7.3 visar att en betydande andel av de drygt 600 000 personerna inskrivna på Arbetsförmedlingen hade arbete. Företrädesvis rör det sig om personer som hade deltidsarbete eller timanställningar och som kompletterade sin inkomst med A-kassa, men i vissa fall även med ekonomiskt bistånd. I genomsnitt 78 000 personer av de inskrivna på Arbetsförmedlingen fick ekonomiskt bistånd. Det bör dock noteras att en tredjedel av dem som hade ekonomiskt bistånd även fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Beroende på ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen, familjesituation och försörjningsbörda kan det således vara nödvändigt att komplettera med ekonomiskt bistånd.

### Genomsnittligt antal inskrivna utan arbete år 2004 – arbetslösa, i arbetsmarknadspolitiska program eller övriga inskrivna

Arbets sökande utan arbete har delats in i tre olika grupper: arbetslösa, deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt övriga inskrivna. Med arbetslösa menas ”öppet” arbetslösa, alltså sådana personer som bedöms kunna ta arbete direkt (sökandekategori 11 enligt AMS klassifikationssystem). Med arbetsmarknadspolitiska program menas både konjunkturberoende program och program för funktionshindrade. I kategorin övriga inskrivna (sökandekategori 14) finns personer som har någon form av begränsat arbetsutbud. Det kan exempelvis bero på att den arbetssökande är sjukskriven, söker arbete i begränsad omfattning eller trots omfattande insatser från Arbetsförmedlingen inte bedömts kunna arbeta, men ändå vill kvarstå som sökande. Gemensamt för denna heterogena gruppen ”övriga inskrivna” är dock att dessa personer inte har någon arbetslöshetsersättning, eftersom det strider mot regelverket att få A-kassa samtidigt som man bedöms ha ett begränsat arbetsutbud.

**Tabell 7.4 Genomsnittligt antal utan arbete på Arbetsförmedlingen år 2004 fördelat på ersättning och status**

Ersättning	Antal utan arbete	andel arbetslösa	andel i program	andel övriga inskrivna
A-kassa enbart	240 791	75	22	3
Ek. bistånd + A-kassa	20 854	71	23	5
Ek. bistånd enbart	46 455	46	28	26
Saknar/annan ersättning	110 819	25	59	16

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bistånd. 2006.

Totalt var 67 000 personer med ekonomiskt bistånd inskrivna på Arbetsförmedlingen och saknade arbete. Gruppen som fick både ekonomiskt bistånd och A-kassa skiljer sig markant från gruppen som enbart hade ekonomiskt bistånd, och liknar i stället gruppen som enbart fick A-kassa. Av dem som enbart hade ekonomiskt bistånd var 26 procent inskrivna som ”övriga inskrivna”. Av dem som hade både ekonomiskt bistånd och A-kassa var det endast 5 procent som tillhörde denna kategori. Kontrollfunktionen kring

arbetslöshetsersättningen spelar sannolikt en avgörande roll. För de som fick A-kassa var arbetslösheten högst och andelen i gruppen övriga inskrivna mycket låg.

Knappt hälften av dem som enbart fick ekonomiskt bistånd och var utan arbete definierades enligt Arbetsförmedlingen som arbetslösa. En fjärdedel tillhörde gruppen övriga inskrivna och 28 procent deltog i genomsnitt varje månad i något arbetsmarknadspolitiskt program. Det var således en något större andel biståndstagare som deltog i något program än bland dem som har arbetslöshetsersättning.

Den största andelen deltagare i något program fanns i gruppen som saknade eller hade annan ersättning. I och med att dessa personer varken fått arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd under året rör det sig om arbetsmarknadspolitiska program med lång varaktighet, till exempel lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) eller förstärkt eller särskilt anställningsstöd där deltagarna får subventionerad lön. Här återfinns sannolikt även ett stort antal personer i aktivitetsgarantin, vilka fick aktivitetsstöd under beslutsperioden.

**Tabell 7.5** Genomsnittligt antal i arbetsmarknadspolitiska program år 2004 fördelat på ersättning

Ersättning	Antal i program	andel i konjunkturberoende program	andel i program för funktionshindrade
A-kassa enbart	53 787	90	10
Ek. bistånd + A-kassa	5 156	90	10
Ek. bistånd enbart	11 709	86	14
Saknar/annan ersättning	66 863	68	32

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

I tabell 7.5 framgår det att i genomsnitt 17 000 personer som hade ekonomiskt bistånd under år 2004 deltog i något arbetsmarknadspolitiskt program varje månad. Majoriteten deltog i konjunkturberoende program. Antagandet om att lönebidrag och OSA förekom i hög grad bland deltagarna i gruppen med annan ersättning bekräftas av den höga andelen program för funktionshindrade.

### 7.4.2 Biståndstagare i arbetsmarknadspolitiska program år 2006

Mellan år 2004 och år 2006 bedöms deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska program ha ökat med drygt 40 000 personer. Antalet biståndstagare bedöms samtidigt vara oförändrat under perioden. Ökningen av antalet programdeltagare antas få lika stort genomslag på personer med ekonomiskt bistånd som för de arbetssökande som får ersättning från A-kassan.

En uppräknig av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till 2006 års nivåer ger att i genomsnitt 22 000 biståndstagare varje månad deltar i något program. Utöver dessa 22 000 tillkommer det sannolikt även potentiella biståndstagare bland programdeltagarna i kategorin ”saknar/annan ersättning”. Enligt skattningar kan mellan 10 000 och 15 000 biståndstagare tillkomma. Detta antal består av personer som fått årslånga beslut om lönebidrag, OSA eller anställningsstöd och som sannolikt skulle få ekonomiskt bistånd om det inte vore för Arbetsförmedlingens beslut. Med 2006 års nivåer deltar totalt sett uppskattningsvis cirka 35 000 biståndstagare (22 000) eller potentiella biståndstagare (10 000–15 000) varje månad i ett program anvisat av Arbetsförmedlingen.

### 7.4.3 Hur stor andel har deltagit i program över en längre tid?

Studiet av flöden är ett annat sätt att mäta hur ofta enskilda med ekonomiskt bistånd har deltagit i program. I tabell 7.7 framgår det hur stor andel av deltagarna i de olika redovisningsgrupperna som deltagit i program och hur många gånger.

**Tabell 7.6** Andel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2004 som deltagit i något arbetsmarknadspolitiskt program mellan år 2000 och första kvartalet år 2006 fördelat på ersättning och frekvens

Frekvens	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
1 gång	19	20	21	21
2 gånger	12	15	13	11
3 gånger	8	11	9	7
4 gånger	5	9	6	5
> 5 gånger	11	19	11	12
Minst en gång	56	74	59	56

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

De personer som under år 2004 fick både ekonomiskt bistånd och A-kassa har under de studerade sex åren varit mest frekventa i arbetsmarknadspolitiska program. Bland resterande grupper är förekomsten av programdeltagande relativt jämnt fördelad. I en jämförelse mellan enskilda med ekonomiska bistånd och dem som uppburit A-kassa kan vi konstatera att den förstnämnda gruppen är väl representerade i program.

#### Vad händer med de nyinskrivna arbetslösa?

I detta avsnitt följer en redovisning av de personer som någon gång skrevs in som arbetslösa (sökandekategori 11) på Arbetsförmedlingen under år 2004. I denna kategori ingår de som i vardagligt tal brukar benämnas ”öppet” arbetslösa, dvs. inte personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och inte heller de som är kategoriserade som ”övrigt inskrivna”.

**Tabell 7.7** Vad hände med de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen efter att de lämnat arbetslöshet (sökandekategori 11)? (procent)<sup>2</sup>

Utfall/status	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
<b>Avaktualiserade</b>	<b>72</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>76</b>
<i>fått arbete</i>	49	31	15	35
<i>reguljär utbildn.</i>	9	8	9	8
<i>känd orsak</i>	6	5	6	7
<i>okänd orsak</i>	7	14	33	26
<i>återrem. mynd.</i>	0	1	1	0
<b>Kvarstående Af</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>22</b>
<i>program</i>	19	28	19	13
<i>övriga inskrivna</i>	7	12	15	9
Övrigt <sup>3</sup>	2	2	3	2
<b>Totalt antal</b>	<b>242 480</b>	<b>16 309</b>	<b>51 230</b>	<b>114 993</b>

Källa: Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

I tabell 7.7 framgår det att hälften av de inskrivna arbetslösa med A-kassa fick ett osubventionerat arbete medan motsvarande utfall endast uppgår till 15 procent bland personer som fått ekonomiskt bistånd. I den sistnämnda gruppen är det i stället vanligast att kontakten med Arbetsförmedlingen upphörde av okänd orsak. Det som inträffat är vanligtvis att den arbetssökande blivit kallad till möte på Arbetsförmedlingen, men inte infunnit sig. Konsekvensen är att Arbetsförmedlingen uppfattar det som att den arbetssökande inte längre är intresserad av Arbetsförmedlingens tjänster och att personen därför avförs från Arbetsförmedlingens ansvar. Detta är betydligt mer ovanligt bland personer som får A-kassa, vilket förklaras av Arbetsförmedlingens uppdrag att kontrollera personer som kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning ger starka incitament att sköta kontakten för båda parter.

Andelen som kvarstår som arbetssökande på Arbetsförmedlingen, men inte längre som öppet arbetslösa, var störst i gruppen som hade både A-kassa och ekonomiskt bistånd, men relativt stor även för dem som enbart fick ekonomiskt bistånd. Oavsett ersättning var deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program den van-

<sup>2</sup> Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som arbetslösa första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Övergångarna har räknats fram till mars 2006.

<sup>3</sup> Personer i sökandekategori 91 (ej statistikförda) samt där det inte varit möjligt att finna orsaken.

ligaste anledningen att de arbets sökande fortfarande var inskrivna på Arbetsförmedlingen efter att ha varit öppet arbetslösa. Övergången från öppet arbetslöshet till program var lika vanlig bland personer med A-kassa som den var för dem som har ekonomiskt bistånd. Det som främst särskilde de kvarstående mellan ersättningsgrupperna, var att personer som enbart fick ekonomiskt bistånd i relativt stor omfattning kategoriserades som övriga inskrivna. Det kan dels bero på att biståndstagarna är mer begränsade i sitt arbetsutbud, men även Arbetsförmedlingens kontrollfunktion för personer med arbetslöshetsersättning. Det finns inget krav på att personer som uppbär ekonomiskt bistånd måste återföras till sökandekategori 11 för att få ersättningen utbetald, vilket är en förutsättning för dem som får A-kassa.

Uppgifterna om övergångarna till program i tabell 7.7 kan brytas ned och illustreras i tabell 7.8 med mer detaljerad information om vilka program som var mest frekventa bland de olika grupperna.

**Tabell 7.8 Vilka arbetsmarknadspolitiska program gick de nyinskrivna öppet arbetslösa till? (procent)**

Program	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
Förberedande insatser	11	16	8	5
Arbetspraktik	4	6	4	3
Ungdomsinsatser	2	3	4	3
Subventionerat arbete (lönebidrag, OSA, anställningsstöd)	2	2	1	1
Arbetsmarknadsutbildn.	1	1	0	0
Start av näringsverksam.	1	0	0	1

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Förberedande insatser är det program som var överlägset vanligast oavsett vilken ersättning de nyinskrivna haft. Programmet bestod under år 2004 av fyra olika insatser: arbetslivsinriktad rehabilitering, aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, datortek samt förberedande utbildning. Dessa insatser är dock förhållandevis korta, vilket förklarar det stora flödet. Som jämförelse kan nämnas subventionerade arbeten (lönebidrag, OSA och olika

anställningsstöd) som håller på under längre tid och således är mindre frekventa.

Av tidsmässiga skäl har utredningen inte genomfört någon effektutvärdering av programdeltagandet. Vi har därmed ingen kunskap om i vilken utsträckning programverksamheten har bidragit till att underlätta deltagarnas situation på arbetsmarknaden, jämfört med att inte delta i något program. I kommande avsnitt *Resultat efter arbetsmarknadspolitiska program* presenteras dock sysselsättningsgraden bland deltagare som avslutade något program under år 2005. I det datamaterialet saknas dock uppgifter om ekonomiskt bistånd. Resultaten är i stället fördelade på deltagare med medlemskap i arbetslöshetskassa respektive utan medlemskap.

#### 7.4.4 Övriga inskrivna (sökandekategori 14)

Personer som önskar ta del av Arbetsförmedlingens service men som inte bedöms kunna ta ett arbete direkt kategoriseras i sökandekategori 14, vilket i mer allmänna ordalag benämns som övriga inskrivna. Enligt Arbetsmarknadsverkets interna instruktion till handläggarna rör det sig om arbetssökande som är sjukskrivna, föräldralediga, studerar, har särskilda begränsningar i sitt arbetsutbud eller som trots omfattande insatser från Arbetsförmedlingens sida inte kunnat få eller bedömts kunna få arbete. Gemensamt för denna heterogena grupp är att individen inte får någon arbetslöshetsersättning under den tid denne befinner sig i sökandekategori 14. Vid registrering i denna kategori avanmäls personen automatiskt från A-kassan, om sådan finns, eftersom man enligt reglerna för arbetslöshetsersättningen inte får ta emot A-kassa om man inte bedöms kunna tillträda ett arbete omgående. Några sådana regler finns inte för personer som har ekonomiskt bistånd. Ungefär hälften av de arbetssökande som återfinns i sökandekategori 14 har medlemskap i någon A-kassa, men får alltså ingen ersättning under den tiden.

Sedan år 2004 och fram till första halvåret 2006 ökade antalet övriga inskrivna från knappt 40 000 till över 50 000 personer. Orsaken till denna väsentliga ökning beror sannolikt inte på en osedvanlig ökning av personer som uppfyller de ovannämnda kriterierna, utan snarare på ett förändrat arbetssätt. En möjlig förklaring är att Arbetsförmedlingens intensifierade arbete med kontroll-



funktionen påverkar arbetssökande med ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen saknar sanktionsmöjligheter för personer som har ekonomiskt bistånd och som avvisar arbete eller anvisning till program. I brist på verktyg som kan få ekonomiska påföljder för individen, kan då handläggaren begränsa servicen för individen eftersom denne inte godtagit Arbetsförmedlingens förslag. Personer som är kategoriserade i sökandekategori 14 får begränsad service. Det finns även en misstanke om att Arbetsförmedlingens handläggare ibland är alltför snabba att föra över personer som inte kan ta arbete på några dagar till sökandekategori 14. Denna gräns bör rimligtvis vara mer generöst tilltagen, exempelvis en månad.

I tabell 7.8 kunde vi konstatera att relativt många arbetssökande i gruppen som får ekonomiskt bistånd kategoriseras först som öppet arbetslösa för att sedan kategoriseras som övriga inskrivna.

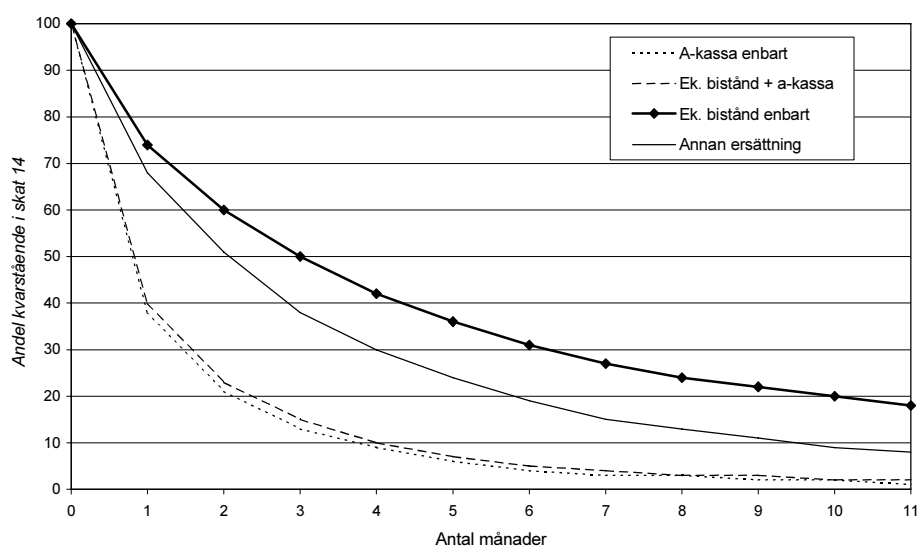
**Tabell 7.9** Antal och andel nyinskrivna som registrerats i sökandekategori 14 på Arbetsförmedlingen under år 2004

Antal/andel	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
Antal i kat. 14	28 680	2 696	17 224	37 326
Andel i kat. 14	4	8	16	8
<b>Totalt inskrivna</b>	<b>582 404</b>	<b>35 545</b>	<b>111 131</b>	<b>400 875</b>

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

I tabell 7.9 framgår att arbetssökande med ekonomiskt bistånd i betydligt högre grad placeras i sökandekategori 14 redan vid inskrivningen på Arbetsförmedlingen, jämfört med övriga ersättningsgrupper. I figur 7.1 kan man också konstatera att personer med enbart ekonomiskt bistånd kvarstår längre tid i denna kategori än personer med arbetslöshetsersättning. Arbetssökande med både A-kassa och ekonomiskt bistånd uppvisar samma beteendemönster som de med enbart A-kassa.

**Figur 7.1** Hur många månader kvarstår de olika grupperna i sökandekategori 14?



*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Personer som enbart får ekonomiskt bistånd återfinns alltså oftare i sökandekategori 14 än personer med A-kassa. De placeras i högre grad i denna sökandekategori redan vid inskrivningstillfället och kvarstår under en längre tid. Varför det är så kan vi endast spekulera om, men det finns två tänkbara förklaringar. Den första är att kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen medför olika arbetsrutiner beroende på om den arbetssökande får A-kasseersättning eller inte. Den andra är att personer som har ekonomiskt bistånd i högre grad har ett begränsat arbetsutbud jämfört med dem som har A-kassa. Det är dock inte troligt att endera orsaken är den enda förklaringen. Möjligen kan det vara en kombination av båda. En intressant fråga är om biståndstagarna har möjlighet att ta del av programverksamheten, även om de inte betraktas som öppet arbetslösa.

**Tabell 7.10** Vad händer med de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen efter de lämnar kategorin övriga inskrivna (sökandekategori 14)? (procent)<sup>4</sup>

Utfall/status	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
<b>Avaktualiserade</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>48</b>	<b>47</b>
<i>fått arbete</i>	13	8	5	10
<i>reguljär utbildn.</i>	1	1	7	5
<i>känd orsak</i>	13	10	12	14
<i>okänd orsak</i>	4	7	19	14
<i>återrem. mynd.</i>	3	4	5	5
<b>Kvarstående Af</b>	<b>64</b>	<b>67</b>	<b>40</b>	<b>48</b>
<i>program</i>	3	6	16	29
<i>arbetslös</i>	60	61	25	19
Övrigt <sup>5</sup>	1	3	11	5
<b>Totalt antal</b>	<b>5 517</b>	<b>2 696</b>	<b>17 224</b>	<b>7 180</b>

Källa: Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Det råder stora variationer i utfallet mellan de olika ersättningsgrupperna. I tabell 7.10 framgår det att en tredjedel av personerna som har A-kassa avaktualiseras från Arbetsförmedlingen och nästan alla kvarstående blir registrerade som öppet arbetslösa. En marginell andel övergår till program. Hälften av personerna som inte har A-kassa avaktualiseras och de flesta utan att ha fått något arbete. Problematiken i målgruppen illustreras av att många avaktualiseras av okänd orsak eller på grund av att man återremitteras till en annan myndighet, oftast Försäkringskassan. Knappt hälften av målgruppen kvarstår som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Här är dock vanligt med övergångar till arbetsmarknadspolitiska program. 16 procent av dem som enbart får ekonomiskt bistånd går till något arbetsmarknadspolitiskt program (inklusive subventionerade anställningar). Det verkar med andra ord som om tillgängligheten till arbetsmarknadspolitiska program inte påverkas av om personer med ekonomiskt bistånd kategoriseras som öppet arbetslösa eller övriga inskrivna.

<sup>4</sup> Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som arbetslösa första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Övergångarna har räknats fram till mars 2006.

<sup>5</sup> Personer i sökandekategori 91 (ej statistikförda) samt där det inte varit möjligt att finna orsaken.

**Tabell 7.11 Vilka program går de nyinskrivna i sökandekategori 14 i högsta grad till (procent)**

Program	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
Förberedande insatser	2	4	9	22
Subventionerat arbete (lönebidrag, OSA, anställningsstöd)	0	1	3	5
Arbetspraktik	0	1	2	1
Ungdomsinsatser	0	0	1	0
Start av näringsverksam.	0	0	0	1

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

För den som tidigare har varit inskriven i sökandekategori 14 är det vanligaste programmet förberedande insatser, oavsett vilken ersättningsform de arbetssökande har. Som tidigare nämnts ingår arbetslivsinriktad rehabilitering i förberedande insatser och det är en starkt bidragande orsak till det frekventa deltagandet i förberedande insatser. Övergångarna till ungdomsinsatser förekommer dock endast bland gruppen med ekonomiskt bistånd och då i ytterst liten omfattning.

#### **7.4.5 Slutsatser om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program**

Vi har konstaterat att arbetssökande som får ekonomiskt bistånd är väl representerade i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Under år 2006 bedöms i genomsnitt 35 000 personer i målgruppen månadsvis delta i statliga arbetsmarknadsprogram. Sedan år 2000 har målgruppen deltagit i program i lika hög grad som personer som får A-kassa. Att döma av andelen placeringar i tabell 7.8 och 7.11, verkar även prioriteringarna av program generellt sett vara densamma mellan de olika ersättningsgrupperna.

Hypotesen att personer som får ekonomiskt bistånd i hög grad blir kategoriserade som övriga inskrivna är korrekt, men målgruppen har tillgång till programverksamheten även om de inte betraktas som öppet arbetslösa.

**Tabell 7.12 Andel som gick till program av de nyinskrivna arbetslösa eller övriga inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2004 fördelat på ersättning från ekonomiskt bistånd eller A-kassa**

Utfall/status	A-kassa enbart	Ek. bistånd enbart
Nyinskrivna arbetslösa <i>varav till program</i>	242 480 46 071 (19 %)	51 230 9 734 (19 %)
Nyinskrivna övriga sökande <i>varav till program</i>	24 655 740 (3 %)	17 224 2 756 (16 %)
Totalt till program	46 811	12 490
Andel till program av arbetslösa eller övriga inskrivna	46 811 / (242 480+24 655) = 18 %	12 490 / (51 230+17 224) = 18 %

*Källa:* Utredningens egna bearbetningar.

I tabell 7.12 kan vi se att de som får A-kassa respektive ekonomiskt bistånd i lika omfattning, 18 procent, övergår till något arbetsmarknadspolitiskt program oavsett om Arbetsförmedlingen betraktar dem som arbetslösa eller övriga inskrivna. Misstanken om att personer som får ekonomiskt bistånd skulle vara underrepresenterade i programverksamheten på grund av Arbetsförmedlingens kategoriseringar är således felaktig. Däremot kvarstår det faktum att målgruppen skrivs in i sökandekategori 14 i högre grad än de som har A-kassa och att de dessutom kvarstår i denna sökandekategori under en längre tid. Det kan ha en negativ inverkan på hur snabbt man får tillgång till programmen.

Målgruppens största problem är emellertid de många avaktualiseringarna som inte har någon känd orsak. Att kontakten mellan Arbetsförmedlingen och individen upphör får inga omedelbara ekonomiska konsekvenser för den senare, vilket medför att ingen av parterna har tillräckligt starka incitament att faktiskt upprätthålla den.

## 7.5 Resultat efter arbetsmarknadspolitiska program

Som komplement till den fördjupningsstudie som utredningen genomfört och beskrivit i avsnitt 7.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd, presenteras i detta avsnitt vilken sysselsättningsgrad deltagarna har efter respektive arbetsmarknadspolitiskt program år 2005. I datamaterialet som enbart baseras på uppgifter från Händel

återfinns inga uppgifter om ekonomiskt bistånd. Resultaten som presenteras är därför uppdelade på huruvida deltagarna har medlemskap i arbetslöshetskassa eller inte.

Observera att ett medlemskap inte automatiskt betyder att en person får A-kasseersättning, eller att en person utan medlemskap alltid får ekonomiskt bistånd. Arbetssökande kan ha annan form av försörjning när de inte deltar i program, till exempel sjukersättning, uppsägningslön, föräldrapenning, kommunal introduktionsersättning, halvtidspension eller – framför allt när det gäller ungdomar – att någon annan familjemedlem försörjer dem. Samtidigt förekommer det att personer med medlemskap i arbetslöshetskassa kan få ett kompletterande ekonomiskt bistånd. Om ersättningsnivån i försäkringen är alltför låg i förhållande till individens familjesituation eller försörjningsbörd, kan han eller hon få ekonomiskt bistånd.

Mot bakgrund av informationen i den databas som skapades i samband med samkörningen mellan Händel och registret över ekonomiskt bistånd kan vi dock få en uppfattning om hur vanligt det är att arbetssökande utan kassamedlemskap får ekonomiskt bistånd. Enligt databasen uppgick andelen till 37 procent. Det relativt svaga sambandet mellan förekomst av ekonomiskt bistånd och icke-kassamedlemskap förklaras delvis av att många i ersättningsgruppen ”saknar/annan ersättning” har årslånga beslut om program, exempelvis lönebidrag. Det bör alltså framhållas att personer som saknar kassamedlemskap inte är synonyma med biståndstagare. Det ger dock en indikation på att dessa båda förhållanden ofta sammanfaller.

I avsnitt 7.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd, nämndes att programdeltagandet generellt sett var likartat bland A-kassemedlemmar och biståndstagare. Arbetsmarknadsverket följer månadsvis upp hur många deltagare som fått arbete efter en avslutad anvisningsperiod. Resultaten har dock aldrig presenterats fördelat på personer med medlemskap i A-kassa respektive utan medlemskap. Dessa resultat redovisas i tabell 7.14 och gäller alla deltagare som avslutade ett program under år 2005.

**Tabell 7.13 Andel i arbete<sup>6</sup> 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program eller insats år 2005 fördelat på kassamedlemskap. Siffrorna inom parentes utgör hur stor procentandel som avser arbete med subvention. Kolumnen med differenser utgår från dem utan kassamedlemskap.**

Program/insats	A-kassa	Ej A-kassa	Differens
<b>Konjunkturberoende program</b>			
Arbetsmarknadsutbildning	72,9 (13,8)	68,2 (15,7)	-4,7 (1,9)
Arbetspraktik	45,4 (16,9)	35,7 (12,8)	-9,7 (-4,1)
<i>därav Prova-på-platser</i>	39,9 (16,9)	30,9 (10,9)	-9,0 (-6,0)
Stöd till start av näringsverksamhet	78,6 (0,4)	84,9 (0,3)	6,3 (-0,1)
<b>Ungdomsinsatser</b>			
<i>därav Ungdomsgarantin</i>	39,6 (4,4)	26,9 (5,2)	-12,7 (0,8)
<i>därav Kommunalt ungdomsprogram</i>	39,0 (1,0)	36,1 (1,1)	-2,9 (0,1)
<b>Förberedande insatser</b>			
<i>därav Aktiviteter inom vägledning och platsförm.</i>	37,3 (19,1)	23,3 (8,9)	-14,0 (-10,2)
<i>därav Arbetslivsinriktad rehabilitering</i>	35,6 (27,4)	31,0 (25,7)	-5,6 (-1,7)
<i>därav Datortek</i>	28,1 (4,9)	18,5 (3,7)	-9,6 (-1,2)
<i>därav Förberedande utbildning</i>	23,1 (4,9)	15,5 (3,2)	-7,6 (-1,7)
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	37,0 (5,5)	22,5 (3,6)	-14,5 (-2,0)
Friårslediga	78,0 (0,5)	75,6 (7,3)	-2,4 (6,8)
<b>Anställningsstöd</b>			
<i>därav Allmänt anställningsstöd</i>	62,4 (1,0)	69,3 (1,6)	6,9 (0,6)
<i>därav Förstärkt anställningsstöd</i>	37,4 (3,8)	58,4 (6,3)	21,0 (2,5)
<i>därav Särskilt anställningsstöd</i>	22,1 (8,8)	36,7 (16,7)	14,6 (7,9)
<b>Särskilda insatser för funktionshindrade</b>			
<i>därav Lönebidrag</i>	21,6 (3,0)	33,5 (3,2)	11,9 (0,2)
<i>därav Offentligt skyddad anställning</i>	23,1 (18,9)	30,0 (24,8)	6,9 (5,9)

Källa: Häandel, AMS.

Resultaten visar att samtliga insatser som gäller subventionerade anställningar ger högre sysselsättningsgrad för personer som saknar kassamedlemskap jämfört med dem som har medlemskap. Skill-

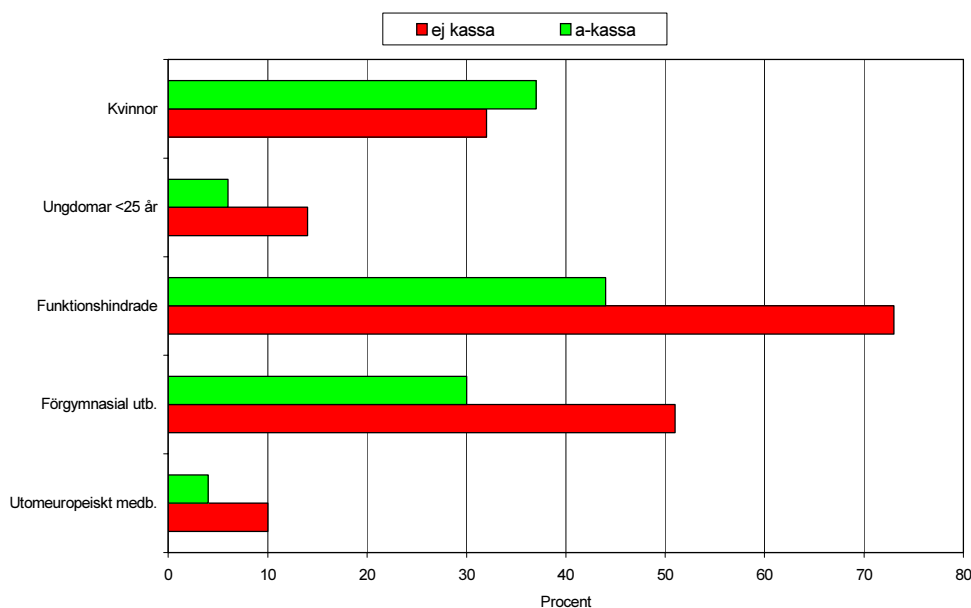
<sup>6</sup> Med arbete avses avlönat arbete. Enligt AMS definition avaktualiserad med orsak 1, 2, 3, 4 eller i sökandekategori 21, 22, 31, 38, 39, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 53. Deltagare som vid uppföljningstillfället återfinns i samma sökandekategori som de lämnat exkluderas från uppföljningen, eftersom de antagits haft uppehåll och således inte definitivt avslutat programmet eller insatsen.

naderna kvarstår även om man rensar resultaten och endast mäter osubventionerade anställningar som arbete. Stöd till start av näringsverksamhet är det enda av programmen med aktivitetsstöd där personer utan kassamedlemskap lyckats bättre än jämförelsegruppen. Deltagarna i detta program, liksom många av de i anställningsstöd, har i regel någon form av nätverk eller arbetsgivar-kontakter vilket ger dem en förhållandevis stark ställning på arbetsmarknaden. Det verkar alltså som om de program som anses ligga närmast arbetsmarknaden är lika effektiva för personer som saknar kassamedlemskap, som för dem med kassamedlemskap. Däremot är programmen med aktivitetsstöd mindre effektiva för vår målgrupp, förutom start av näringsverksamhet.

I figur 7.2 framgår att gruppen utan kassamedlemskap består av en större andel ungdomar, större andel funktionshindrade, större andel lågutbildade och större andel med utomeuropeiskt medborgarskap. De har samtidigt färre inskrivningstillfällen vid Arbetsförmedlingen än gruppen med kassamedlemskap (visas inte i figuren). Det sistnämnda verkar logiskt eftersom personer utan kassamedlemskap i hög grad består av nytillträdande på arbetsmarknaden (ungdomar och utrikes födda). Könsfördelningen är relativt jämnt fördelad.



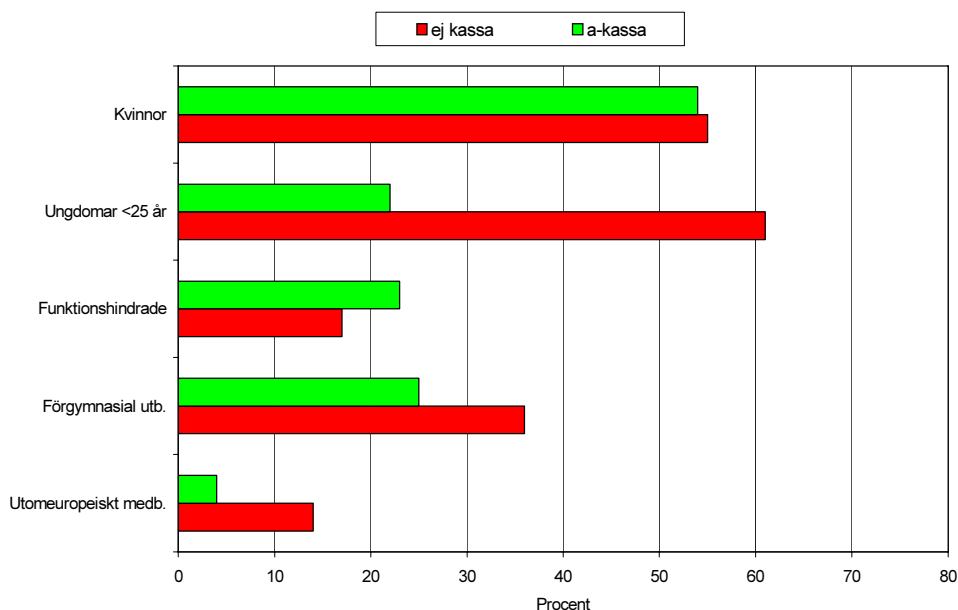
**Figur 7.2** Bakgrundsinformation om deltagare i program med subventionerade anställningar och stöd till start av näringsverksamhet, fördelat på förekomst av kassamedlemskap år 2005



Källa: Händel, AMS.

Resultaten visar även att arbetssökande utan kassamedlemskap har en lägre sysselsättningsgrad än personer med kassamedlemskap, efter att de deltagit i program där aktivitetsstöd lämnas. Är sammansättningen av de inbördes deltagarna annorlunda jämfört med program som baseras på subventionerade anställningar? Av figur 7.3 framgår det att relationerna mellan de båda jämförelsegrupperna i hög grad stämmer överens med figur 7.2. Målgruppen utan kassamedlemskap består fortfarande av fler ungdomar, fler med låg utbildningsnivå och fler med utomeuropeiskt medborgarskap. Däremot är det färre funktionshindrade. Det sistnämnda förklaras sannolikt av den höga andelen ungdomar, där det är mindre vanligt med funktionshinder.

**Figur 7.3** Bakgrundskarakteristika om deltagare i program där aktivitetsstöd utgår, exklusive stöd till start av näringsverksamhet, fördelat på förekomst av kassamedlemskap år 2005



Källa: Händel, AMS.

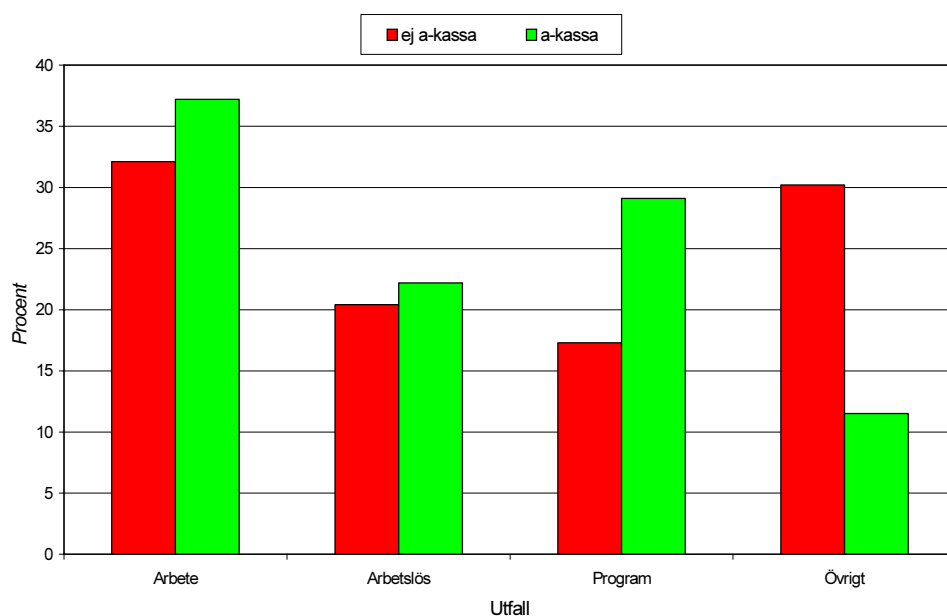
Sammanfattningsvis kan vi konstatera att personer utan kassamedlemskap lyckas bättre än de med kassamedlemskap efter program med subventionerade anställningar, och sämre efter program där aktivitetsstöd lämnas. Bakgrundsinformationen har dock inte varit tillräckligt vägledande i vår analys för att kunna förklara detta närmare. För det behövs en mer genomgripande analys, förslagsvis en regressionsanalys. Det är dock troligt att inte ens en sådan räcker till. Initiativförmåga och förekomsten av personliga nätverk är egenskaper hos individer som inte fångas i datamaterial. Dessa förutsättningar är nog så viktiga på arbetsmarknaden.

### 7.5.1 Många utan A-kassa lämnar Arbetsförmedlingen efter programmen

En stor skillnad i utfallet mellan de båda jämförelsegrupperna, dvs. de som har och de som inte har medlemskap i arbetslöshetskassan, är det som i figur 7.4 benämns ”övrigt”. Här ingår de deltagare som har lämnat Arbetsförmedlingen av kända eller okända orsaker, påbörjat reguljära studier, återgått till en annan myndighet eller kategoriserats i sökandekategori 14.

30 procent av alla programdeltagare som saknar kassamedlemskap lämnar Arbetsförmedlingen utan att ha fått arbete eller kategoriseras i sökandekategori 14, vilket kan jämföras med 12 procent bland arbetssökande med kassamedlemskap. Visserligen bör kanske arbetssökande som påbörjar reguljära studier inte betraktas som ett negativt resultat, men dessa utgör en liten andel i utfallet ”övrigt”.

**Figur 7.4** Utfall 90 dagar efter arbetsmarknadspolitiskt program fördelat på deltagare med medlemskap i A-kassa respektive ej A-kassa



Källa: Händel, AMS.

Det finns alltså en uppenbar risk att personer som lämnat sökandekategori 14 till ett program, återvänder till sökandekategori 14 om programmet inte resulterar i arbete. Det kan upplevas som ett bakslag för individen och ett misslyckande för Arbetsförmedlingen. Än mer bekymmersamt är det om deltagarna efter programmets slut lämnar Arbetsförmedlingen utan att ha fått arbete. Servicen på Arbetsförmedlingen upphör då automatiskt och i värsta fall får de börja om från början.

### 7.5.2 Slutsatser om effekter av programdeltagande

Resultaten efter arbetsmarknadspolitiska program antyder att målgruppen utan kassamedlemskap i högre grad borde ta del av subventionerade anställningar och i mindre utsträckning av program där aktivitetsstöd lämnas, för att uppnå största effekt. Åtkomsten av anställningsstöden försvåras dock av att relativt många arbetssökande utan kassamedlemskap avaktualiseras från Arbetsförmedlingen, både under arbetslöshet, som ”övrigt inskrivna”, och efter program. Den begränsade inskrivningstiden gör att det blir svårt för denna målgrupp att uppnå den kvalifikationstid som krävs.

Anledningen till att målgruppen avaktualiseras i högre grad än personer som har A-kassa är, enligt utredningen, att kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen förutsätter god kontakt mellan den arbetssökande och Arbetsförmedlingen. Därför bör man eftersträva en mer homogen handläggning av arbetssökande på Arbetsförmedlingen, oavsett vilken försörjning personen har under arbetslösheten.

## 8 Bemanningsföretag – en genväg till arbetsmarknaden?

Bemanningsbranschen<sup>1</sup> är en ny och växande bransch både i Sverige och i andra länder. I Sverige blev verksamheten laglig i början av 1990-talet<sup>2</sup> men den fanns även innan. I dag är den nästan helt avreglerad i den mening att samma regler gäller för företag i denna bransch som i andra branscher. En av de regler som kvarstår är att företag som hyr ut arbetskraft inte får ta betalt av den som blir uthyrd. Branschen regleras genom arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen som har infört ett system för att auktorisera sina medlemsföretag.

Från en låg nivå under 1990-talets inledande lågkonjunktur har verksamheten expanderat kraftigt. Med ledning av erfarenheter från andra länder som också har liberaliserat sin lagstiftning på detta område, är det inte orimligt att dessa företag skulle kunna omfatta 2–3 procent av arbetskraften inom en snar framtid. Det har ibland hävdats att en anställning hos ett bemanningsföretag skulle kunna öka möjligheterna att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Tidigare studier har visat att utrikes födda, unga människor och kvinnor är överrepresenterade i denna form av anställning.<sup>3</sup>

Dessa grupper sammanfaller till viss del med dem som också är överrepresenterade när det gäller behov av socialtjänstens ekonomiska bistånd. 43 procent av de hushåll som fick ekonomiskt bistånd år 2005 utgjordes av utrikes födda hushåll. Det är även vanligare att yngre personer har ekonomiskt bistånd jämfört med äldre, både bland kvinnor och bland män. Bland personer i åldern

---

<sup>1</sup> Benämningen har gradvis förändrats från personaluthyrningsföretag till bemanningsföretag. Tidigare avsågs med bemanningsföretag främst de företag som "bemannede" en viss funktion på en arbetsplats, t.ex. telefonväxeln. Benämningen personaluthyrningsföretag stod för uthyrning av personer som inte var kopplat till något övertagande av en viss funktion. Nu för tiden står benämningen bemanningsföretag även för företag som endast sysslar med personaluthyrning.

<sup>2</sup> Se Fridén, Hedén och Wadensjö (2000), Eklund (2002) och Nyström (2004) för utvecklingen av lagstiftningen på området.

<sup>3</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

18–24 år fick cirka 10 procent ekonomiskt bistånd någon gång under år 2004.<sup>4</sup> Vidare är bemanningsbranschen kraftigt överrepresenterad i storstadsområdena, vilket även gäller för biståndsmottagarna. Det finns därför anledning att närmare studera hur bemanningsbranschen fungerar och att närmare belysa hur denna bransch kan underlätta arbetslösas övergång från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete.

### 8.1 Hur ser branschen ut?<sup>5</sup>

Branschen kännetecknas av att det finns några få stora företag och ett stort antal småföretag. De stora företagen har många arbetsställen – oftast i samtliga stor- och medelstora städer. De små företagen har i regel bara ett arbetsställe. De två största företagen i Sverige är Proffice och Manpower som båda år 2002 hade en omsättning på över tre miljarder kronor. Adecco hade samma år en omsättning på över en miljard och Poolia nära 800 miljoner i omsättning. Adecco och Manpower är internationella företag och de två största i världen. Omkring 85 procent av bemanningsföretagen är auktoriserade och medlemmar i arbetsgivarorganisationen Bemanningföretagen (Almega).

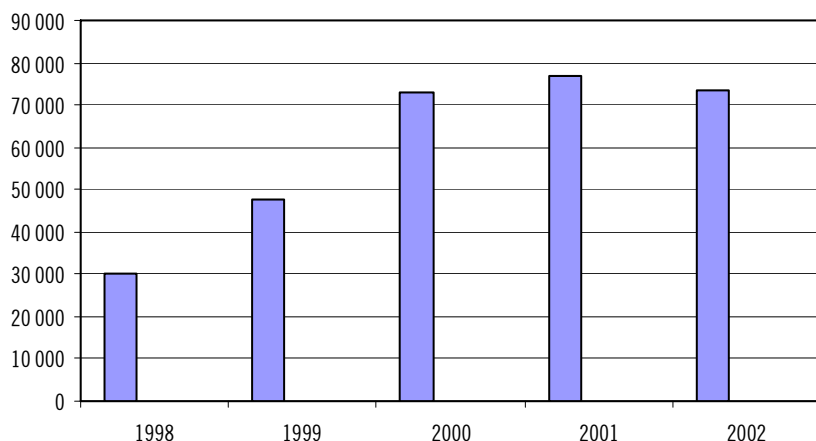
Under år 1998 fick totalt 30 153 personer inkomst från ett bemanningsarbetsställe. Antalet anställda ökade fram till år 2001 med drygt 155 procent. År 2002 sjönk antalet anställda med 4,7 procent.

---

<sup>4</sup> Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004, särtryck ur budgetpropositionen för 2006.

<sup>5</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

**Figur 8.1** Antal individer i bemanningsbranschen baserat på datamaterial från våren 2004



Källa: IFAU, Andersson, Wadensjö, Rapport 2004:15.

Från början var det i huvudsak kontorspersonal i Stockholm som hyrdes ut men verksamheten har nu expanderat till andra yrken och orter, även om Stockholm fortfarande utgör den dominerade orten. Nästan 60 procent av de sysselsatta i branschen är bosatta i storstadsregionerna medan motsvarande siffra för alla sysselsatta endast är ungefär 34 procent.

Under år 2002 stod uthyrningen av personal till kontorsarbete för nästan 30 procent av omsättningen och var därmed det största tjänsteområdet. Det näst största området var under samma år ekonomi, men omsättningen på detta område har därefter sjunkit. Omsättningen för tjänsteområdet minskade i början av 2000-talet men utgjorde ändå det näst största området år 2003. Den kraftigaste ökningen finns inom vårdsektorn och den kraftigaste minskningen inom teknikområdet. Andelen som hyrs ut till lager- och industriarbete tenderar att öka, där merparten av de sysselsatta utgörs av män. Variationerna i upp- och nedgångar inom de olika tjänsteområdena tyder på att efterfrågeförändringar har en snabb och tydlig effekt på branschen. När kundföretag drabbas av en minskad efterfrågan är det i första hand inhyrd personal som drabbas. Vid uppgångar ökar företagen på motsvarande sätt sin personalstyrka genom att hyra in personal.

### 8.1.1 En ny databas

Ett problem vid analyser av branschen är att det inte funnits någon bra statistik. Orsaken är att branschen inte utgjort en egen bransch i den offentliga statistiken, vilket gör att det inte gått att avgöra hur många och vilka som arbetar i branschen. Genom ett samarbete mellan SOFI (Institutet för social forskning, Stockholms universitet) och Inregia AB har emellertid en ny databas utvecklats och blivit tillgänglig från och med år 2004. I det första steget har de arbetsställen som tillhör branschen identifierats. I ett andra steg har dessa arbetsställen kopplats till de personer som arbetar där. Med hjälp av den nya databasen har det därmed varit möjligt att undersöka sammansättningen av de anställda inom bemanningsbranschen, och även att studera flödena till och från branschen liksom den geografiska spridningen. Det har också varit möjligt att göra jämförelser med dem som arbetar i bemanningsbranschen och olika andra grupper.<sup>6</sup>

### 8.1.2 Vilka jobbar i bemanningsföretag?<sup>7</sup>

Av samtliga sysselsatta inom branschen år 2002 var majoriteten kvinnor, 58 procent. Som tidigare nämnts har branschen traditionellt varit inriktad på yrken inom vilka kvinnor är överrepresenterade, men under senare år har verksamheten breddats till andra yrkesområden. Personer som är 30 år eller yngre var överrepresenterade liksom personer som invandrat från icke-västliga länder, framför allt från Asien, Sydamerika och Afrika. Bland dem som invandrat var det framför allt de som anlant till Sverige mellan år 1973 och år 1993 som arbetade i bemanningsbranschen år 2002, dvs. inte de med kortast eller längst vistelsetid.

## 8.2 Varför väljer man att jobba i ett bemanningsföretag?

Det som kännetecknar bemanningsbranschen är att det ofta handlar om tillfälliga anställningar och att arbetstiderna kan variera. En intressant fråga är varför man söker sig till denna bransch. Är

---

<sup>6</sup> Se Andersson och Wadensjö (2004c) för en mer ingående presentation av de båda databaserna.

<sup>7</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.



det för att man lockas av den flexibilitet som bemanningsföretaget kan erbjuda eller är det för att man inte har lyckats få något arbete i någon annan bransch? För ungdomar kan en förklaring vara att man ser ett värde i att kunna kombinera arbete och studier, vilket är lättare att göra med den flexibilitet som bemanningsföretaget kan erbjuda. En annan förklaring kan vara att den som arbetar inom branschen uttryckligen vill arbeta deltid av olika anledningar. Eftersom det till stora delar handlar om grupper som i varierande grad är oetablerade på arbetsmarknaden kan intresset för att arbeta i bemanningsföretag även bero på svårigheter som dessa personer stött på när de sökt arbete inom andra branscher. För vissa personer verkar det även vara lättare att få ett arbete inom denna bransch jämfört med andra branscher.

### **8.3 Varför expanderar bemanningsföretagens verksamhet?**

En central fråga är varför det finns en marknad för bemanningsföretag. Det finns vissa argument som återkommer.<sup>8</sup>

#### **8.3.1 Bemanningsföretagen kombinerar ihop deltids- och delårsarbeten till fasta heltidsarbeten<sup>9</sup>**

Det finns företag som endast behöver hjälp med vissa arbetsuppgifter några timmar i veckan eller på heltid under några veckor. Många personer vill sannolikt arbeta mer än så. I princip skulle en person själv kunna kombinera ihop många deltids- och delårsanställningar till en heltidsanställning, men det kräver mycket tid och kan även innebära nackdelar när det gäller olika former av förmåner, t.ex. försäkringar som är betingade av en viss minsta veckoarbetstid hos en arbetsgivare. Bemanningsföretaget står för kombinerandet av olika deltider till heltid.

---

<sup>8</sup> För en tidigare analys se Houseman (1997).

<sup>9</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

## 8.4 Bemanningsföretag kan vara bättre på att hitta anställda med rätt kompetens

Att få kontakt med sökande till ett visst arbete är bara en del av rekryteringsarbetet. Att välja vem som ska anställas av de sökande är därutöver ett kvalificerat arbete, inte minst vid ett stort antal ansökningar. Av resursskäl har den offentliga Arbetsförmedlingen en begränsad kapacitet att ge denna utökade service till alla företag som efterfrågar den, vilket innebär en möjlighet för företag som är specialiserade i att rekrytera och göra urval. Arbetsförmedlingen gör självfallet bedömningar innan de anvisar sökande till vissa arbetsplatser, men det är mest fråga om vilka förutsättningar personerna i fråga har för ett visst arbete, inte en jämförelse som utmynnar i en rekommendation om vem som bör få en viss tjänst.<sup>10</sup>

Det kan vara svårt för en arbetsgivare att värdera en arbets-sökandes kapacitet om personen i fråga inte har några meriter eller referenser, vilket ofta är fallet för dem som är nya på arbetsmarknaden, t.ex. ungdomar och utrikes födda. I en enkät som skickades ut till bemanningsföretagen år 2000 inom ramen för Mångfaldsprojektet (Näringsdepartementet) ställdes bl.a. frågor om vilka egenskaper som bedömdes vara viktiga för anställning i ett bemanningsföretag. I stort sett samtliga arbetsställen angav att bra arbetsvilja och motivation var viktigt och nästan samma förhållande gällde social kompetens. Lämplig arbetslivserfarenhet och rätt utbildning angavs också av merparten företag som mycket eller ganska viktigt. I och med att bemanningsföretaget ansvarar för själva urvalsprocessen behöver den rekryterande arbetsgivaren inte göra någon egen bedömning av den arbetssökande. På så sätt kan man säga att riskbedömningen vid rekryteringen övertas av bemanningsföretaget. Om det inte fungerar på arbetsplatsen kan personen avsluta sitt uppdrag och i stället hyras ut till ett annat arbetsställe. Det kan eventuellt öppna upp för att fler ”oprövade kort” få möjligheter att visa sin kapacitet än vad som annars skulle vara fallet. På så sätt kan en anställning via bemanningsföretag också tjäna som en provanställning.

---

<sup>10</sup> Friberg, Olli och Wadensjö (1999), Stockholms Universitet.

## 8.5 Kostnader för rekrytering av tillfälliga arbeten

Att förmedla arbete till arbetssökande personer är lättare och kostar mindre om skillnaderna mellan personerna spelar mindre roll. Vid en långvarig tillsvidareanställning är kostnaderna för själva rekryteringen små jämfört med de totala kostnaderna av en anställning. Kortvariga anställningar är emellertid vanliga och verkar även öka i omfattning. De är t.ex. aktuella vid tillsättning av vikariat och vid snabba variationer i efterfrågan. För dem som jobbar inom denna del av arbetsmarknaden kan det vara tidskrävande att med täta mellanrum söka nya arbeten. För arbetsgivaren kan det också vara kostsamt med ständigt nya rekryteringar. Här öppnar sig en möjlighet för bemanningsföretag som kan ge arbetssökande personer en mer stadigvarande sysselsättning genom att anställa personer som sedan hyrs ut till olika företag som önskar anställa personer under kortare tid. Det kan ses som en slags stordriftsfördel som uppstår genom att uthyrningsföretaget kombinerar ett antal möjliga korta kontrakt till ett färre antal långa kontrakt. Genom detta förfaringsätt kan rekryteringskostnaderna fördelas på flera olika uthyrningar.<sup>11</sup>

För personer som ännu inte fått någon fast förankring på arbetsmarknaden kan kortvariga anställningar vara av särskilt värde. De kan dels ge värdefulla erfarenheter, dels referenser som i ett senare skede kan underlätta en mer fast förankring på arbetsmarknaden. För arbetsgivaren kan inhyrning av personal för tillfälliga arbeten vara ett sätt att möta den osäkerhet som råder såväl för omfattningen och varaktigheten av efterfrågan på arbetskraft.

## 8.6 Effektiv matchning av arbetslösa och arbetsgivare inom vissa delar av arbetsmarknaden

En av Arbetsförmedlingens funktioner är att matcha arbetssökande med arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft. Denna matchningsprocess har stor betydelse för att arbetssökande och arbetsgivare ska kunna hitta varandra på ett effektivt sätt. För en arbetsgivare är det av betydelse vilka arbetssökande som använder sig av Arbetsförmedlingen för att söka arbete, och för den arbetssökande vilka arbetsgivare som väljer att efterfråga den offentliga Arbetsförmedlingens tjänster.

---

<sup>11</sup> Ibid.

För företag som väljer mellan att vända sig till den offentliga Arbetsförmedlingen eller till något alternativ är det relevanta således den offentliga Arbetsförmedlingens marknadsandel för den aktuella yrkesgruppen, inte Arbetsförmedlingens marknadsandel för arbetsmarknaden i dess helhet.<sup>12</sup> På liknande sätt är det för de arbetssökande. Det intressanta är i vilken utsträckning de arbetsgivare man vill komma i kontakt med använder sig av den offentliga Arbetsförmedlingen och inte det totala antalet som gör det. Om den offentliga Arbetsförmedlingen har låg täckningsgrad antingen när det gäller arbetssökande eller arbetsgivare på en del av arbetsmarknaden fungerar den sämre som marknadsplats för denna delmarknad.<sup>13</sup>

Det har skett stora förändringar på arbetsmarknaden, t.ex. ökar internationaliseringen av ekonomierna, den tekniska utvecklingen går fort och nya organisationsformer har utvecklats där många befattningar har större bredd i arbetsuppgifterna. I länder som Sverige har detta bidragit till att efterfrågan på personer med längre utbildning ökat jämfört med efterfrågan på personer med kortare utbildning. Det verkar också som om kunskaper i landets språk trots internationaliseringen har fått en allt större betydelse. Bakom detta kan ligga krav på en större bredd när det gäller de uppgifter varje person ska kunna klara av.<sup>14</sup> Enligt utredningens mening har sannolikt de ökade kraven på kompetens hos de arbetssökande också bidragit till att själva matchningsprocessen blivit allt viktigare, vilket sätter fokus på den offentliga Arbetsförmedlingens täckningsgrad.

Utredningen kan konstatera att för vissa grupper av arbetssökande är den offentliga Arbetsförmedlingens täckningsgrad hög, dvs. de flesta vänder sig till Arbetsförmedlingen för att söka arbete. Det gäller framför allt de arbetslösa som är berättigade till arbetslöshetsersättning eller som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd. För att få ersättning måste dessa arbetslösa personer vara registrerade vid Arbetsförmedlingen och med vissa mellanrum besöka förmedlingens kontor. Om den offentliga Arbetsförmedlingen har låg täckningsgrad på arbetsgivarsidan för denna grupp, dvs. att de arbetsgivare som kan vara av intresse för denna grupp inte efterfrågar Arbetsförmedlingens tjänster, kan det inverka negativt på denna grupps möjligheter att få arbete. Av den

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Fridén, Hedén och Wadensjö (2000), Bilaga 2, Mångfaldsprojektet.

anledningen kan en person även uppleva det som mindre värdefullt att vända sig till Arbetsförmedlingen, och en anställning genom ett bemanningsföretag kan eventuellt ses som ett alternativ.

### **8.7 Ökad anställningstrygghet kan leda till ökad efterfrågan på bemanningsföretagens tjänster**

Ytterligare en förklaring kan vara att lagar och avtal gör det kostsamt för företagen att säga upp personer när det sker olika typer av förändringar. Det är lättare att förändra omfattningen av den inhyrda personalen. Bemanningsföretag kan också hyra ut personer till ett annat företag om ett företag inte längre behöver personen ifråga. Ökad anställningstrygghet enligt lag eller avtal kan med andra ord leda till ökad efterfrågan på bemanningsföretagens tjänster.<sup>15</sup>

### **8.8 Inkörsport för ungdomar och personer som är utrikes födda**

I rapporten Personaluthyrningsföretag<sup>16</sup> görs en beskrivning av personalflödena mellan år 1996 och år 1998. Beskrivningen utgår från de personer som enligt registret var sysselsatta inom personaluthyrningsföretag år 1997 och anger vad dessa personer gjorde året före och året efter.

Inflödet visar att närmare en tredjedel av dem som var sysselsatta i ett uthyrningsföretag år 1997 fanns i branschen redan ett år tidigare. Med andra ord utgjordes två tredjedelar av nyrekryteringar. Av dessa kom 83 procent från andra branscher medan 12 procent hade varit arbetslösa. Närmare 60 procent av de nyrekryterade var kvinnor och en tiondel utrikes födda. När det gäller begreppet "arbetslösa" är det värt att notera att det endast omfattar de personer som varit arbetslösa någon gång under året och som inte haft förvärvsarbete eller studerat. Om man med "arbetslösa" i stället menar alla som vid något tillfälle under år 1996 varit arbetslösa, men som även förvärvsarbetat eller studerat under året, stiger andelen enligt rapporten till drygt en tredjedel.

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid

Utflödet visar att hälften av dem som var sysselsatta inom personaluthyrningsbranschen år 1997 fanns kvar i branschen även år 1998. En något mindre andel – 45 procent – hade gått till arbeten inom andra branscher, och huvuddelen gick till branscher inom tjänstesektorn. Endast några få procent var arbetslösa och saknade helt förvärvsarbete under år 1998.

Sammantaget konstateras i rapporten att uthyrningsföretagen endast till viss del kan sägas fungera som inkörsport till övriga arbetsmarknaden, samtidigt som materialet tyder på en betydande rörlighet bland de anställda inom branschen. Den grupp som arbetade inom branschen under alla tre år var endast en femtedel av det totala antalet anställda år 1997. Två tredjedelar av de personer som lämnat branschen uppskattas ha fått arbete hos det företag som de arbetar i utifrån bemanningsföretaget. Det konstateras även att bland de arbetslösa under år 1997 var sannolikheten att få ett arbete i en annan bransch större för dem som haft ett arbete inom uthyrningsbranschen, än för dem som överhuvudtaget inte haft något arbete under året. Detta skulle enligt rapporten kunna indikera att arbetslivserfarenhet från uthyrningsbranschen fungerar som en bättre inkörsport till andra typer av arbeten än Arbetsförmedlingens insatser, men det kan naturligtvis även bero på individernas egenskaper.

Rapporten *Hur fungerar bemanningsbranschen?*<sup>17</sup> innehåller en uppföljning av inflödet och utflödet. Här beskrivs vilken sysselsättning de personer som i november 1999 var sysselsatta inom bemanningsbranschen hade året innan och året efter.

Den generella slutsatsen är att de flesta tycks ha varit sysselsatta både året före och året efter. Även i denna studie framkommer att endast omkring 20 procent arbetade i bemanningsbranschen under alla tre åren.

Utrikes födda, speciellt från Afrika, Asien och Sydamerika, och personer under 30 år har samma typ av flödesmönster, dvs. en relativt liten andel arbetar i branschen under alla tre åren och en stor del av inflödet går från studier, arbetslöshet och annan status. Drygt 11 procent av dem som invandrat var arbetslösa året innan de började arbeta i ett bemanningsföretag. Nästan 15 procent av dessa arbetade inom bemanningsbranschen under alla tre åren och 55 procent var sysselsatta i en annan bransch år 2000. Av personer i åldersgruppen 16–30 år arbetade endast drygt 10 procent i

---

<sup>17</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

branschen under alla tre åren och 57 procent var sysselsatta i en annan bransch år 2000.

Bland dem som var arbetslösa året innan de anställdes av ett bemanningsföretag utgjordes en större andel av män (7,8 procent jämfört med kvinnor 4,8 procent). Bland männen hade också en större andel än kvinnorna ”annan status”. I denna kategori ingår bl.a. arbetslösa som inte har ersättning från arbetslöshetsersättningen.

En slutsats från analysen är att förklaringen till att ungdomar och utrikes födda är överrepresenterade just i denna bransch är av samma typ: att jobba i ett bemanningsföretag kan vara ett sätt att få in en fot på arbetsmarknaden, skaffa sig kontakter och nätverk som i förlängningen kan leda till en fast anställning på ett företag i en annan bransch.

### **8.9 Bemanningsföretagen fyller en funktion för personer som befinner sig i etableringsfasen**

För alla som söker arbete är själva mötet med en potentiell arbetsgivare av stort värde. Många arbetssökande har vittnat om svårigheterna att kunna göra sig själv rättvisa när sökandeprocessen inte kommer längre än till en ansökan. Även från arbetsgivarhåll anser man att det är svårt att kunna göra ett relevant urval endast genom den information som framgår av en ansökan. Viktiga egenskaper såsom social kompetens, motivation och svenskkunskaper låter sig inte fångas i en ansökan.

För personer som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden är det än viktigare att få direktkontakt med potentiella arbetsgivare, eftersom de ofta saknar tidigare meriter och referenser. Med tanke på att både ungdomar och utrikes födda är överrepresenterade i bemanningsbranschen tyder det på att denna bransch har kompetens att bedöma människors kvalifikationer även i de fall personen i fråga saknar tidigare erfarenheter.

Eftersom branschens överlevnad hänger på hur nöjda deras kunder är krävs goda kundkontakter både på kort och lång sikt, och att den uthyrda personalen motsvarar kundernas krav och förväntningar. Företag som hyr in personal från bemanningsföretag vet i regel att de arbetssökandes kvalifikationer och kompetens är utvärderad och att det inte finns någon anledning att ifrågasätta kompetensen hos den personal som hyrs in på samma sätt som om

det hyrande företaget själv rekryterar. I och med att bemanningsföretaget på så sätt ansvarar för själva urvalet blir det sannolikt lättare för den arbetssökande att få möjligheter att visa upp sin kompetens. På så sätt kan bemanningsföretagen fungera som mellanhand mellan arbetsgivaren och de arbetssökande.

Matchningsprocessen kräver ingående kunskaper om såväl utbud som efterfrågan på arbetskraft. Det som kännetecknar bemanningsbranschen är att man specialiserar sig på vissa delar av arbetsmarknaden. Det gör det lättare att skaffa sig en överblick över både utbud och efterfrågan av arbetskraft inom de utvalda branscherna. Den offentliga Arbetsförmedlingen har t.ex. en relativt låg täckningsgrad för tillfälliga och korta anställningar, vilka är av särskild betydelse för personer som befinner sig i etableringsfasen. I dessa fall kan ett bemanningsföretag utgöra ett alternativ till Arbetsförmedlingen. Möjligen kan den flexibilitet som en anställning inom bemanningsbranschen medför också vara av värde för ensamstående föräldrar som har svårt att jobba heltid.

Sammantaget verkar det som att bemanningsföretagen har en funktion att fylla för personer som håller på att etablera sig på arbetsmarknaden.

### **8.10 Bemanningsföretagen kan även spela roll för dem som står längre ifrån arbetsmarknaden**

Vid sidan av de bemanningsföretag som hittills har beskrivits finns även vissa företag som mer arbetar på uppdragsbasis, t.ex. på uppdrag av Arbetsförmedlingen eller på uppdrag av arbetsgivare som försöker finna en ny anställning för personer som blivit övertaliga i den egna organisationen (s.k. outplacement). Arbetsmarknadsstyrelsen anordnar inte sådan verksamhet på reguljär basis, men både Samhall och Lernia gör det. Det finns dock inga utvärderingar av denna verksamhet.

I en rapport från Växjö universitet<sup>18</sup> utvärderades dock hur två arbetsförmedlingar och ett bemanningsföretag klarade av att placera utrikes födda långtidsarbetslösa i arbete. Bemanningsföretaget och en av arbetsförmedlingarna fick extra resurstillskott för uppdrag. Resultatet visade att bemanningsföretaget fick sämre resultat när det gäller att skaffa arbeten till de långtidsarbetslösa invandrarna. Dock ingick endast tre lokala arbetsmarknader i denna

---

<sup>18</sup> Behrenz m.fl., Ura 2002:6.



undersökning, och de skilde sig åt avseende faktorer som är svåra att kontrollera för. Dessutom var personerna i undersökningen långtidsarbetslösa med speciella problem, en grupp som bemanningsföretagen i regel inte har några erfarenheter av att jobba med.

En mer positiv bild ges i en utvärdering gjord i Tyskland. I den tyska delstaten Rheinland-Pfalz har under 1990-talet personaluthyrning använts som ett arbetsmarkandspolitiskt medel för svårplacerade på arbetsmarknaden. En utvärdering har visat att de som genomgick detta program fick arbete i betydligt större omfattning än jämförelsegruppen. Autor och Houseman (2002) använder sig av en metod som kallas ett naturligt experiment. I ett program för att placera enskilda med ekonomiskt bistånd i arbete fördelades deltagarna slumpmässigt på två anordnare. Den ena använde sig av placering i bemanningsarbete mycket mer än den andra. Undersökningen pekar på att en placering i bemanningsföretag kortsiktigt leder till högre inkomst men att det inte går att se en långsiktig effekt på anknytningen till arbetsmarknaden.<sup>19</sup>

Även i Nederländerna<sup>20</sup> finns exempel på bemanningsföretag som arbetar med att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är i behov av stöd. I bemanningsföretaget Transferpunt Zoetermeer (TAZ) samarbetar man med det statliga organet CWI (Centrum för Arbete och Inkomst) och kommunen för att förmedla jobb till dem som är arbetslösa både kortare och längre perioder. TAZ kan även hjälpa företag med att förmedla jobb till dem som är överflödiga i företaget och hjälpa dem att hitta plats i företag som har tillfälliga toppar. Framgångsfaktorer för verksamheten beskrivs vara goda och personliga kontakter med arbetsgivarna i trakten. När man lyckas få ut någon i arbete får TAZ delar av ersättningen från kommunen, och om den personen fortfarande jobbar efter sex månader utgår hela den ersättning som man avtalat om, vilket skapar incitament för TAZ att noga följa upp varje placering. Efter ett år hade man fyllt ungefär 100 vakanser, 75 av kunderna hade helt lämnat beroendet av ekonomiskt bistånd och 44 personer genomgick olika utbildningar.

Även om det hittills inte finns några mer omfattande erfarenheter av bemanningsföretagens roll för dem som är i behov av särskilt stöd för att komma in på arbetsmarknaden, tyder de tyska och nederländska exemplen på att bemanningsföretagen även kan spela en viss roll för dem som står längre ifrån arbetsmarknaden.

<sup>19</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

<sup>20</sup> Studiebesök hösten 2005.

## 9 Socialt företagande – arbete och mänsklig utveckling

Omfattande forskning visar att arbete och yrkesidentitet är av central betydelse för människans välbefinnande. För många förutsätter det en anställning med lön, men det är även viktigt att få möjlighet att delta i ett socialt sammanhang, känna sig behövd och få bidra till samhället med sina egna resurser. Att skapa arbete för dem som står utanför arbetsmarknaden har traditionellt varit statens och den offentliga sektorns ansvar. Ett komplement till den traditionella arbetsmarknadspolitiken börjar i dag växa fram inom vad som brukar kallas den sociala ekonomin.

I dag finns det över 170 sociala företag fördelade över hela landet. Deras huvudsyfte är att bedriva en icke-vinstdrivande arbetsintegrerande verksamhet, enligt en sammanställning som gjorts på uppdrag av projektet Equal Socialt företagande – en väg till arbetsmarknaden. Uppskattningsvis arbetar cirka 4 500 personer i dessa sociala företag.<sup>1</sup> En av förklaringarna till framväxten av dessa företag uppges vara en allt hårdare arbetsmarknad med minskade möjligheter för personer med olika typer av arbetshinder att få arbetsprövning och individanpassade, rehabiliterande arbetsmiljöer.<sup>2</sup>

### 9.1 Social ekonomi

Den sociala ekonomins möjligheter uppmärksammades i ett tidigare skede i ett antal europeiska länder, framför allt i länder som under årtionden haft hög arbetslöshet. Begreppet social ekonomi kom till Sverige i samband med EU-medlemskapet år 1995 och har sitt ursprung i det franska begreppet *économie sociale* och anknyter till det engelska begreppet *non-profit*. I Sverige räknar vi vanligtvis

---

<sup>1</sup> Projekt drivs av NUTEK. Sammanställningen är gjord av Friberg, P. och Laurelli, E. (2006).

<sup>2</sup> Laurelli, E. (2002), Rapport från Arbetslivsinstitutet, Sociala arbetskooperativ.

in föreningslivet, ideella sektorn och folkrörelserna i det som kallas sociala ekonomin. Begreppet är fortfarande relativt nytt och de flesta har inte haft anledning att närmare reflektera över dess roll och plats i välfärdssystemet.

En arbetsgrupp inom dåvarande Inrikesdepartementet fick år 1997 i uppdrag att ta fram en svensk definition av social ekonomi. Utifrån detta arbete växte så småningom följande definition fram:

Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.<sup>3</sup>

I och med att social ekonomi kom att knytas till folkrörelsetraditionen hamnade frågan inledningsvis under Kulturdepartementet, men fördes senare över till Näringsdepartementet.

Inom EU framhålls den sociala ekonomin som en sektor med stor tillväxtpotential och begreppet blev officiellt erkänt inom EU år 1989. I dag utgör det en central del av EU-politiken. EU:s strukturfondsprogram, i första hand Equal och Växtkraft Mål 3, har möjliggjort att det sociala företagandet och det sociala entreprenörskapet har kunnat utvecklas inom arbetsmarknadsområdet.

## 9.2 Socialt företagande

Någon specifik definition av vad socialt företagande är inom den sociala ekonomin har inte presenterats i Sverige. Det tycks däremot finnas en samsyn kring vissa uppfattningar. En grundläggande princip är att det är människorna som står i centrum och att det finns ett tydligt empowerment perspektiv i det sociala företagandet. Sociala företag drivs av personer som på olika sätt behöver samhällets stöd och som genom sin delaktighet i företaget får möjligheter att förbättra sin livssituation och återta makten över sina egna liv. Företagsformen bedöms även kunna skapa nya arbetstillfällen eftersom de behov som man tillfredsställer varken tillgodoses av marknaden eller den offentliga sektorn. På så sätt kan nya grupper integreras på arbetsmarknaden.

---

<sup>3</sup> Social ekonomi (2001), En skrift om Regeringskansliets arbete med ett nytt begrepp, s. 10.

De sociala företagen organiseras oftast som ekonomiska eller ideella föreningar, men även aktiebolag och stiftelser förekommer. De verkar både på den privata och den offentliga marknaden genom att sälja produkter och tjänster till privatpersoner, företag och offentlig sektor. De har en affärsidé, de marknadsför och tjänar pengar på sin produktion av varor och tjänster, betalar skatt och arbetsgivaravgifter för sina anställda. Så långt är det inte mycket som skiljer sig från andra företag. Det som dock skiljer sociala företag från andra företag är att de har som mål att tillgodose samhällseliga behov samtidigt som de driver en affärsverksamhet. Verksamheten är även i olika grad finansierad från samhällets sida.<sup>4</sup>

Det europeiska forskningsnätverket EMES<sup>5</sup> har gjort empiriska studier av det sociala företagandet i de flesta EU-länder. Även svenska forskare har deltagit och bland annat beskrivit Samhall och sociala arbetskooperativ. Genom denna forskning har de sociala företagen klassificerats enligt en modell med fyra kategorier:

1. *Övergångsföretag*: Erbjuder arbetsträning, rehabilitering och utbildning. Därefter går de berörda vidare till andra företag.
2. *Företag som skapar permanenta arbeten*: Erbjuder arbeten som finansieras genom försäljning av tjänster och varor till marknaden.
3. *Permanent subventionerade företag*: Erbjuder arbetsplatser för svårt funktionshindrade.
4. *Företag som arbetar med personer som har haft stora sociala problem*: Erbjuder rehabilitering och arbetsplatser till bland annat före detta missbrukare och kriminellt belastade.

I en rapport från Arbetslivsinstitutet<sup>6</sup> görs en inventering av olika verksamheter inom sociala arbetskooperativ. Inventeringen leder fram till följande definition:

- Sociala arbetskooperativ är fristående sammanslutningar av personer som samverkar för att lösa behovet av arbete och social gemenskap genom ett samägt och demokratiskt företag. Vinstmottivet är underordnat syftet att utveckla och göra bruk för

---

<sup>4</sup> Nutek (2005), Socialt företagande – en väg till arbetsmarknaden.

<sup>5</sup> EMES är ett europeiskt nätverk av forskare som också samarbetar med det sociala företagandets organisationer.

<sup>6</sup> Laurelli, E. (2002), Rapport från Arbetslivsinstitutet, Sociala arbetskooperativ.

vars och ens arbetsförmåga och medbestämmande i företagets angelägenheter.

- Personer som befinner sig utanför den ordinarie arbetsmarknaden på grund av funktionshinder eller andra skäl är den dominerande medlemsgruppen.
- De sociala arbetskooperativen bedriver affärsverksamhet med varu- och tjänsteproduktion för försäljning och de har alltid en relation till offentlig sektor, genom olika typer av stöd, bidrag, försäljning av platser eller tjänster.

### Begreppet empowerment

Det finns ingen enhetlig definition på begreppet empowerment. Ordet bygger på det engelska ordet "power" som både betyder makt och kraft. Sammanslagningen av dessa två ord ger dock en vägledning till hur begreppet tolkas när det handlar om socialt företagande. Eftersom det har blivit lite av ett modeord som används i vitt skilda sammanhang och med olika innebörder kan det vara på sin plats att titta närmare på detta begrepp.

Ett sätt att förstå empowerment är att se det i relation till dess motsats. I artikeln Empowerment – kan vi lära oss något av Pippi Långstrump? beskriver Bengt Starrin empowerment i förhållande till paternalism. Båda begreppen utgör förhållningssätt vid arbetet med att hjälpa människor. Det paternalistiska sättet bygger på över- och underordning där man antar att människor i allmänhet och s.k. utsatta människor i synnerhet inte själva vet vad som är bäst för dem, utan bedömningen av detta är en fråga för en "expert" eller för en myndighet. I en paternalistisk lösning av sociala problem som t.ex. arbetslöshet, fattigdom och sjukdom spelar de arbetslösa, de fattiga och de sjuka en underordnad roll både när det handlar om att ta fram olika lösningsförslag och när det gäller förslagets genomförande. Den administrativa "expertens" synpunkter väger alltid tyngst. I motsats till detta synsätt associerar den empowermentorienterade tanken till begrepp som självförtroende, stolthet, delaktighet, makt, kraft, egenkontroll, kompetens, medborgarskap, självstyre och liknande. Verksamhet och förhållningssätt som är "empowering" är sådana som stärker och stödjer den

enskilde genom att man visar respekt och inte använder sig av förhållningssätt som trycker ned och exkluderar andra människor.<sup>7</sup>

### 9.3 Utvecklingen i Sverige<sup>8</sup>

Kooperativa verksamheter har sin ideologiska grund i 1800-talets tankar om självhushåll, oberoende, självtillit och solidaritet mellan resursstarka och resurssvaga. De startas i regel utifrån behov som personer i en grupp har gemensamt och som kan tillfredsställas genom en ekonomisk verksamhet, där medlemmarna deltar som konsument, producent eller med sin arbetskraft. Olika rörelser som startade under 1960- och 1970-talet kring kollektivt boende och arbete, daghem och miljöfrågor utvecklades under 1980-talet. Entreprenörskapet i de sociala arbetskooperativen började dock med grupper som framför allt kom från psykiatrin. År 1979 presenterades riktlinjer för en ny psykiatri. Den slutna vården skulle minska och mentalsjukhusen skulle avvecklas. Utflyttningen ut i samhället påbörjades, och i samband med detta uppmärksammades att målgruppen saknade möjligheter till social gemenskap och arbetsrehabilitering på många orter. Kommunala företrädare tog initiativ till studieresor till framför allt Italien där man redan hade erfarenheter av kooperativa verksamheter för personer som tidigare varit inskrivna på mentalsjukhus. Med konferenser och föredrag spreds idéerna vidare och de första sociala arbetskooperativen startades genom ekonomiskt stöd från Allmänna Arvsfonden, Socialstyrelsen, Dagmarpengar, otraditionella medel från länsarbetsnämnderna m.m.

Den kooperativa metoden har spritt sig och i dag finns det arbetskooperativ där medlemmarnas svårigheter att konkurrera på den ordinarie arbetsmarknaden beror på andra typer av funktionshinder, t.ex. språksvårigheter och avsaknad av en gångbar utbildning eller yrkeserfarenheter. Det finns också allt fler exempel på att personer som av olika anledningar är långtidsarbetslösa bildar kooperativa företag för att ge sig själva arbete. Utvecklingen har gått från en mer terapibetonad sysselsättning till en ökad marknadsorientering med tyngdpunkt på hantverk och kafé- och restaurangverksamhet.

---

<sup>7</sup> Artikeln är skriven av Starrin, B. (2006), Karlstads universitet.

<sup>8</sup> Laurelli, E. (2002), Rapport från Arbetslivsinstitutet, Sociala arbetskooperativ.

## 9.4 Social ekonomi i Storbritannien<sup>9</sup>

I Storbritannien har välgörenhet av hävd haft stor betydelse i lösningen av sociala frågor. Ur den ekonomiska krisen skapades en grogrund för starka välgörenhetsorganisationer som agerade tillsammans med en växande medborgarrörelse inspirerad av USA. Med honnörsord som gräsrotsdemokrati och självorganisering byggde man upp olika *community businesses*, med hjälp av medel från välgörenhet och lotterier etc. Genom den sociala ekonomin skapades på så sätt nya innovativa sätt att lösa välfärdsproblem i olika former av kooperativa och ideella verksamheter. Behoven av anpassade verksamheter för att anställa funktionshindrade låg som grund för skapandet av *social firms*.

Målsättningen för dessa brittiska social firms är att förbättra anställningsmöjligheterna för funktionshindrade och skapa stödstrukturer som leder till empowerment och individuell utveckling, samtidigt som de är affärsdrivande verksamheter med företagsmässiga mål att bli så självbärande som möjligt. Liksom i Sverige finns ingen klar gränsdragning mellan de olika typerna av verksamheter inom den sociala ekonomin. Vissa har en klar kooperativ identitet, andra en grund i välgörenhet och frivilligt arbete. Medlemsgrupperna varierar från mindre grupper av personer som samverkar för att skapa arbete eller tillgodose gemensamma behov av service eller t.ex. boende, till hela samhällen som samverkar för att tillfredsställa lokala behov av välfärd och utveckling.

## 9.5 Social ekonomi i Italien<sup>10</sup>

Den kooperativa rörelsen i Italien är stark. Den har av tradition varit en kooperativ rörelse som organiserat alla olika typer av kooperativ. Italien har mer allmänt än något annat västeuropeiskt land valt den kooperativa företagsformen. Kooperativ i Italien är i huvudsak organiserade i två stora nationella federationer:

- Legacoop, som har sitt ursprung i den socialistiska rörelsen.
- Confederacoop, som hör till den katolska traditionen.

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

De sociala kooperativen växte liksom i andra europeiska länder fram i slutet av 1970-talet, som ett svar på hög arbetslöshet och ökade sociala kostnader i välfärdssystemet. De första sociala kooperativen skapades av katolska grupper, men rehabiliteringskooperativen i Trieste har även en spelat en stor roll. Dessa kooperativ bildades som en följd av nedläggningen av ett mentalsjukhus.

Kooperativ i Italien regleras av en särskild lagstiftning. Det krävs mindre kapital för att starta kooperativ än andra företagsformer. Kooperativa företag måste avsätta en viss andel av sin vinst till en kooperativ fond som finansierar den kooperativa rörelsen. Kooperativ i Italien är befriade från företagsskatt på vinsten. De ska ha som målsättning att uppfylla det allmänna samhälleliga intresset att främja mänskliga behov och att socialt integrera medborgarna genom att erbjuda hälsovårds- och utbildningstjänster samt att genomföra diverse aktiviteter – jordbrukande, industriella, affärsdrivande eller tjänster – med syftet att finna förvärvsarbete för ”missgynnade” personer (den italienska beteckningen är ”svantaggiato” och det finns ingen riktigt bra översättning till svenska). Grupper som omfattas av verksamheten är t.ex. personer med fysiska, psykiska eller andra funktionshinder.

För närvarande erbjuder cirka 61 procent av de sociala kooperativen verksamhet i form av hälsovård och utbildningsinsatser, och cirka 37 procent genomför aktiviteter för att finna förvärvsarbete för dessa missgynnade personer. Övriga kooperativ betraktas som en blandning av de bägge.

## 9.6 Jämförelse mellan Sverige, Italien och Storbritannien<sup>11</sup>

I Sverige har de ideella organisationerna mer varit intresseorganisationer för att identifiera och framföra olika gruppers behov. Till skillnad mot Italien och Storbritannien har välgörenhet inte utgjort någon grund för utvecklandet av sociala företag i Sverige. Den sociala ekonomin kom upp på agendan i och med EU-inträdet år 1995, men redan innan hade dock olika processer inletts för att hitta modeller för samarbete mellan kooperativ och myndigheter. Några exempel är daghemskooperativ och socialt arbete inom missbrukarvården.

---

<sup>11</sup> Ibid.



Den traditionella statliga arbetsmarknadspolitiken och den stora verksamhet som Samhall bedrivit har inneburit att det i Sverige inte funnits så stort utrymme att utveckla andra affärsdrivande verksamheter med målsättningen att skapa arbete för funktionshindrade. På senare tid har dock denna målgrupp utvecklats mot ökat socialt företagande. De verksamheter som skapats är förhållandevis små jämfört med de verksamheter som bedrivs i Italien och Storbritannien, där många verksamheter mer påminner om Samhall med en mer traditionell företagsstruktur.

Medlemsgrupperna i Sverige har en spännvidd från dem som står mycket långt från arbetsmarknaden till dem som använder kooperativet som sin arbetsplats i stället för att söka sig ut på öppna marknaden, eller i första hand som en språngbräda för att gå vidare. I Storbritannien och i Italien fångar man till stor del upp de personer med funktionshinder som i Sverige förmodligen skulle ha erbjudits arbete på Samhall eller kanske andra arbetsmarknadsåtgärder. Eftersom man i Italien och i Storbritannien bedriver sociala arbetskooperativ med löneanställda (inklusive lönebidrag) och ibland också med ideellt arbetande personer, ställs större krav på bärande affärsidéer. I Sverige kan sociala arbetskooperativ starta en verksamhet utan att ha några lönekostnader mer än till handledarna. Företagskulturen kan därmed sägas vara mer utpräglad i Italien och i Storbritannien jämfört med Sverige. I Sverige är utvecklingen av affärsverksamheten i högre grad beroende av medlemsgruppens egen vilja att utveckla en företagskultur. I vissa fall är bevekelsegrunderna i stället att ha en mer social inriktning, där arbetet leder till gemenskap och inte nödvändigtvis till lön och arbetslivsliknande krav. Eftersom många kooperativ i Sverige startar utifrån kommunala initiativ och med offentligt anställd personal som eldsjälarna i utvecklingsprocessen, finns det ofta en svag företagskultur. Entreprenörskapet inriktar sig i högre grad på att skapa goda verksamheter med meningsfyllda arbetsuppgifter utifrån medlemmarnas intresse och behov. I Italien och Storbritannien finns det s.k. workshops, daglig verksamhet, som fyller denna funktion, men i de flesta fall är inte de funktionshindrade medlemmar i de verksamheterna, utan de drivs av andra personer.

## 9.7 En överblick av de sociala företagen i Sverige<sup>12</sup>

Det finns en mängd olika inriktningar på de sociala företag som bedrivs i Sverige. Startmiljön finns ofta i föreningslivet och i lokalsamhället. Somliga syftar till att skapa arbete i utsatta områden i städer eller i glesbygd, och samtidigt utveckla lokalsamhället och skapa ett bättre liv för dess invånare. Andra riktar sig till människor med arbetshinder i form av fysiskt eller psykiskt funktionshinder eller sociala problem. Dessa personer skulle med stor sannolikhet ha varit sysslolösa och i varierande grad i behov av andra insatser från samhällets sida om de inte hade varit engagerade i denna typ av verksamhet. Andra exempel är företag, fackföreningar och eldsjälarna som engagerat sig för att minska arbetslösheten och sjukskrivningarna, och ge människor en chans att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden.

Nedan presenteras ett antal verksamheter i syfte att åskådliggöra mångfalden inom socialt företagande:

*Eko-Teck i Kramfors och Sollefteå* är ett av Sveriges största sociala företag och har som målsättning att skapa meningsfulla och varaktiga arbeten för människor med arbetshinder. Verksamheten spänner inom en rad olika affärsområden: metallåtervinning, kartong och emballagetillverkning, bilrekonditionering, snickeri, handelsträdgård, legoarbete, syverkstad och personaluthyrning.

*Kooperativet Kullen* utvecklades inom Equal-projektet Egenmakt i Örebro. Kooperativet säljer rehabiliteringstjänster, driver restaurang, catering och en städ- och fastighetsverksamhet i bostadsområdet Baronbackarna i Örebro. Av de hundra medlemmarna arbetar en del i företaget, medan andra utbildar sig eller deltar i olika aktiviteter.

*Gemenskapsföretaget i Byske-Vaxdal* (Västerbotten) är en ideell förening som bildats av bygdens föreningar och företag. Syftet är att skapa fler jobb och ekonomisk tillväxt. Den ideella föreningen äger ett aktieföretag som driver verksamhet inom turist- och servicenäringarna.

*Xpandia vision* är en ekonomisk förening startad som ett EU-projekt i Rinkeby av personer från fem etniska och andra föreningar. Syftet är att skapa kontakter mellan arbetslösa och den lokala

<sup>12</sup> NTG – Socialt företagande (2005), Socialt företagande – En väg till arbetsmarknaden. En handlingsplan för tillväxt genom fler och starkare sociala företag.

arbetsmarknaden på Järvafältet. Ungdomar i riskzon slussas till arbete eller studier. Föreningen har också fungerat som en språngbräda för tidigare arbetslösa medarbetare som gått vidare till andra anställningar.

*Basta arbetskooperativ* i Nykvarn och *Basta Väst* i Borås är två företag som genom kvalificerat arbete, boende och en rik fritid erbjuder en väg bort från droger och misär. Över hundra personer arbetar i dag i de båda företagen och 95 procent har själva haft drogproblem. Bastas verksamheter spänner över djurhållning, byggverksamhet, restaurang, inre och yttre underhållsarbete till klottersanering. Ett utbildningscenter, YES, erbjuder ettåriga yrkesutbildningar.

*Karins döttrar* i Göteborg är ett Vägen Ut-kooperativ som drivs av kvinnor för att hjälpa kvinnor att ta sig ur kriminalitet och missbruk. Bland kooperativets medlemmar finns de med egen erfarenhet av kriminalitet och missbruk. Karins Döttrar säljer arbets träningsplatser men kan också ge långsiktigt stöd. Verksamheten omfattar i första hand vävning och konsthantverk.

*Medvind* är ett kooperativ som grundades år 1997 för att rehabilitera och stödja långtidsarbetslösa, och ge dem möjlighet till praktik och utbildning som ska leda till en anställning på olika företag i närområdet. Den huvudsakliga verksamheten är inriktad på lager- och distributionshantering åt andra företag. Medvind driver också daglig verksamhet för personer med utvecklingsstörning på uppdrag av Östra Göinge kommun.

*Galaxen* är ett aktiebolag ägt av byggindustrin, som rehabiliterar byggnadsarbetare. Verksamheten, som finns på flera platser i landet, omfattar personer som har ett arbetshandikapp och som är arbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa. Placeringen i ett nytt arbete görs med hjälp av lönebidrag. Målet är att cirka tio procent årligen ska kunna lämna sin Galaxanställning till ett ordinarie arbete utan lönebidrag. Galaxanställningen varar i genomsnitt 2,5 år.

*Arbetsgivarringen Arvika-Ed* är en ideell förening som bildats av ett 20-tal företag för att de tillsammans ska kunna erbjuda rehabilitering, arbetsprövning och nytt arbete åt anställda som är eller riskerar att bli långtidssjukskrivna.

*Communicare work* vill skapa en ökad tilltro till unga människors entreprenörskap och arbetsvilja. Företaget förmedlar ung arbetskraft till den värmländska arbetsmarknaden så att fler unga får det jobb de vill ha. Man driver en uppdragsförmedling samt ger unga människor möjligheter att pröva på att starta ett eget företag.

## 9.8 Utvecklings- och startkostnader

Många av de sociala arbetskooperativ som finns i dag har startats som Mål 3- eller Employment-projekt med kommuner, länsarbetsnämnder och Försäkringskassan som medfinansierare. Finansieringen kan komma från ett flertal källor:

- Kommunerna bekostar ibland delar av startprocessen utifrån projektpengar eller från befintlig budget.
- Länsstyrelserna har i några fall gått in med projektpengar för utvecklingsprocessen.
- Arbetsmarknadsverket går ibland in med utvecklingspengar, de tidigare otraditionella medlen eller andra tillgängliga projektpengar.
- Försäkringskassan har tidigare haft tillgång till s.k. Dagmar-medel som använts vid starten.
- ESF-kontoren har inom ramen för ett flertal EU-projekt gett stöd till utvecklingen av sociala arbetskooperativ.
- Allmänna arvsfonden har bekostat startkostnader och speciella projekt för utvecklingen av sociala arbetskooperativ.

I dag är dock EU-medlen de vanligast förekommande startbidragen till sociala arbetskooperativ. Det finns dock inga enhetliga riktlinjer från myndigheterna. Förutom Allmänna arvsfonden finns det heller ingen fond i Sverige som kan ge bidrag till investeringskostnader eller ge förmånliga lån till sociala arbetskooperativ. Den alternativa banken JAK kan i vissa fall förmedla lån till denna typ av projekt.

## 9.9 Finansiering av den dagliga driften

De sociala arbetskooperativen bedriver affärsverksamhet som i olika grad ger intäkter till verksamheterna. I och med att intäkterna varierar, skiftar även behovet av samhällets stöd.

De sociala arbetskooperativen befinner sig i olika utvecklingsfaser. Starten sker i samband med att en idé kommer upp i någon grupp och sedan görs en bedömning av det färdiga kooperativets långsiktiga behov av verksamhets- och kompetensutveckling. Den uttalade ambitionen är att det samhälleliga stödet successivt ska minska i denna process, till förmån för kooperativets oberoende och normalisering.

Vissa sociala arbetskooperativ har dock sämre förutsättningar att kunna uppnå dessa ambitioner. Den affärsverksamhet man bedriver har kanske inte målsättningen att skapa en självbärande affärsverksamhet, utan har snarare syftet att driva en gemensam arbetsplats främst med ändamålet att erbjuda sina medlemmar en social gemenskap och en meningsfull sysselsättning. För kooperativets medlemmar innebär detta en möjlighet att få använda sin arbetskapacitet, som annars inte efterfrågas på arbetsmarknaden.

Driftskostnaderna när kooperativen startat kan förklaras genom nedanstående bild, som är en schematisk bild av flödet av ekonomiska transaktioner genom de sociala arbetskooperativen:

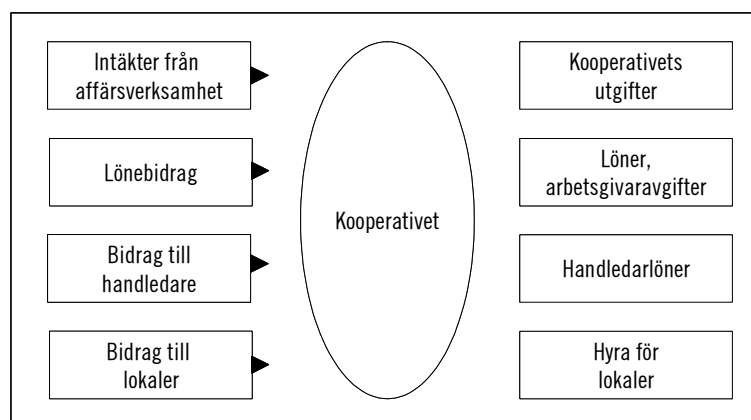


Fig omarbetning från Yohanan Stryjan; Social cooperatives in Sweden: etudes in entrepreneurship working paper 1/2002, Södertörns högskola.

Sociala arbetskooperativ i Sverige har i allmänhet byggts upp med utgångspunkt från att de enskilda medlemmarna har sin försörjning ”tryggad” via socialförsäkringssystemet eller någon form av arbetsmarknadsstöd, samt att det sociala arbetskooperativet får stöd från kommunen. Den regelrätta affärsverksamheten har därigenom inte varit drivkraften för starten av kooperativen. Det finns dock exempel på nystartade verksamheter där de egna intäkterna växer.

### 9.10 Affärsverksamhet

Intäkterna kommer dels från försäljning av varor och tjänster på den öppna marknaden, dels från försäljning till den offentliga sektorn.

De mer affärsinriktade kooperativen har ofta en omsättning på flera miljoner kronor, medan de övriga har mycket varierande intäkter.

En stor grupp har intäkter runt 100–200 000 kronor om året. Arbetet i många sociala arbetskooperativ utförs i regel inom områden som inte är tillräckligt lukrativa för privata entreprenörer, men som skapar ett mervärde i samhället för kunder och kooperativens medlemmar.

Försäljning till den offentliga sektorn kan ske på tre sätt:

- Daglig verksamhet till den personkrets som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Det är ett begränsat antal sociala arbetskooperativ som vänder sig till denna målgrupp. De som finns finansierar verksamheten nästan uteslutande med den ersättning man får från kommunen.

Ersättningen förutsätts i allmänhet täcka samtliga kostnader för verksamheten.

- Rehabiliteringsplatser och arbetsträning till personer som är aktuella inom socialtjänsten, försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen.

Rehabilitering och arbetsträning förekommer i mindre omfattning bland de sociala arbetskooperativen. Förutsättningen är att det finns en tillfredställande kompetens inom kooperativet. I regel är det Försäkringskassan som köper dessa tjänster.

- Försäljning av service och produkter till offentlig sektor, t.ex. snöröjning, parkskötsel, inventariereparationer, konferensarrangemang, kaféverksamhet i offentlig miljö etc.

### 9.11 Kommunala bidrag

Kommunala bidrag kan förekomma i en rad olika former, men det vanligaste är att kommunen står för kostnaderna för handledare och lokaler. Antingen genom att ge ett bidrag i pengar som motsvarar dessa kostnader eller genom att tillhandahålla dessa resurser gratis. Dessa bidrag regleras i dag i väldigt liten utsträckning i avtal, utan de styrs i regel av muntliga överenskommelser.

### 9.12 Stödstrukturer

Lokala kooperativa utvecklingscentrum (LKU) finns i varje län och ger rådgivning, konsultation och utbildning till alla typer av nykooperativa grupper. Verksamheten stöds av staten via NUTEK och av lokala medlemmar, bl.a. kommuner, kooperativa företag och intresseorganisationer. På vissa LKU finns speciella rådgivare som specialiserat sig på sociala arbetskooperativ och deras behov av rådgivning och utbildning. De kooperativa rådgivarna arbetar med mobilisering, informationsspridning, projektledning, affärsutveckling, kooperativ organisering, kooperativ företagsrådgivning och samverkansfrågor inom den sociala ekonomin. I vissa fall är de även involverade i kooperativa projekt i andra länder. När det gäller de sociala arbetskooperativ har de deltagit i startprocesserna, med mobilisering av målgrupper och offentliga myndigheter och utbildningar inför kooperativens företagsstart. De arbetar även med kontinuerlig rådgivning till de etablerade kooperativen och hjälper dem också i nätverksbyggande och med relationerna till myndigheter och andra organisationer. De lokala kooperativa utvecklingscentrumen är samlade i en gemensam organisation, Föreningen kooperativ utveckling, FKU.

År 1997 bildades Sociala kooperativ-projektet med målsättningen att synliggöra sociala arbetskooperativ som en metod på den nationella arenan. Genom detta projekt har olika typer av informationsmaterial producerats. Projektet har även genomfört

kurser och utbildningar i egen och andras regi med fokus på kommunala företrädare som målgrupp.

År 2000 bildades Sociala kooperativens intresseorganisation, Skoopi. Skoopi har en styrelse med representanter för sociala arbetskooperativ från olika håll i Sverige. Både kooperatörer och handledare kan representera sina respektive kooperativ. Skoopi har fått projektmedel från Allmänna arvsfonden.

Folkhögskolor och studieförbund är ofta involverade i de utbildningar som ges för att bilda kooperativet och göra gruppen beredd att organisera sitt kooperativ, demokratiskt och affärsmässigt. Ofta sker detta i samverkan med LKU eller annan företagskompetens.

Folkbildningens målsättning är att skapa utbildningsresurser som utgår ifrån individernas och gruppens behov. De har ofta också en gedigen erfarenhet och kompetens att arbeta med funktionshindrade grupper som behöver en anpassad studiesituation.

### 9.13 Medlemmarnas försörjning

Det är vanligt att deltagarna får en subventionerad lön i form av lönebidrag eller anställningsstöd. Det förekommer även att man har partiell sjuk- eller aktivitetsersättning. Försörjning genom arbetslöshetsersättningen eller i form av aktivitetsstöd kan också förekomma, liksom ekonomiskt bistånd från socialtjänsten, men det är inte lika vanligt.

### 9.14 Har socialt företagande konkurrensfördelar jämfört med andra företag?<sup>13</sup>

De sociala företagen konkurrerar med andra företag på både den privata och offentliga marknaden. Affärsverksamheten ger arbete och inkomster, även om inkomsterna inte alltid räcker till att fullt ut skapa löneutrymmen som det går att leva på. De måste då kompletteras med bidrag från det offentliga. Det väcker frågan om dessa företag konkurrerar på samma villkor som näringslivet i övrigt. Förespråkare för socialt företagande menar att det är rimligt att utsatta människor kompenseras för sina arbetshinder eftersom de har stora konkurrensnackdelar i förhållande till dem som be-

---

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, Socialt företagande – Om den sociala ekonomins dynamik, Exemplet Basta Arbetskooperativ.



finner sig på den reguljära arbetsmarknaden. Ett annat argument som förs fram är att det ligger väl i linje med den svenska arbetsmarknadstraditionen att kompensera företag och enskilda för handikapp. Merkostnadsersättningen till Samhallföretagen och lönebidrag är båda exempel på hur sociala, fysiska och psykiska handikapp kompenseras.

Detta principiella förhållningssätt kan dock inte helt utesluta att det lokalt kan uppstå konkurrensproblem mellan ett socialt och ett kommersiellt företag. Problem uppstår t.ex. om det subventionerade företaget lämnar marknadsprissättningen och säljer sina produkter till markanta underpriser. Om företaget inom den sociala däremot inte konkurrerar med priset utan i första hand med kvalitet, kan problemet undanröjas.

### 9.15 Lönsamt – för vem?

Att sociala företag är samhällsekonomiskt nyttiga och att de ger sociala mervärden för deltagarna är inte särskilt kontroversiellt att hävda.

Det är naturligtvis av intresse för hela samhället att långtidsarbetslösa, långtidssjuka och andra marginaliserade grupper lättare kan komma in på arbetsmarknaden. Frågan om hur lönsamheten i sociala företag kan låta sig mätas är dock inte lika enkel. I dag finns stöd för uppfattningen att rehabiliteringsprocessen i hög grad stärks av att den enskilde kan återerövra makten över sitt eget liv, återta kontrollen och uppleva oberoende och stolthet över det han eller hon gör. Denna betoning på empowerment är central för de sociala företagen men av naturliga skäl också svår att mäta.

I rapporten *Den dolda lönsamheten?*<sup>14</sup> görs en pilotstudie i syfte att upprätta socioekonomiskt bokslut för tre sociala företag – Basta, Baronbackarna och Vägen ut. Modellen går ut på att komplettera det företagsekonomiska bokslutet med ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utgångspunkten är att ju mer sammansatt rehabiliteringsbehov en person har desto fler samhällsarenor är involverade. Den samhällsekonomiska vinsten uppstår när behovet av samhällets stöd minskar i ett antal samhällsarenor. En person som tidigare varit föremål för insatser från flera aktörer och som genom empowerment får möjligheter att kunna leva ett mer självständigt

---

<sup>14</sup> Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2005), *Equal*, Svenska ESF-Rådet, Europeiska socialfonden: *Den dolda lönsamheten? Socioekonomiska bokslut som en metod att värdera sociala företag.*

liv minskar sitt behov av samhällets stöd. Därmed minskar även samhällets kostnader.

## 9.16 Framtida utmaningar

Efter att ha följt frågan under utredningstiden kan vi konstatera att det fortfarande saknas kunskaper om sociala arbetskooperativ, både i samhället i stort och inom arbetsmarknadspolitiken. Fortsatta informations- och rådgivningsinsatser är därför av stor vikt.

Det finns även anledning att i högre grad ta tillvara sociala arbetskooperativ inom arbetsmarknadspolitiken. Vi har under utredningens gång inspirerats av den kraft som finns hos många arbetskooperativ och som ibland beskrivs med det engelska ordet empowerment. Empowerment kan översättas med det svenska ordet egenmakt och innebär i korthet att människor ges möjligheter att återta makten över sitt eget liv och känna sig stolta över det man åstadkommer. Det är kanske den viktigaste förutsättningen för att man ska kunna gå från bidrag till arbete.

En av de frågor som utredningen har reflekterat över är deltagarnas försörjning. Personer som är aktiva i sociala företag får i allmänhet sin personliga försörjning via socialförsäkringssystemet. Det är svårt att se kopplingen mellan ett aktivt deltagande i ett socialt arbetskooperativ och en ersättningsform som förutsätter olika grader av arbetsförmåga. Med tanke på de arbetsinsatser som görs inom ramen för ett socialt arbetskooperativ borde ersättningen vara mer lönelik. Det finns förvisso en viss flexibilitet i det nuvarande regelverket som t.ex. medger att sjuk- och aktivitetsersättning i vissa fall kan kombineras med arbetslöshetsersättning. Den som har sjuk- och aktivitetsersättning kan även under vissa förhållanden ha denna vilande för att pröva ett arbete. Enligt utredningens bedömning skulle dock möjligheterna att anlita sociala arbetskooperativ öka väsentligt om regelverket vore enklare och i högre grad utgick från en persons faktiska arbetsförmåga.

## 10 Kommunernas roll i att aktivera enskilda med ekonomiskt bistånd

Ett av kriterierna för att få ekonomiskt bistånd är att den enskilde som bedöms vara arbetsför ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Kortfattat betyder det att den enskilde är skyldig att söka arbete och att ta erbjudna arbetsmarknadsåtgärder.

### 10.1 Historik

Under 1970- och 1980-talen omfattade den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige som regel 2–3 procent av arbetskraften. Den omfattande massarbetslösheten på 1990-talet förändrade detta på bara några få år. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade från drygt 50 000 till cirka 200 000 personer mellan åren 1991 och 1994. Den stora mängd människor som behövde samhällets stöd ledde till att många fick arbetsmarknadsåtgärder och att resurserna till arbetsmarknadspolitiken ökade dramatiskt.

Under 1980-talet var arbetsmarknadsinsatserna till enskilda med ekonomiskt bistånd i huvudsak inte en kommunal uppgift.<sup>1</sup> Under 1990-talet förändrades den aktiva arbetsmarknadspolitiken på flera sätt, bland annat genom att kommunerna fick ett större inflytande och därmed större möjligheter att utforma politiken efter lokala behov.<sup>2</sup>

Som vi tidigare konstaterat är den höga arbetslösheten en av de avgörande orsakerna till att kostnaderna för det ekonomiska biståndet ökade under 1990-talet. Kostnadsökningarna innebar ett betydande incitament för kommunerna att på alla sätt anstränga sig att hitta alternativ till ett passivt ekonomiskt bistånd. En annan förklaring till att många kommuner under 1990-talet startade egna

---

<sup>1</sup> Johansson, H. (2001), I det sociala medborgarskapets skugga – rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen, Lund.

<sup>2</sup> SOU 2000:3, Valfärd vid välgskäl.

arbetsmarknadsåtgärder var uppfattningen att Arbetsförmedlingen inte gjorde tillräckligt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd. Under 1990-talet påbörjades det som ibland kallas den tudelade vägens politik inom arbetsmarknadspolitiken. Det innebar att insatser som framför allt riktas till arbetslösa med ekonomiskt bistånd erbjuds aktiva insatser inom ramen för en sekundär arbetsmarknadspolitik eftersom de inte ingår i den primära och nationellt utformade arbetsmarknadspolitiken. Arbetssökande personer med ekonomiskt bistånd har i ökad utsträckning blivit hänvisade till kommunerna. För vissa grupper, som exempelvis ungdomar, har kommunerna tagit ett stort ansvar när det gäller olika typer av aktiveringsinsatser.

Den utveckling med decentralisering och tudelning som började under 1990-talet har fortsatt och till stor del permanentats trots att insatser som kanske var nödvändiga under 1990-talets massarbetslöshet inte är befogade nu under andra och lugnare omständigheter.<sup>3</sup>

## 10.2 Den kommunala aktiveringen

Motivet till att kommunerna<sup>4</sup> bedriver en aktiv politik inom arbetsmarknadsområdet är i huvudsak att stärka de enskildas kompetens så att de kan få jobb eller utbildning och inte längre vara beroende av ekonomiskt bistånd. Över 60 procent av kommunerna uppger i en enkät år 2005 till Sveriges Kommuner och Landsting att denna målsättning uppfylls i och med att personerna fått arbete eller utbildning. Flera betonar också i samma enkät upp målsättningen att minska kostnaderna för det ekonomiska biståndet.

I cirka 85 procent<sup>5</sup> av kommunerna finns en arbetsmarknadsenhet eller motsvarande som arbetar med insatser till arbetslösa. Kommunerna organiserar ansvaret för arbetsmarknadsuppgifterna under många olika förvaltningar. Vanligast är att verksamheten är organiserad under ”kommunkansliet”, 35 procent. Mer än 20 procent av kommunerna organiserar arbetsmarknadsåtgärderna inom socialförvaltningen. I en av tio kommuner är det utbildningsförvaltningen och i sju procent av kommunerna är det en egen

---

<sup>3</sup> Socialdepartementet (2004), opublicerad rapport.

<sup>4</sup> Enkät till kommunerna från Sveriges Kommuner och Landsting 2005.

<sup>5</sup> Enkät svar från kommunerna i en enkät från Sveriges Kommuner och Landsting, 2005.

förvaltning som ansvarar för insatser till arbetslösa.<sup>6</sup> Skillnaderna beror i huvudsak på två faktorer, främst på grund av den tradition och historia som finns när det gäller att organisera dessa insatser. Den andra orsaken är att storleken på kommunen bestämmer hur kommunen har möjlighet att organisera sina arbetsmarknadsinsatser, beroende på att små kommuner många gånger inte har en egen förvaltning för arbetsmarknadsinsatser.

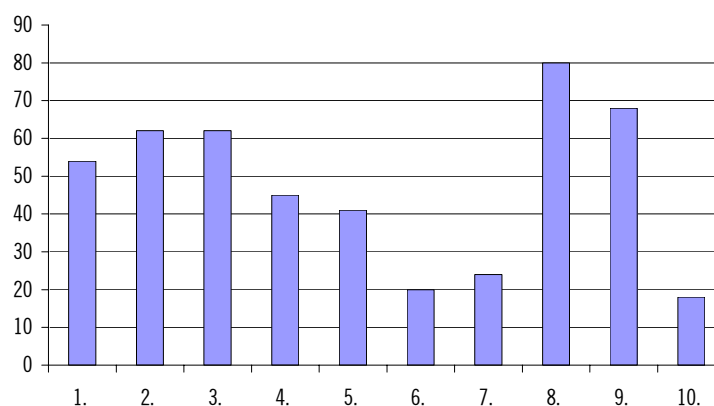
En undersökning från Växjö universitet visar att det år 2002 totalt fanns över 500 aktiveringsprogram i sammanlagt 168 kommuner. I 36 av kommunerna fanns inga lokala arbetsmarknadsprojekt, dvs. i 18 procent av kommunerna. Med tanke på olika former av bortfall, uppskattade studien att det totalt fanns cirka 800 lokala kommunala arbetsmarknadsprojekt. Det innebär tre projekt i varje kommun om projekten skulle vara jämnt fördelade i alla kommuner.<sup>7</sup> Efter år 2002 har det inte genomförts någon rikstäckande undersökning angående antalet kommunala arbetsmarknadsprojekt.

I början av år 2006 genomförde Sveriges Kommuner och Landsting en ny enkätundersökning till kommuner om aktiviteterna inom arbetsmarknadsområdet för enskilda med ekonomiska bistånd. Enkäten besvarades av nästan 75 procent av kommunerna. Resultaten visar att nästan 200 kommuner, dvs. över 90 procent, anordnar insatser för personer med ekonomiska bistånd. När det gäller vilka de insatser som erbjuds visar det på ett stort antal olika insatser.

---

<sup>6</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005), Arbetslösa med försörjningsstöd, Redovisning av en enkät till kommunerna.

<sup>7</sup> Salonen och Ulmestig (2004), Nedersta Trappsteget, Växjö Universitet.

**Figur 10.1** Procentuell fördelning av olika insatserna i kommunerna

1. Arbetsprövning/utredning av arbetsförmåga. 2. Arbetsträning. 3. Coaching. 4. Jobbsökarinsatser. 5. Vägledningsinsatser. 6. Validering. 7. Utbildningsinsatser. 8. Praktik. 9. SFI 10. Annat

*Källa:* Sveriges Kommuner och Landsting, Enkät till kommunerna, 2006.

Enkätsvaren visar att nästan 80 procent av kommunerna anordnar praktik för enskilda med ekonomiska bistånd. Andra mycket vanliga insatser är SFI,<sup>8</sup> coachningsinsatser och olika former av arbetsprövning. Svaren säger dock ingenting om omfattningen av insatserna, dvs. hur frekventa de är och hur många som finns i varje. Sammanfattningsvis kan det dock konstateras att många av dessa insatser liknar de olika program som finns på Arbetsförmedlingen, skillnaden är många gånger endast att de riktar sig till en annan grupp av arbetslösa. Enkätsvaren visar också att det är vanligt med en kombination av insatser, vilket två tredjedelar av samtliga uppger. På frågan om kommunerna har gjort någon uppföljning eller utvärdering av insatserna och dess resultat säger 42 procent av kommuner att de gör eller har gjort sådana.

På uppdrag av utredningen har KPMG gjort en fördjupningsstudie år 2006 i åtta kommuner.<sup>9</sup> Det övergripande syftet med studien har varit att samla in information om hur de lokala aktörerna socialtjänsten, arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen i de olika kommunerna arbetar med de personer som räknas till utredningens målgrupp. De flesta intervjuade lokala

<sup>8</sup> Svenska för invandrare.

<sup>9</sup> Utförd av KPMG. Den finns i särskild bilaga där samtliga fördjupningsstudier har samlats.

aktörerna slår fast att aktiva insatser är betydelsefulla för individer med ekonomiskt bistånd. En viktig del är att bidragstagaren får en mer positiv självbild i och med aktiveringen. (Det beror naturligtvis på om den aktiverande insatsen anses som meningsfull av den enskilde). Sammantaget anser kommunerna att aktiveringen är ett betydelsefullt inslag för enskilda med ekonomiskt bistånd. Kommunerna uppger att en viktig uppgift är att ge den enskilde en ”stegvis förflyttning”, där varje steg innebär ett närmande till arbetsmarknaden. Man anser dock att alla inte ska behöva gå alla steg från början till slut, utan den enskilde ska kunna börja på den nivå som är mest lämplig.

Den stegvisa förflyttningen för enskilda med i första hand komplexa problem, sammanfattar kommunerna i fem steg:

- Normalisering, anpassning till dagligt liv.
- Återanpassning till arbetslivet (information, utbildning).
- Praktik (utbildning) i kontrollerad miljö.
- Praktik (utbildning) i miljö nära öppna arbetsmarknaden.
- Egen anställning.

Exempel på hur den kommunala verksamheten praktiskt utförs beskrivs i KPMG:s rapport, Jobbcenter i Karlstad. Liknande verksamheter finns i flera av de kartlagda kommunerna och detta sätt att arbeta illustrerar hur många kommuner i dag arbetar med enskilda arbetslösa med ekonomiska bistånd. Många arbetar enligt den ordning som beskrivs nedan.

- Först identifieras varje klients kompetens, erfarenheter, styrkor, svagheter och möjligheter. Sedan motiveras klienterna under utbildningstiden med individuella tränings- och motivationsprogram samt därefter matcha rätt person på rätt jobb, utifrån arbetsgivarens behov och önskemål och klientens förmåga och intresse.
- En aktivitet börjar med några veckors träningsprogram, som är inriktat på motivation utifrån varje persons unika situation och förutsättningar – i vilken roll och på vilket sätt kan var och en göra en värdefull insats på en arbetsplats, vad behöver man förbättra och träna extra på?
- Innan en klient bedöms vara lämplig för en extern praktikplats prövas hans eller hennes arbetsförmåga i någon av de interna verksamheterna. Genom dessa verksamheter kan klienter an-

ställas upp till ett år med ”skarpa” arbetsuppgifter på affärs-  
mässiga grunder. Internt i kommunen finns externa uppdrag  
som t.ex. sortering av direktreklam, sortering av olika typer av  
gratisprodukter och mottagnings- och sorteringstjänster till  
möbel- och klädinsamlingar, cykelverkstad m.m.

- När en person bedöms som lämplig för praktik sker match-  
ningsförfarandet i första hand utifrån de aktuella företagens  
behov. Inriktningen är att praktiken ska vara en långsiktig  
lösning, snarare än att snabbt få ut klienterna i sysselsättning.

En genomgående skillnad som rapporten redovisar är att när  
kommunerna anordnar en aktiv insats är inslaget av social träning  
ofta större än vid de åtgärder som genomförs med Arbetsför-  
medlingen som huvudman.

### Kostnader och deltagare

Kommunernas totala kostnader för alla arbetsmarknadsinsatser var  
år 2005 drygt 2,7 miljarder kronor. Kostnaderna har sjunkit något  
sedan 2000, men är tämligen stabila över tiden och oberoende av  
konjunkturerna.

**Tabell 10.1 Kommunernas kostnader för arbetsmarknadspolitiska insatser**

*miljoner kronor, löpande priser*

År	Bruttokostnad	Bidrag från staten och AMS	Övriga intäkter	Nettokostnader
2000	5 881	1 731	1 093	3 057
2001	5 536	1 821	1 009	2 706
2002	5 861	2 101	1 030	2 730
2003	5 865	2 016	1 056	2 793
2004	5 858	2 172	1 174	2 554
2005	6 317	2 252	1 356	2 709

*Källa:* Räkenskapssammandraget, Sveriges Kommuner och Landsting.

De kommunala kostnaderna för aktivitetsprogrammen ligger på  
nästan hälften av de totala kostnaderna för den lokala arbetsmark-  
nadspolitiken, oberoende av konjunktur och arbetslöshetstal.  
Resterande kostnader täcks av statsbidrag och övriga intäkter.



Dessa kommunala aktiviteter fördelas i sin tur på olika målgrupper, där enskilda med ekonomiska bistånd är en av de större.

Den totala kostnaden för den kommunala aktiveringen av enskilda med ekonomiskt bistånd, förutom ersättning till deltagare, uppskattades år 2002 till närmare en miljard kronor.<sup>10</sup> Variationen mellan olika kommuner och mellan olika insatser är dock mycket stor. Rapporten redovisar en mediankostnad på 4 500 kronor per deltagare och månad. Ett fyrtiotal program understiger 1 000 kronor per deltagare och månad, medan ett trettiotal program kostar mer än 15 000 kronor per månad och deltagare.

Totalt deltog cirka 13 500 personer i de kommunala aktiveringsprogrammen år 2002. Av dessa var drygt 7 000 enskilda med ekonomiskt bistånd. De övriga är personer med andra försörjningsformer, i första hand aktivitetsersättning. Antalet deltagare i enskilda aktiveringsprogram varierar kraftigt mellan små projekt till projekt med 976 personer. De flesta, över sjuttio procent, av programmen har färre än tjugofem deltagare.

### De aktiva insatsernas roll

Det finns stora skillnader i synen på sambandet mellan ekonomiskt bistånd och arbetslöshet. I vissa kommuner ses den bidragsberoende i första hand som en person med sociala problem. I dessa kommuner ses arbetslösheten bara som ett av flera problem, och klientens andra problem bedöms ligga bakom orsaken till arbetslösheten hos den enskilde.

Den arbetsmarknadspolitik som drivs och beslutas av regering och riksdag och som AMS har ansvar för att genomdriva når inte tillräckligt många av personerna med ekonomiskt bistånd. Många kommuner ser det därför som nödvändigt att erbjuda insatser till de enskilda som har ekonomiskt bistånd.

Rapporten Nedersta Trappsteget ställer frågan om det i en ansträngd ekonomisk situation är rätt att kommunala utgifter går till arbetsmarknadsinsatser, där det finns begränsat med kunskap och kontrollsystem för ekonomisk och verksamhetsmässig styrning. Många kommuner vet inte heller hur många enskilda med ekonomiska bistånd som är aktuella, vilken problematik de har och hur länge de är aktuella. Endast något mer än hälften av kommunerna gör någon form av uppföljning av sina insatser.

---

<sup>10</sup> Salonen och Ulmestig (2004), Nedersta Trappsteget, Växjö Universitet.

Den tudelade arbetsmarknadspolitiken kan också få stora konsekvenser för den enskilde individen. Om den enskilde flyttar finns det risk för att hamna i en kommun som arbetar utifrån ett annat synsätt, och personen kan då möta en annan slags arbetsmarknadspolitik med andra betoningar på skyldigheter och rättigheter.

### 10.2.1 Verksamheten i Skärholmen

I debatten om vilka aktiveringsinsatser som ska finnas för enskilda med ekonomiska bistånd har Skärholmens arbete framhållits. Utredningen gör därför i detta sammanhang en kort beskrivning av denna verksamhet och de erfarenheter som vunnits.

Jobbcentrum Sydväst, som är den mer formella beteckningen på verksamheten, har funnits sedan i slutet av 1990-talet. Den tillhör Skärholmens stadsdelsförvaltning och arbetar med arbetslösa med ekonomiska bistånd utifrån den s.k. Skärholmsmodellen. Skärholmen är en av Stockholms arton stadsdelar. Cirka tio procent av stadsdelens befolkning fick ekonomiskt bistånd 2003 och 4,8 procent var öppet arbetslösa.<sup>11</sup> Jobbcentrum är ett samarbete mellan flera stadsdelsförvaltningar.<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen köper platser på Jobbcentrum till de statliga arbetsmarknadsprogrammen aktivitets- och ungdomsgarantin. År 2004 hade man en total budget på 5,6 miljoner kronor, varav Skärholmens stadsdelsförvaltning stod för 3,3 miljoner.

Skärholmsmodellen bygger på ett nära samarbete mellan socialsekreterarna på respektive stadsdelsförvaltning och coacherna på Jobbcentrum, där socialsekreterarna står för myndighetsutövningen. Verksamhetens syfte är att öka deltagarnas möjlighet att få ett arbete, kontrollera att bidragstagarna inte arbetar svart och se till att de söker arbete på rätt sätt.<sup>13</sup>

Skärholmsmodellen kan sägas bestå av en kombination av många vanligt förekommande metoder snarare än egna utarbetade metoder.

---

<sup>11</sup> Källa: USK.

<sup>12</sup> Skärholmens, Hägerstens, Älvsjö och Liljeholmens stadsdelsförvaltningar.

<sup>13</sup> Ekström, V. (2005), Individens eget ansvar och samhällets stöd. En utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid Jobbcentrum Sydväst, FOU Stockholm.

## Kort om verksamheten

Till Jobbcentrum kommer alla personer som söker ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet – oavsett utbildnings- eller kompetensnivå. Praktikplatser och arbetsträning är det som i verksamheten på Jobbcentrum i övrigt kan beskrivas som kompetenshöjande.

De enskilda bidragstagarna kan komma till Jobbcentrum på två sätt. De flesta nya som ansöker om ekonomiska bistånd remitteras automatiskt och omedelbart till Jobbcentrum. Bedöms personen som arbetssökande får han eller hon en tid på Jobbcentrum inom ett par dagar och oftast innan de får en tid att träffa en socialsekreterare. På Jobbcentrum finns flera olika grupper av deltagare samtidigt. Under år 2004 tog man totalt emot cirka 2 000 deltagare. Den största gruppen deltagare är enskilda med ekonomiska bistånd från de olika stadsdelarna. Huvudregeln – som socialsekreterarna i individuella fall kan besluta om undantag ifrån – är att deltagarna kommer till Jobbcentrum varje vardag.

De s.k. coacherna informerar om Jobbcentrums verksamhet och de regler som gäller. Coacherna är noga med att påpeka att det är socialsekreterarna som fattar alla beslut om ekonomi och närvarokrav (myndighetsutövningen). Coacherna gör en kort intervju där personen får svara på frågor om sina förväntningar på Jobbcentrum, vad personen gjort den senaste tiden för att skaffa sig ett jobb samt om personen är intresserad av att arbeta med butik och service, städning, vård och omsorg, lager, packning och transport eller kafé och restaurang. Det är kontakten med coachen som kan skapa ”gnistan som gör att man kan komma vidare”. Socialsekreterarna menar också att eftersom klienterna är närvarande på Jobbcentrum får coacherna lära känna dem och kan tipsa arbetsgivare som vill rekrytera.<sup>14</sup>

## Utvärderingar av Skärholmen

Under det senaste året har två utvärderingar gjorts av arbetet på Jobbcentrum. I Stockholm stads utvärdering<sup>15</sup> undersöktes i vilken utsträckning modellen är en verksam metod när det gäller att få arbetslösa med ekonomiska bistånd till arbete och på så sätt minska

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ekström, V., FOU-Stockholm (2005:10), Individens eget ansvar och samhällets stöd. En utvärdering av ”Skärholmsmodellen” vid Jobbcentrum Väst.

deras beroende av ekonomiskt bistånd. Utvärderingen baseras i huvudsak på kvalitativa intervjuer med coacher, socialsekreterare och deltagare eller klienter. I en annan utvärderingsrapport<sup>16</sup> från IFAU konstateras sammanfattningsvis att aktiveringsprogram som Jobbcentrum kan vara rätt instrument för personer som står nära arbetsmarknaden.

Båda utvärderingarna menar att möjligheterna att anpassa insatserna utifrån den enskildes behov är små i Skärholmsmodellen, eftersom i stort sett alla arbetsföra med ekonomiskt bistånd hänvisas till Jobbcentrum. Det innebär att verksamheten inte anpassar insatserna till klienters faktiska kompetens eller strukturella hinder. De flesta klienter måste delta utan hänsyn till deras individuella behov eller vilken nytta de har av verksamheten.

De två utvärderingarna tar också på olika sätt upp Jobbcentrums relation till och samarbete med Arbetsförmedlingen. I Stockholm stads utvärdering förmedlar coacher och socialsekreterare en uppfattning om att deltagarna i mycket liten utsträckning får hjälp från Arbetsförmedlingen. De enskilda deltagarna förmedlar dock till viss del en annan bild. Flera av dem talar gott om sina handläggare på Arbetsförmedlingen och beskriver stödet som bättre än Jobbcentrums. IFAU:s utvärdering konstaterar att Arbetsförmedlingen i många kommuner tillhandahåller samma tjänster för dessa grupper. De säger vidare att den motvilja mot Arbetsförmedlingens utbildningsprogram som Jobbcentrum ger uttryck för, är problematisk eftersom den arbetssökande enligt lag i första hand ska delta i Arbetsförmedlingens aktiviteter och utbud.<sup>17</sup>

När det gäller enskildas syn på verksamheten ger båda utvärderingarna en bild av dessa. I Stockholm stads utvärdering vittnar de intervjuade deltagarna på Jobbcentrum om ett väldigt litet förhandlingsutrymme när det gäller möjligheterna att påverka villkoren för det ekonomiska biståndet. När en deltagare inte uppfyller kravet "att stå till arbetsmarknadens förfogande" fattar socialsekreterarna beslut om avslag. De flesta ger avslag på hela månaden, och bara ett fåtal säger att de gör avdrag för frånvarodagar. Man gör inga särskilda undantag för barnfamiljer. Både coacher och socialsekreterare beskriver att myndighetsutövningen är viktig för att skapa motivation och man är också tydlig med att utan den motivationen händer ingenting på Jobbcentrum. I för-

---

<sup>16</sup> Hjertner Thorén, K., IFAU (2005:11), Kommunal aktiveringspolitik i en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare.

<sup>17</sup> Ibid, s. 87.

hållande till Arbetsförmedlingen beskrivs Skärholmsmodellen som "hårdare med att motivera folk att komma ut i arbetet". Det motiverande arbetet tycks vara avslagsbeslut eller hot om avslagsbeslut snarare än stödjande insatser.

IFAU rapporten problematiserar även praktikverksamheten på Jobbcentrum som man menar är ett bra exempel på en verksamhet som kan verka kompetenshöjande och också följa deltagarnas önskemål. Detta gäller dock bara i de fall praktiken används på rätt sätt. För de deltagare som upplever att de är tvingade att göra praktik mot sin vilja är situationen en annan. Och för de som inte gör någon praktik utan bara söker arbete tre timmar per dag är det ytterst tveksamt om detta kan definieras som kompetenshöjande i någon bemärkelse. Slutsatsen blir då att det finns stor risk att deltagare blir ytterligare marginaliserade genom Jobbcentrum.

Utvärderingen från IFAU beskriver vidare den tudelade värdegrund som finns i verksamheten. Samtidigt som man betonar människors egen vilja och tron på individens förmåga, talar såväl coacher som socialsekreterare om att avskräcka människor från att gå på ekonomiskt bistånd.

Flera socialsekreterare nämner att människor "nöjer" sig med ekonomiskt bistånd och därför blir kvar som ärenden hos socialtjänsten. Systemet "boxar in människor" och många människor tar bara ett arbete om det är fast tjänst och om lönen är tillräckligt mycket bättre än vad man får genom det ekonomiska biståndet.<sup>18</sup> Vidare sägs i Stockholm stads utvärdering att deltagarna beskriver verksamheten som i huvudsak meningslös och de enskilda känner sig kränkta av bemötanden och kontroll. De jobb man "erbjuds" handlar i stor utsträckning om utskriften av okvalificerade arbeten från Arbetsförmedlingens hemsida. Det som beskrivs som positivt är tillgången till fritt porto, telefon och datorer som några av deltagarna menar är bra. Andra menar att även detta är meningslöst, eftersom man har tillgång till det på andra håll, t.ex. på Arbetsförmedlingen eller hemma.

De 643 klienter som beskrivs i Stockholm stads utvärdering hade till mycket stor majoritet utländsk bakgrund, 82 procent, knappt hälften var barnfamiljer, en fjärdedel av dem var under 25 år vid inskrivningstillfället och sju procent var över 50 år. Könsfördelningen var jämn.

---

<sup>18</sup> Ibid.

På Jobbcentrum saknas avskrivningsorsaker för majoriteten, 57 procent, av de 500 avskrivna personerna. För de klienter där orsaken är angiven är arbete (19 procent), flytt (11 procent) eller studier (7 procent) de vanligaste orsakerna. Uppgifterna måste dock tas med stor försiktighet eftersom det saknas uppgifter för så pass många och de inte säger någonting om vad personerna gör i dag.

I Stockholm stads rapport går man så långt som att säga att "Skärholmsmodellen" rör sig i gränslandet för vad socialtjänstlagen föreskriver. Bristen på barnperspektivet i handläggningen är en aspekt som uppmärksammas i denna studie. Andra aspekter ska diskuteras inom ramen för "Skärholmsmodellen" är definitionen av vad som är kompetenshöjande verksamhet och i vilken utsträckning aktiveringen är anpassad till individens önskemål och behov.<sup>19</sup>

### 10.3 Effekter av kommunala aktiveringsprogram

En avgörande faktor när en värdering ska göras av de kommunala insatserna på arbetsmarknadsområdet är om insatserna leder till en förbättrad arbetsmarknadsanknytning för enskilda.

Utredningen har utifrån denna fråga i en särskild fördjupningsstudie sammanställt den befintliga forskningen på området. Den finns i sin helhet i en bilaga till utredningen.<sup>20</sup>

#### Positiva effekter av jobbsökande

En utvärdering<sup>21</sup> av Uppsalamodellen visar att enskilda med ekonomiskt bistånd inte hade bistånd under kortare tid eller hade större chanser att få ett reguljärt arbete eller påbörja en utbildning än jämförelsegruppen. Studien visade att 43 procent av klienterna återkom med ansökan om ekonomiskt bistånd inom ett år efter avskrivningen. Det var således vanligare att klienterna i Uppsalamodellen än jämförelsegruppen återkom med en ansökan om ekonomiskt bistånd. Studien gav inte heller stöd för att Uppsalamodellen sänkte bidragskostnaderna.

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Giertz, A., Aktivering av socialbidragstagare  
SOU 2007:1. I den återfinns samtliga referenser.

<sup>21</sup> Milton och Bergström.

Jobbsökande har i många internationella studier generellt ökat sannolikheten för att deltagarna ska få arbete, även om effekten inte alltid är tydlig. I studien av Uppsalamodellen kunde man dock inte se några effekter av jobbsökande. Ett skäl kan vara att det finns en okänd homogenitet i studien av Uppsalamodellen även om studien har tagit hänsyn till individegenskaper.

I en finsk experimentell undersökning<sup>22</sup> studerades effekten av jobbsökarträning. Vid en uppföljning efter sex månader hade 20,3 procent av experimentgruppen arbete mot 19,5 procent i kontrollgruppen, alltså obetydligt fler som deltagit i träningen hade arbete. Skillnaden var dock mycket liten och inte statistiskt signifikant.

### Små effekter totalt sett...

En utvärdering<sup>23</sup> av åtta projekt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd i Malmö genomfördes åren 1990–1991. Projekten riktades mot långvariga bidragstagare. Personalen försökte i första hand motivera de enskilda med ekonomiska bistånd att delta frivilligt i aktiviteterna, och tvång och sanktioner användes i mycket begränsad omfattning. Endast ett projekt hade bättre resultat än det förväntade. Det framgångsrika projektet skiljde sig från de andra såtillvida att personalen bestod både av socionomer och arbetsförmedlare och att projektet var beläget i Arbetsförmedlingens lokaler.

I en studie av Rinkeby Arbetscentrum granskades ett program som inte bara riktades till enskilda med ekonomiska bistånd utan även mot arbetslösa utrikes födda med A-kassa. Projektet drevs av Rinkeby stadsdelsförvaltning och 57 procent av deltagarna var inte berättigade till arbetslöshetsersättning och enligt Arbetsförmedlingens klassificering kunde 92 procent inte ”ta arbete direkt”.<sup>24</sup> Vid samtliga uppföljningstillfällen var färre i arbete i försöksgruppen i Rinkeby än i jämförelsegruppen och färre var också självförsörjande när det gäller inkomster från arbete eller studier. Vid det sista uppföljningstillfället hade 32 procent i försöksgruppen arbete mot 44 procent i jämförelsegruppen. Implementeringen av Arbetscentrum hade dock fungerat väl

---

<sup>22</sup> Malmberg-Heimonen och Vuori (2005a).

<sup>23</sup> Giertz (2004).

<sup>24</sup> Försöksgruppen bestod av 497 personer som börjat på Arbetscentrum 1998–1999.

så tillvida att urvalet av deltagare stämde med målgruppskriterierna och en klar majoritet av deltagarna var nöjda med verksamheten.<sup>25</sup>

### Unga med ekonomiskt bistånd

En norsk<sup>26</sup> utvärdering har följt ett försök med arbetsinriktade insatser för, dels unga med ekonomiska bistånd 18–24 år, och dels bidragstagare under 35 år med missbruksproblem. Försöken genomfördes åren 1990–1991 och följdes upp under 1992–1995. Under de fyra uppföljningsåren hade deltagarna i kontrollgruppen i medeltal arbetat 116 dagar mer än i kontrollgruppen. Denna skillnad är signifikant.

I en annan norsk studie<sup>27</sup> fanns dock ingen signifikant effekt på bidragstiden för unga bidragstagare 18–29 år som deltagit i sysselsättningsåtgärder. Den gruppen jämfördes med dem som bara hade kontakt med socialkontoret.

### Creamingfenomenet

I en studie<sup>28</sup> av aktiveringsinsatser för enskilda med ekonomiska bistånd inom socialtjänsten i Norge studerades ”creaming”. Analysen visade inte någon tendens till detta, dvs. att de individer som väljs ut till att delta i åtgärder har bättre förutsättningar att lyckas än dem som väljs bort, ett fenomen som annars är relativt vanligt i arbetsmarknadsprogram. Rapporten visar på en viss positiv effekt av programdeltagande när det gäller inkomst av arbete året efter programdeltagande. Försöksgruppen bestod av 300 individer som deltog i aktivering 1995 och de lokaliserades genom enkäter till lokala socialkontor i kommunerna.

### Erfarenheter från Danmark

I en dansk utvärdering<sup>29</sup> utvärderades effekten av aktivering av enskilda med ekonomiskt bistånd (kontanthjälpstagare). De flesta typerna av aktivering i den danska utvärderingen minskade

---

<sup>25</sup> Hallsten, Isaksson och Andersson (2002).

<sup>26</sup> Pedersen (1998).

<sup>27</sup> Nervik (1997).

<sup>28</sup> Dahl (2003).

<sup>29</sup> Graversen och Weise (2001).



deltagarnas beroende av offentlig försörjning. Den enda typ av aktivering som inte hade någon positiv effekt var vuxenutbildning. Jobbträning i privata företag är den typ av aktivering som hade störst effekt. I studien uppskattades att denna insats minskade graden av offentlig försörjning med 16 procent eller knappt två månader per år. Individuell jobbträning på offentliga arbetsplatser var mindre effektiv än den privata och gav en minskning på sex procent.

### Risk för inlåsnig

En studie<sup>30</sup> från 2001 visade att de flesta aktiveringsformer för enskilda med ekonomiska bistånd hade starka inlåsnigseffekter och förlängde tiden i bidrag. Skillnaderna mellan olika former av aktivering var stor och aktivering med sysselsättningsinriktat innehåll minskade bidragstiden, medan aktivering med utbildningsinriktat innehåll förlängde tiden.

Ett belgiskt program<sup>31</sup> riktade sig till enskilda med ekonomiskt bistånd. Deltagarna i programmet fick en anställning med den officiella minimilönen, vilket innebar att de fick betydligt högre inkomster än dem som fick ekonomiskt bistånd. De som stannade kvar i programmet under hela den avtalade tiden blev berättigade till ersättning från A-kassa, vilken var högre än ekonomiskt bistånd, inte är behovsprövad och är utan tidsgräns. Författarna menar att programmet med dessa incitament sannolikt är till skada för deltagarna och har negativ inverkan på deras etablering på den öppna arbetsmarknaden.

van Ours (2003) fann en liknande inlåsnigseffekt av subventionerade arbeten i en studie av ett naturligt experiment i Slovakien. Där var det fråga om regeländringar för vissa typer av subventionerade arbeten som gav underlag för en välkontrollerad studie.

Resultaten tyder på negativa effekter både av att aktivera mycket tidigt och mycket sent efter att bidragstagandet inletts. Det var bättre att bidragstagaren själv sökte arbete i den tidiga fasen.

---

<sup>30</sup> Bolvig, Jensen och Rosholm (2001).

<sup>31</sup> Cockx och Ridder (2001).

## Betydelsen av privat sektor

I en norsk studie<sup>32</sup> beskrivs ett försök med arbetsinriktade åtgärder för långtidsmottagare av ekonomiskt bistånd. I försöket studerades effekterna av att använda sig av statliga arbetsmarknadsåtgärder, samarbeta med näringslivet samt effekter av att utveckla nya kommunala program. Resultaten visar att de aktiveringsåtgärder som använts i försöket inte är tillräckliga för att bekämpa fattigdomen bland långtidsmottagare av ekonomiskt bistånd. Om man ska lyckas få fler i arbete måste åtgärderna mer riktas mot det privata näringslivet, vilket kräver en omorientering från staten och att man får näringslivet mer involverat.

I en fransk undersökning<sup>33</sup> konstaterades att sysselsättningsprogram i den privata sektorn ökade övergången till reguljär anställning för unga män med låg utbildning, medan de inte hade någon effekt för dem som hade teknisk utbildning. Deltagande i aktiveringsprogram i den offentliga sektorn, t.ex. samhällsarbete, hade ingen effekt på övergången från arbetslöshet till ordinarie jobb för de lägst utbildade unga männen medan det signifikant minskade övergången för dem som hade en yrkesutbildning.

### 10.3.1 Deltagarnas upplevelse

En annan aspekt i den forskargenomgång som utredningen genomfört är hur den enskilde själv upplever insatsen.

#### Varierande resultat

När det gäller uppfattningen om insatserna varierar resultaten mycket och det finns tydliga skillnader mellan enkätundersökningar och mer inträngande intervjuer, vilket är motsägelsefullt. En förklaring kan vara att upplevelsen är komplex och att det finns olika dimensioner som bland annat handlar om ett ojämlikt maktförhållande mellan socialarbetare och klient. Det kan också vara så att klienten skiljer mellan systemet och socialarbetarna och klienten kan ändå få en bra relation till socialarbetaren med hänsyn till de givna förhållandena.

---

<sup>32</sup> Lödemel och Johannessen, red. (2005).

<sup>33</sup> Bonnal, Fougère och Sérandon (1997).

Det är därför möjligt att klienter samtidigt kan känna sig degraderade av procedurer och underordnade i förhållandet till socialarbetaren, och trots det nöjda med bemötandet och hjälpen från den specifika socialarbetaren.<sup>34</sup>

I en översikt<sup>35</sup> av hur bidragstagare upplever aktiveringsprogram är en majoritet av deltagarna tillfredsställda med programmen.

Självfallet har det stor betydelse hur programmen genomförs. Program i kommunal regi eller statliga åtgärder kan genomföras på ett bra eller dåligt sätt eller rentav medvetet utformas så att de ska bli straffande och kränkande. Att en majoritet av deltagarna uppskattar programmen är också en generalisering som inte utesluter att det finns deltagare som farit illa av dem. Detta kan t.ex. hända om man tvingar människor med stora problem att delta i aktiviteter som de upplever att de inte klarar av.

Resultat från enkätundersökningar riktade till deltagare i aktivering är överlag ofta positiva. I en enkätundersökning bland deltagare i den svenska utvecklingsgarantin (numera ungdomsgarantin) svarade nästan tre fjärdedelar att de trivdes med verksamheten och lika många att de upplevde den som meningsfull. Deltagarna i en dansk studie<sup>36</sup> om aktivering var också övervägande nöjda med insatserna. Drygt hälften svarade i en enkät att aktiveringen ökat deras yrkeskunskaper, och knappt hälften att den förbättrat deras möjlighet att få arbete och gjort dem mer motiverade att söka arbete. Över hälften tyckte att aktiveringen ökat deras självförtroende och motivation till att söka arbete. Ganska få upplevde att de inte alls fick något utbyte av aktiveringen.

Även amerikanska studier visar på vikten av det uppenbara att det finns stora skillnader i hur aktiviteten utformades samt deltagarnas attityder. I den amerikanska forskningen finns det också en förståelse hos enskilda att socialbyrån kräver obligatoriskt deltagande i undervisning eller arbete, och att bidraget minskas för dem som inte deltar. I olika programområdena instämde mellan 50 och 74 procent i denna uppfattning.

---

<sup>34</sup> Soss (1999).

<sup>35</sup> Dahl och Pedersens (2002).

<sup>36</sup> Weise och Brogaard (1997).

## Hälsoeffekter

Det finns få studier som är inriktade på att studera och utforma insatser som ökar det psykologiska välbefinnandet hos arbetslösa. Ett undantag är en studie<sup>37</sup> i USA med syfte att utforma en förebyggande intervention för arbetslöshet. Studien visar att arbetslösheten kan ha negativa följder för den psykiska hälsan.

Det är alltid osäkert hur mycket man kan generalisera sådana resultat, men de visar åtminstone att det är möjligt att utforma och genomföra kurser som både ökar chansen att få arbete och är positiva för välbefinnandet.

### 10.3.2 Sanktioner

Sanktioner är ett mycket kraftfullt verktyg när de används inom det ekonomiska biståndet eftersom det kan få stora konsekvenser för den enskilde. Det är då nödvändigt att de inte används på ett sätt som ytterligare försämrar den drabbades sociala situation, att de inte utdelas på grundval av felaktiga informationsunderlag, missförstånd eller för att demonstrera makt mot besvärliga klienter.

I en nederländsk studie<sup>38</sup> studerades effekterna av sanktioner för enskilda med ekonomiska bistånd. Resultaten visade inte oväntat att det var individer med låg återgång till arbete som mest utsattes för sanktioner. Det är också osäkert i vilken mån effekten beror på sanktionen som sådan i och vilken mån den kan förklaras av den ökade uppföljning och rådgivning från socialbyrån som åtföljde sanktionen. Båda dessa kan leda till ökat jobbsökande och därmed snabbare övergång från bidrag till arbete.

I USA finns en tydlig reglering av hur sanktioner ska tillämpas. Det första steget är att skicka ett meddelande till den deltagare som varit frånvarande eller på annat sätt brutit mot reglerna, där man beskriver de möjliga konsekvenserna och kallar till ett möte med socialtjänsten. Om det inte fanns ”god anledning” till frånvaron så skulle socialarbetaren försöka att nå en överenskommelse om det fortsatta deltagandet. Om detta inte lyckades kunde man besluta om en sanktion, som innebar en minskning av bidraget med cirka 20 procent.

---

<sup>37</sup> Vinokur et al. (1989).

<sup>38</sup> Van den Berg, van der Klaauw och van Ours (2004).

En longitudinell studie<sup>39</sup> som har följt amerikanska bidragstagare visar att sanktioner hade ett negativt samband med senare formellt arbete och att de som hade fått sanktioner oftare hade arbete på den informella arbetsmarknaden och saknade pengar till mat. Det fanns ett starkare samband mellan hot om sanktioner och informellt arbete än vid faktiskt genomförda sanktioner, vilket skulle kunna bero på att en del övergår till att arbeta svart efter hot om sanktioner.

I Sverige tycks det finnas en praxis som varierar, men det verkar inte vara ovanligt att hela det ekonomiska biståndet dras in om deltagaren inte deltagit i aktivering eller inte sökt arbete i tillräcklig omfattning.

### 10.3.3 Sammanfattning

Sammantaget kan konstateras att det i många fall saknas vetenskapliga studier om effekterna av aktiveringsinsatser för enskilda med ekonomiskt bistånd. I Sverige har endast ett fåtal undersökningar genomförts med en vetenskaplig design. Antalet kontrollerade studier är således fortfarande litet och det råder fortfarande stor osäkerhet om många viktiga frågor.

Flera av de nordiska och europeiska studierna visar dock en negativ effekt på deltagarnas sysselsättning när det gäller åtgärder som normalt erbjuds inom den nationella arbetsmarknadspolitiken, men som har överförts till en kommun eller stadsdel och genomförts lokalt. Det finns också inlåsningseffekter av de lokala sysselsättningsåtgärderna, särskilt de som var inriktade på utbildning snarare än arbete. Vissa studier visar att aktivering inom den offentliga sektorn saknar effekt för lågutbildade, och hade en negativ effekt för dem som hade yrkesutbildning. Ett belgiskt program med kommunala anställningar (med kraftiga statliga subventioner) medförde negativa incitament både för kommunen och deltagarna och påverkade också övergången i anställning negativt.

Sammantaget tyder de studier som finns på att aktiveringsprogram inom socialtjänsten och kommunen inte har någon positiv effekt på sysselsättningen och till och med kan försena övergången till reguljärt arbete.

---

<sup>39</sup> Lee, Slack och Lewis (2004).

De insatser som hade positiv effekt var de som mest liknade reguljärt arbete och som skedde i privata företag. Vidare hade de insatser som erbjöds inom ramen för den nationella arbetsmarknadspolitiken positivare effekter jämfört med de insatser som organiserades lokalt.

Personer med hög utbildning och små sociala problem har i de flesta avseenden en bättre situation än andra. Det hade de emellertid också innan de gick in i den kommunala aktiveringen och i detta avseende behöver det inte ha skett en förändring av de relativa positionerna mellan deltagarna.

Det kan konstateras att åtgärder som ska öka jobbsökandet kan ha en positiv effekt på sysselsättningen, men inte alltid, och att det är oklart varför insatserna ibland har effekt och ibland inte. Det är rimligt att anta att det blir en positivare effekt om insatserna för att stimulera jobbsökandet sker i en situation där jobbsökandet redan innan är högt.

En översikt<sup>40</sup> av hur bidragstagarna upplever aktiveringsprogram visar att en majoritet av deltagarna tillfredställda med programmen. Avgörande är självfallet hur programmen utformas.

---

<sup>40</sup> Dahl och Pedersens (2002).