

## 11 Samverkan runt arbetslösa med ekonomiskt bistånd

Behovet av samverkan finns när enskilda definieras som personer med behov av samordnade insatser. Syftet med dessa insatser är att förhindra att personerna hamnar i en gråzon eller rundgång mellan verksamheter samt i en långvarig offentlig försörjning. Genom samverkan mellan kommunerna och andra aktörer, främst arbetsmarknadsmyndigheterna, är syftet att personer långt ifrån arbetsmarknaden ska förbättra sin förankring på arbetsmarknaden.

Det finns en mängd projekt mellan olika myndigheter som har samverkan som ett av de viktigaste arbetsredskapen. Många av dessa samverkansaktiviteter har ett kortsiktigt perspektiv och är inriktade på en speciell målgrupp.

Tidigare beräkningar har bedömt att gruppen i behov av samverkan utgör fem procent av befolkningen i arbetsför ålder, cirka 280 000 personer, medan det faktiska samarbetet omfattar 70 000–100 000 personer.<sup>1</sup> Dessa fem procent utgjordes av personer med ett långvarigt behov av offentlig försörjning (över 12 månader) såsom sjukpenning eller sjukbidrag, A-kassa och ekonomiskt bistånd, men inte enskilda med sjuk- och aktivitetsersättning. Om perspektivet breddas till personer med offentlig försörjning som har kontakt med minst två av verksamheterna försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänst består gruppen enligt denna bedömning av mer än tio procent av befolkningen i arbetsför ålder.<sup>2</sup> Även om denna beräkning gjordes år 2000 finns det inget som talar för att gruppen i behov av samverkan har minskat sedan dess.

Det innebär att det finns ett behov att utveckla samverkan på lokal nivå. I annat fall kan det vara svårt att förbättra den enskildes anknytning till arbetsmarknaden.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fridolf, M. (2004), Samordning – nya möjligheter inom välfärdsområdet, Marie Fridolf.

<sup>2</sup> Socialstyrelsen (2001), Samverkan för särskilt utsatta, Utvärdering av frivillig samverkan, Frisam.

<sup>3</sup> Prop. 2002/03:132, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

## 11.1 Frivillig samverkan

Den vanligaste formen av samverkan är den som i olika former sker frivilligt mellan myndigheter på lokal nivå. Denna frivilliga samverkan (Frisam) bedrivs inte som någon försöksverksamhet utan är en permanent samverkansform. Tanken är att de enskilda aktörerna själva ska besluta om att bedriva samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov.<sup>4</sup>

I den s.k. Frisam-propositionen<sup>5</sup> tydliggjordes behovet av samverkan mellan myndigheter och organisationer samt föreslogs förändringar för att göra det möjligt att driva lokala samverkansprojekt. Förändringen<sup>6</sup> innebar att det i kap. 18 § 5 sista stycket AFL infördes en bestämmelse som gör att Försäkringskassan får komma överens med kommun, landsting och länsarbetsnämnd om att samverka i syfte att använda de tillgängliga resurserna mer effektivt. Bestämmelserna i socialtjänstlagen<sup>7</sup> samt hälso- och sjukvårdslagen<sup>8</sup> innebär att kommuner och landsting inom ramen för socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården får sluta avtal med varandra, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att delta i finansieringen av verksamhet som bedrivs i samverkan.<sup>9</sup>

Syftet med Frisam är att bättre utnyttja samhällets resurser för att kunna tillgodose enskilda individers behov av olika stödåtgärder. I annat fall finns en risk för att människor hamnar i en rundgång mellan myndigheter. Målgruppen för denna frivilliga form av samverkan är många gånger personer i förvärvsaktiv ålder med långvarig arbetslöshet, samt psykosociala och hälsomässiga problem.

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Prop. 1996/97:63, Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration.

<sup>6</sup> 1997/98: SfU1.

<sup>7</sup> Kap. 2 § 6 nya socialtjänstlagen. (1980:620).

<sup>8</sup> 1982:763 (3 § fjärde stycket HSL).

<sup>9</sup> Prop. 2002/03:132.

## 11.2 Försök med olika former av finansiell samordning

Det har i många år förts en diskussion om att samordna de ekonomiska resurserna för att på så sätt utnyttja samhällets resurser på bästa sätt. Det fanns en uppfattning att det inte är tillräckligt med en frivillig samverkan med skilda budgetar och ansvarsområden. Endast en finansiell samordning skulle t.ex. kunna förhindra exempelvis försök från myndigheter att få andra att ta kostnader. Syftet med de olika formerna av finansiell samordning som diskuterades var att förbättra anknytningen till arbetslivet för enskilda eller att minska hälsoproblemen. Under 1990-talet prövades två former av finansiell samordning.

### Finsam – samverkan mellan sjukvården och försäkringskassan

Den 1 januari 1993 startade en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan Försäkringskassan samt hälso- och sjukvården, kallad Finsam. Målgruppen för Finsam var personer i yrkesverksam ålder. Denna försöksverksamhet prövades i fem områden: Sörmlands län (Eskilstuna och Nyköping), Gotlands län, Malmöhus län (Höör, Hörby och Eslöv), Västmanlands län (Köping, Arboga och Kungsör) och Gävleborgs län (Sandviken, Ockelbo och Hofors). Flera omfattande utvärderingar av denna försöksverksamhet har genomförts.

Försöket innebar att parterna gavs ett gemensamt ansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Inom ramen för denna försöksverksamhet gavs en möjlighet att disponera högst tio procent av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning till en finansiell samordning. Dessa sjukförsäkringsmedel kunde användas till olika åtgärder, t.ex. att bekosta operationer för att minska kostnader i sjukförsäkringen. Utvärderingen av försöket visar att mellan en och två procent kom att användas. I ett avtal reglerades vilket inflytande varje part skulle ha över försöksverksamheten. De fem försöksområdena organiserade försöken på olika sätt.

Enligt utvärderingen resulterade Finsam i en ekonomisk besparing inom socialförsäkringen på 152 miljoner kronor under perioden 1993 till 1995 i de fem försöksområdena. Det ekonomiska resultatet varierade dock mellan försöksområdena. Fyra områden uppvisade överskott medan det femte hade ett mindre underskott.

Överskottet som skapades gick till resursförstärkning inom sjukvården. Försökslagstiftningen upphörde vid utgången av år 1997.

### Socsam

Socsam innebär att de medverkande huvudmännen bildar en gemensam politisk ledning med ansvar för verksamheter inom socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. De parter som deltar i försöket får överföra pengar för beräknade kostnader för hälso- och sjukvård, sjukreseersättning, verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare (LVM) samt verksamhet som enligt annan lag ska handhas av socialnämnd. Detta gäller även sjukpenning och rehabiliteringsersättning och pengar avsedda för att köpa arbetslivs-inriktade rehabiliteringstjänster enligt lagen om allmän försäkring (AFL). Dessutom får parterna överföra pengar för beräknade kostnader för administration av verksamheten.

Försöksverksamheten regleras genom en särskild lagstiftning, Socsam-lagen.<sup>10</sup> Organiseringen av välfärden enligt denna nya möjlighet har prövats i åtta försöksområden. Försöksområdena har varit

- Stenungsund (medverkat sedan 1 juli 1994)
- Grästorp och Hisingen i Göteborg (medverkat sedan 1997)
- Finspång (medverkat sedan 1 juli 1997)
- Gotland (medverkade mellan 1997 och 2000)
- Laholm (medverkat mellan 1998 och 2003)
- Hyllie i Malmö (medverkade under 1998)
- Haninge (medverkat sedan 1 april 1998).

I utvärderingen konstateras att de medverkande parternas gemensamma ansvar har varit en drivkraft för att prioritera samordnade insatser. Detta har givit struktur och kontinuitet för de särskilda aktiviteter som har bedrivits inom ramen för Socsam. Enligt utvärderingen har Socsam underlättat samverkan med länsarbetsnämnden, vilket förklaras av att denna samverkan har formaliserats genom de samverkansavtal som ingåtts mellan Socsams politiska

---

<sup>10</sup> Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, prop. 1993/94:205 och lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

ledning och länsarbetsnämnden. Enligt Socsamutvärderingen är det tveksamt om försöket har minskat de ingående verksamheternas samlade kostnader i någon större omfattning. Ett skäl är att Socsam påverkat endast en liten andel av försöksverksamhetens totala ekonomi. Det förklaras av att de satsningar som gjorts endast har berört ett fåtal individer och att eventuella positiva ekonomiska effekter inte fått genomslag på de sammantagna kostnaderna. En annan förklaring är att de satsningar som gjorts inom ramen för Socsam har påverkat kostnaderna för de ingående verksamheterna på olika sätt.<sup>11</sup> Socsam avslutades vid utgången av år 2006.

### 11.3 Den nya möjligheten till finansiell samordning

De positiva resultaten från tidigare försöksverksamhet ledde fram till att möjligheterna till finansiell samordning utvidgades. I dag är det möjligt att bedriva en finansiell samordning inom hela landet.

#### Juridiska möjligheter och begränsningar

Sedan den första januari 2004 är det möjligt för Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting att bedriva finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Finsam).<sup>12</sup>

Insatserna inom den finansiella samordningen ska gälla personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, och ska syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete (2 §). För att bedriva Finsam ska alla fyra parter ingå i ett särskilt samordningsförbund (1 §). Förbundet ska ha en politiskt tillsatt styrelse med representanter för alla fyra parter och länsarbetsnämnden kan representeras av en tjänsteman. Förbundet ska agera som beställare av rehabiliteringsinsatser samt även göra prioriteringar och skapa förutsättningar för en fungerande samverkan. Parterna ska bidra till samordningsförbundets budget med bestämda andelar (5 §). Försäkringskassan får vidare utnyttja fem procent av sjukpenningsanslaget till Finsam och annan samverkan. Försäkringskassan ska dock stå för hela statens andel som ska vara hälften av budgeten. Kommunen och landstinget ska bidra med en fjärdedel vardera.

---

<sup>11</sup> Ds 2003:2, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

<sup>12</sup> Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Riksdagens beslut i december 2003 innebar, på förslag av socialförsäkringsutskottet, att även förebyggande arbete ska kunna ingå i samordningsförbundets ansvar. Vad som omfattas av förebyggande arbete anges dock inte.<sup>13</sup>

### Fortsatt Socsam enligt den gamla lagstiftningen

Fyra kommuner som tidigare bedrev Socsam har getts en laglig möjlighet att fortsätta denna form av finansiell och politisk samverkan. Dessa kommuner är Haninge, Finspång, Grästorp och Stenungssund. Som exempel kan nämnas att ett Socsam-försök i denna form kan ha en gemensam budgetram på över 200 miljoner kronor per år. Om man skulle samverka enligt den nya formen för finansiell samverkan skulle den gemensamma budgetramen bli cirka 16 miljoner kronor per år. Riksdagen har beslutat att för dessa kommuner förlängs möjligheterna till finansiell samordning enligt den gamla lagstiftningen t.o.m. utgången av år 2006.<sup>14</sup>

### Utvärdering av finansiell samordning

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera den nya formen av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Statskontoret ska årligen delredovisa utvecklingen fram till år 2007 och därefter göra en slutrapport senast den 15 maj 2008 om erfarenheterna av de nya möjligheterna till finansiell samordning.

Den första delrapporten belyser vad som driver alternativt hindrar att Finsam kommer till stånd i olika delar i landet, samt vilka fördelar och nackdelar de olika aktörerna ser i den nya samverkansformen. Vidare skildras de fyra parternas intresse för samverkansformen och vilka erfarenheter de fyra parterna hittills har av att starta samverkan. Inställningen hos dem som i nuläget inte kommer att bilda samordningsförbund beskrivs också.

Enligt Statskontorets rapport är de fyra aktörerna i huvudsak positiva till lagens olika delar. Kravet att alla fyra parter ska vara med kan dock medföra att det blir svårt att komma överens om målgruppen. Inställningen till de fasta finansieringsandelarna

---

<sup>13</sup> Riksdagens utredningstjänst, PM 2006-01-10.

<sup>14</sup> Lag (2003:1217) om fortsatt lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst i vissa fall.

varierar mer än inställningen till övriga delar i lagen. De fasta finansieringsandelarna gör det ibland svårt att motivera landstingen att medverka i Finsam. Det har bildats samverkansförbund trots att någon part har en negativ inställning till dessa delar av lagen. I nuläget motiverar dessa olika uppfattningar inte någon förändring av lagens utformning. Vidare sägs att regeringen kan behöva öka styrningen av Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket för att ge likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och landsting att bilda samordningsförbund. Regeringen bör överväga att i regleringsbrevet ge uppdrag att bilda samordningsförbund, om en kommun och ett landsting vill samverka inom Finsam.

I den nya formen av finansiell samordning är det fortfarande arbetslösa sjukskrivna som är den största enskilda målgruppen. Den målgrupp som ökar mest, och där nästan samtliga län har ökat sitt engagemang, gäller personer som riskerar långvarig sjukskrivning. Försäkringskassan samverkar med vården för att tidigt uppmärksamma personer som är i behov av samlade insatser. På många håll bedrivs även olika lokala projekt, främst kring gruppen psykiskt funktionshindrade.

Under år 2006 publicerade Statskontoret den andra utvärderingen.<sup>15</sup> Rapporten konstaterar att samordningsförbundens målgrupper och verksamhet stämmer väl överens med regeringens intentioner. Den vanligaste målgruppen är personer som är beroende av offentlig försörjning under lång tid, exempelvis genom sjukskrivning, A-kassa eller ekonomiskt bistånd och som inte får tillräcklig hjälp i dag. Därutöver görs olika prioriteringar, t.ex. utifrån olika befolkningsgrupper såsom unga eller utifrån vissa problembilder såsom psykisk ohälsa, smärta eller missbruk. Statskontoret gör den övergripande bedömningen att regeringen inte behöver göra några förändringar i sin styrning av finansiell samordning.<sup>16</sup> En av de frågor som dock uppmärksammas är kraven som ställs på revisionen av samordningsförbunden och de resurser som den kräver. Statskontoret föreslår därför att regeringen ser över kraven på revision.

---

<sup>15</sup> Statskontoret, Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer, 2006:6.

<sup>16</sup> Ibid.

## Antalet samordningsförbund

I juni 2006 fanns det 38 samordningsförbund i tolv län och 65 kommuner är medlemmar. Ytterligare 15–17 samordningsförbund planeras under 2006 och 2007. Försäkringsdelegationerna i tre av de nio län som inte har samordningsförbund har i dag inga planer på förbund.

**Tabell 11.1 Antalet samordningsförbund**

Län	Samordningsförbund 1 april 2006	Nya förbund under 2006–2007
Stockholm	2 (Södertälje och Botkyrka)	Socsamförsöket i Haninge övergår fr.o.m. 1 januari 2007 i ett samordningsförbund
Uppsala	0	Inget förbund aktuellt 2006
Södermanland	1 (hela länet med 9 kommuner)	
Östergötland	2 (Norrköping och Motala/Vadstena)	2 samordningsförbund planeras starta under 2007 (Mjölby/Ödeshög/Boxholm samt Linköping)
Jönköping	0	Inga förbund planeras
Kronoberg	1 (Markaryd)	Planering sker för Alvesta start 1 januari 2007
Kalmar	1 (hela länet utom Borgholm)	
Gotland	0	Samordningsförbund planeras starta under 2007
Blekinge	0	Förbund planeras att starta sent 2006
Skåne	0	Förbund planeras att starta sent 2006
Halland	0	Inga konkreta planer
V Götaland	14	Ytterligare 4 förbund planeras
Värmland	0	Eventuellt 2007
Örebro	1 (Nora, Hällefors, Ljusnarberg och Lindesberg)	Inga ytterligare planer
Västmanland	2 (Norra Västmanlands samordningsförbund; 3 kommuner)	
Dalarna	2 (Avesta/Hedemora och Ludvika/Smedjebacken)	Samordningsförbund i Falun och Borlänge under uppstart
Gävleborg	0	Inga planer
Västernorrland	5 (Örnsköldsvik, Kramfors, Sundsvall, Sollefteå och Härnösand/Timrå)	Diskussion i Ånge



Län	Samordningsförbund 1 april 2006	Nya förbund under 2006–2007
Jämtland	5 (Bräcke, Berg, Strömsund, Östersund, Länsförbund psykiskt funktionshindrade)	Åre planerar att starta
Västerbotten	3 (Umeå, Lycksele och Skellefteå)	
Norrbottnen	0	
Riket	38	Ytterligare 15–17 samordningsförbund planeras

Källa: Försäkringskassan, Samverkan inom rehabiliteringsområdet, 2006-08-03..

Flest förbund, 14 stycken, finns i Västra Götaland. Samordningsförbunden omfattar olika stora geografiska områden. I två län, Södermanland och Kalmar (Borgholm ingår inte i samordningsförbundet), finns länsförbund där alla kommuner i länet ingår. I Göteborgs stad finns exempelvis fyra separata förbund där stadsdelarna bildar gräns. I drygt tio förbund ingår fler än en kommun.

### Kritik på den nuvarande formen av finansiell samordning

Från flera håll har det framförts kritik mot utformningen av möjligheterna till finansiell samordning.

Från kommunalt håll har man ifrågasatt att alla aktörer måste bidra ekonomiskt med lika stora andelar. Man menar att det borde vara möjligt med lokala överenskommelser om en annan ekonomisk fördelning. Konstruktionen att statens hela bidrag tas från de budgeterade kostnaderna för sjukpenning uppfattas också av kommunerna som olyckligt. Det kan innebära att arbetsmarknadsmyndigheternas motivation till en finansiell samordning minskar.<sup>17</sup> Enligt kommunerna vore det önskvärt att ändra på kravet om hur många myndigheter som ska samordna sig, och att tio procent av finansieringen kan komma från sjukförsäkringen. Den nuvarande begränsade gemensamma finansiella insatsen kan innebära att handlingsutrymmet upplevs så snävt och svagt motiverande att en nödvändig finansiell samordning inte alltid kommer till stånd.<sup>18</sup>

Det finns även kritik mot att den dåvarande regeringen har utformat lagen så att endast en form av samverkan är tillåten. De

<sup>17</sup> Yttrande Sveriges Kommuner och Landsting, 2003-04-04.

<sup>18</sup> Yttrande Sveriges Kommuner och Landsting, 2003-04-04.

varianter som gav bra resultat i försöken på 1990-talet kan på så sätt inte förekomma. I linje med detta resonemang bör riksdagen stifta en lag om utvidgad finansiell samordning där alla de hinder som nu finns har avlägsnats. Inom Finsam bör också Försäkringskassans resurser för sjukförsäkringen kunna användas till att utveckla landstingets arbete med att skriva sjukintyg och värdera arbetsförmågan.<sup>19</sup>

### Utredningens enkät

På uppdrag av utredningen ”Från socialbidrag till arbete” genomförde Statistiska centralbyrån en enkät till cheferna för samtliga socialkontor, arbetsmarknadsenheter och arbetsförmedlingar i landet. Av de sammanlagt 907 utsända enkäterna besvarades totalt 770 eller 84,9 procent. Det totala bortfallet uppgick med andra ord till 15,1 procent – 14,6 procent bland socialcheferna, 11,7 procent bland cheferna för arbetsmarknadskontoren och 19,8 procent bland arbetsförmedlingarnas chefer.

Enkätsvaren visar en stor enighet när det gäller frågeställningarna runt samverkan. Praktiskt taget alla anser att kommunen och Arbetsförmedlingen bör ha en bättre samverkan när det gäller personer med ekonomiskt bistånd.

#### Fråga 4 Bör samverkan mellan kommunen och AF utvecklas när det gäller personer med försörjningsstöd? Procent

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	99	1
Arbetsmarknadsenhet	96	2
Arbetsförmedlingen	93	5
<i>Totalt</i>	<i>96</i>	<i>2</i>

När det gäller frågan om möjligheterna till finansiell samordning bör förbättras är enigheten inte riktigt lika stark. I denna fråga avviker arbetsförmedlingarnas chefer genom att en så pass stor andel som 36 procent är negativa till en sådan samordning.

<sup>19</sup> Motion 2005/06: Sf384, Åtgärder mot sjukfrånvaro, Könberg, B. m.fl. (fp).

**Fråga 17 Anser du att möjligheterna till finansiell samordning mellan AF och kommunen bör förbättras? Procent**

<b>Cheferna för:</b>	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>
Socialkontor	90	6
Arbetsmarknadsenhet	89	7
Arbetsförmedlingen	62	36
<i>Totalt</i>	<i>82</i>	<i>15</i>

## 11.4 Arbetsmarknadsnämnder

Arbetsmarknadsnämnden är ett samarbetsorgan som ska medverka till att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Enligt Arbetsmarknadsverkets instruktion ska länsarbetsnämnden överlåta åt arbetsmarknadsnämnden att besluta i frågor som nämnden lämpligen bör pröva, framför allt de som påtagligt ökar förutsättningarna för en lokal anpassning av verksamheten.

Arbetsmarknadsnämnden består av en ordförande som utses på förslag av de berörda kommunerna samt det antal ledamöter som länsarbetsnämnden bestämmer. I nämnden ska det finnas företrädare för länsarbetsnämnden, Arbetsförmedlingen, den eller de kommuner som berörs, det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer. Ordföranden ska ha goda kunskaper om den nationella arbetsmarknadspolitiken och den lokala arbetsmarknaden. Bland de ledamöter som företräder kommunerna ska det finnas personer med insikt om bland annat sociala frågor, arbetsmarknad, utbildning och om försäkringskassans område. Dessa ledamöter ska, inklusive ordföranden, utgöra en majoritet i nämnden.

I en enkät<sup>20</sup> av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ställd till landets kommuner anser de flesta kommuner att de har små möjligheter att påverka utformningen av den statliga arbetsmarknadspolitiken på lokal nivå. Merparten av kommunerna vill ha ett förstärkt inflytande över Arbetsförmedlingens resurser, beslutanderätt över den lokala arbetsmarknadspolitiken utformning och en "pott med fria medel" som nämnden kan använda för lokala insatser.

<sup>20</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005), Kommunernas syn på arbetsmarknadsnämnderna.

## 11.5 Faros – samverkan mellan försäkringskassa och arbetsförmedling

Faros är en lokal samverkansform mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Regeringen gav år 2001 i uppdrag åt Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket att inleda en förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.<sup>21</sup> Inom ramen för detta prövades en pilotverksamhet för arbetslivsinriktad rehabilitering med en samordnad organisation mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Pilotverksamheten bedrevs år 2002–2005 i fem geografiska områden och verksamheten gick under namnet Faros (Förnyad arbetslivsinriktad rehabilitering, organisation och samordning).<sup>22</sup> En viktig del av förnyelsearbetet genom Faros ska identifiera ändamålsenliga arbetsmetoder och arbetsprocesser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Faros hade följande riktlinjer:

- Målgruppen är arbetslösa och tillika sjukskrivna.
- Arbetet omfattade inte hälso- och sjukvård eller socialtjänst.
- Arbetet skulle också inriktas mot långtidssjukskrivna med arbetsgivare.

Enligt regeringens uppdrag skulle de arbetsmetoder och arbetssätt som visade sig fungera väl inom Faros spridas och tillämpas nationellt efter försöksverksamhetens slut.

I utvärderingen av Faros framkom att få sjukskrivna arbetslösa fick en lämplig arbetslivsinriktad rehabilitering. De flesta hade i stället hamnat i en gråzon mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Utvärderingen framför att det är tre förhållanden inom myndigheterna som bidragit till att befästa den rådande situationen för målgruppen. En viktig är att Arbetsförmedlingen inte anser att sjukskrivna ingår i Arbetsmarknadsverkets uppdrag och därför återremitterar eller avregistrerar de sökande utan att bedöma t.ex. förmågan att rehabiliteras till arbete.

Det totala antalet som deltagit i verksamheten från starten i april 2003 och till slutet av juni 2005 är 22 453. Av dessa hade 7 142 personer (32 procent) fått arbete eller utbildning i slutet av juni 2005. AMS och Försäkringskassan fortsätter, genom en ny överens-

---

<sup>21</sup> Prop. 2002/2003:20.58 2003/04: SfU.

<sup>22</sup> Västra Frölunda i Göteborg, Norrköping, Västerås, Blekinge län samt Haparanda/Övertorneå.

kommelse, att utveckla sitt samarbete under år 2006. Syftet är att fler ska återgå till arbetsmarknaden och att färre ska vara sjukskrivna eller ha sjuk- och aktivitetsersättning. Under år 2006 kommer samarbetet att omfatta runt 12 000 personer. Nya i målgruppen är anställda sjukskrivna som inte kan gå tillbaka till sin arbetsgivare. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska satsa aktivt på personer som kan återgå till arbete efter en period av sjuk- eller aktivitetsersättning, och personer i åldern upp till 30 år ska prioriteras. Som målsättning för verksamheten år 2005 har AMS och Försäkringskassan bestämt att minst 28 procent av deltagarna ska ha fått arbete eller börjat en utbildning inom ett år efter att insatsen påbörjades.

Målet med Faros var att ge ett bättre stöd för arbetslösa sjukskrivna. Följden av projektet har blivit att en enhetlig metodik tillämpas för samverkan mellan myndigheterna kring denna grupp. Metodiken har växt fram genom de erfarenheter som pilotverksamheten Faros gjort och successivt implementerats under år 2004 i alla län. För att säkerställa införandet av ett gemensamt arbetssätt genomförde AMS och Försäkringskassans huvudkontor i början på år 2005 regionala utbildningsinsatser som riktades till 850 berörda medarbetare på arbetsförmedlingar och försäkringskassor.

### **11.6 Uppföljning av samverkan när det gäller rehabilitering**

I regleringsbrevet för budgetåret 2005 fick Försäkringskassan (FK), tillsammans med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Socialstyrelsen (SoS) ett gemensamt uppdrag. Detta går ut på att fortsätta utveckla ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Systemet, som fått namnet SUS (System för Uppföljning av Samverkan inom rehabiliteringsområdet), ska utgöra en riksomfattande struktur för lokal uppföljning.

SUS är ett webbaserat system med data lagrade i Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas. SUS ska användas när minst två av de aktuella myndigheterna kommer överens om en samverkan utöver det ordinarie uppdraget och aktiviteten finansieras gemensamt. I juni 2005 var 852 användare registrerade, varav alla arbetar på Försäkringskassan. I 16 län har Försäkringskassan lagt in de samverkansaktiviteter som man har överenskommelse med andra

om. Det fanns i februari 2005 sammanlagt 667 aktiviteter och 1 346 delaktiviteter registrerade. Totalt är det budgeterat 125 miljoner kronor för de beskrivna aktiviteterna. SUS innehåller också en uppdelning på målgrupperna: arbetsmarknadsproblem, beroendeproblem, fysisk ohälsa, kompetensbrist, psykisk ohälsa samt unga vuxna med särskilda behov. Likaså kommer man i SUS att se vilken sysselsättning den enskilde hade före insatsen. Uppgifternas tillförlitlighet är dock ännu så länge begränsad eftersom systemet endast används i mindre omfattning.

Om SUS utvecklas i enlighet med planerna kommer detta statistiksystem att ge värdefull kunskap om vilka samverkansinsatser som bedrivs, vad de kostar och vilka målgrupper som samverkan omfattar. I bästa fall skulle SUS även ge viss information om effekterna av samverkan.

## 11.7 Storstadspolitiken

Erfarenheterna från den s.k. storstadspolitiken anges speciellt i direktiven till denna utredning som en källa att lära av och få goda idéer från.

### Bakgrund

Målen med storstadspolitiken är dels att ge storstäderna goda förutsättningar för tillväxt, dels att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare.<sup>23</sup>

Uppställda mål har konkretiserats i de lokala utvecklingsavtal mellan staten och sju storstadskommuner.<sup>24</sup> I avtalen anges mål, åtgärdsplaner, en reglering av de statliga och kommunala åtagandena samt en plan för uppföljning och utvärdering. Dessa lokala utvecklingsavtal är de främsta medlen för att uppnå målen med storstadspolitiken. Tillsammans med statens åtaganden vidtar kommunerna även utökade åtgärder för att förbättra levnadsvillkoren i 24 bostadsområden. Insatserna sker i dialog med boende och andra verksamma i dessa områden.

---

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:165, Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.

<sup>24</sup> Dessa är Botkyrka, Göteborg Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje.

Under de år som gått sedan storstadsarbetets början har ungefär 1 000 insatser i de 24 stadsdelarna genomförts och drygt 250 000 människor har fått chansen att påverka både sin och sin stadsdels utveckling. Insatserna som har genomförts har varit av varierande karaktär, omfattning och längd samt har lett till varierande resultat. I olika kommuner och i olika stadsdelar har man också valt att fokusera på olika målområden, även om storstadspolitikens övergripande mål alltid har legat som grund för samtliga verksamheter.<sup>25</sup>

De lokala utvecklingsavtalen syftar i stor utsträckning till att förbättra sysselsättning, arbetskraftsdeltagande och minska det långvariga behovet av ekonomiskt bistånd. Flera av åtgärderna riktar sig därför till utsatta grupper som står långt från arbetsmarknaden.<sup>26</sup>

För att starta och stimulera ett lokalt strategiskt utvecklingsarbete i den första fasen av storstadsarbetet anslog riksdagen drygt 2,1 miljarder i särskilda medel till kommunerna. Kommunerna avsatte motsvarande resurser. En stor andel av de statliga medlen har hanterats av Arbetsmarknadsstyrelsen som därmed har stärkt sina resurser i de områden som omfattas av storstadspolitiken.

### Samverkan inom AUC

I och med storstadssatsningen har nya arbetssätt och samverkansformer etablerats och spridit sig till stadsdelarna. I Malmö skapades en samverkan mellan socialtjänsten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i gemensamma lokaler, s.k. arbets- och utvecklingscentrum (AUC). Det innebär att olika kompetenser etablerades i samma lokaler, samtidigt som avsikten var att upprätthålla en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. På AUC finns personal från Arbetsförmedlingen, kommunen och Försäkringskassan. Dessa tar gemensamt ansvar för främst långtidsarbetslösa och personer med ekonomiskt bistånd.

Vid AUC genomförs kartläggningar av den enskildes kompetens och som sedan används i individuella utvecklingsprogram. Dessa ligger sedan till grund för att matcha arbetssökande i förhållande till de lediga arbetena.<sup>27</sup> På AUC kan arbetssökande och enskilda

<sup>25</sup> Storstadsdelegationens årsrapport 2005.

<sup>26</sup> SOU 2005:29, *Storstad i rörelse*, Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal.

<sup>27</sup> Storstadsdelegationens årsrapport 2005.

med ekonomiska bistånd bland annat delta i arbetssökaraktiviteter, matchningsinsatser, praktik och arbetsträning. Jobbmatchning i kombination med utbildning samt extra resurser för stöd, motivation och vägledning till de arbetssökande ligger till grund för innehållet på AUC. Centrumet har dessutom kommit att bli ett nav för näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor.

### Resultat av den förda storstadspolitiken

Utvärderingarna konstaterar att den högt ställda övergripande målsättningen att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen är orimlig och orealistisk i förhållande till vad som kan åstadkommas i de berörda bostadsområdena genom lokala utvecklingsavtal. Dessa övergripande mål kan inte lösas på lokal nivå. När det gäller sysselsättningskapande åtgärder är det svårt att uttala sig om förändrade sysselsättningsnivåer kan kopplas till de insatser som genomförts inom ramen för storstadssatsningen, eller om det snarare beror på generella förändringar på arbetsmarknaden.

Som exempel kan nämnas att vart och ett av AUC-kontoren i Rosengård, Hyllie, Fosie och Södra Innerstaden hade en genomströmning på cirka 1 200–1 500 personer per år, och anser att de lyckas väl med uppdraget att få ut folk i arbete eller ordinarie utbildning.<sup>28</sup> I AUC-överenskommelsen finns ett övergripande mål att minst 60 procent av dem som deltagit ska få arbete eller reguljär utbildning. År 2004 uppgick den andelen till 62 procent för AUC och 61 procent för Malmö som helhet. År 2005 hade andelen minskat till 54 procent för AUC respektive 55 procent för hela Malmö. Antalet personer som från AUC gick till arbete eller studier ökade emellertid. Orsaken är att mängden utskrivna personer år 2005 ökade förhållandevis mer än mängden personer till arbete och studier.<sup>29</sup>

I Socialstyrelsens rapport till regeringen ger de sin syn på varför det ekonomiska biståndet inte har påverkats mer av storstadssatsningen. En tänkbar hypotes är att de som får det bättre (dvs. inte längre är beroende av ekonomiskt bistånd och/eller har fått anställning) flyttar från de aktuella områdena som ingick i storstadssatsningen. Detta skulle i så fall vara en bidragande orsak

<sup>28</sup> Storstadsdelegationens årsrapport 2005, s. 17.

<sup>29</sup> Malmö kommun, Integrations- och arbetsmarknadsutskottets årsanalys för 2005.



till att områdena inte förändras så mycket eftersom de som flyttar in i större utsträckning är beroende av ekonomiskt bistånd än de som flyttar ut.<sup>30</sup>

En utvärdering finns om samarbetet på AUC. Även om denna samverkan medför dubbelarbete är de tillfrågade överens om att samverkan innebär att myndigheternas resurser används mer effektivt. Det råder också en allmänt utbredd samstämmighet kring förtjänsterna av myndighetssamverkan. Samverkan uppfattas av de berörda aktörerna resultera i att individens behov sätts i centrum på ett sätt som inte varit möjligt annars. Att de tre myndigheterna var samlokaliserade innebär att kommunikationen mellan de respektive handläggarna ökar. Därigenom erbjuds handläggarna en helhetsbild av individens situation, vilket innebär att man snabbare kan sätta in relevanta åtgärder.<sup>31</sup>

### Utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal

I direktiven till utredningen framgår att samråd ska ske med utredningen om utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen (Ju 2003:10), vars uppgift är att lämna förslag på ett långsiktigt nationellt utvärderingsprogram för lokala utvecklingsavtal.

I utredningens betänkande föreslås att ett institut med en tvärpolitisk och tvärsektoriell inriktning på utvärdering av urban politik ska inrättas, Institutet för utvärdering av urban politik (IUUP). Institutet ska enligt förslaget fungera som ett separat och oberoende statligt institut, i syfte att säkerställa en långsiktig struktur för utvärdering, tillvaratagande av erfarenheter och främja kunskapsuppbyggnaden kring det urbana politikområdet. Institutet bör vara sektorsövergripande med en tvärvetenskaplig inriktning för att möta utvärderingsbehoven från ett politikområde som överbryggar ett flertal politik- och sakområden. Institutets uppgifter kan översiktligt beskrivas utifrån en rad stödord:

---

<sup>30</sup> Socialstyrelsen (2005), Socialbidragsutvecklingen inom storstadssatsningen stadsdelar, rapport till regeringen enligt uppdrag i regleringsbrev för 2005.

<sup>31</sup> Tranquist, J. Arbetslivsinstitutet Syd (2001), Med individen i fokus. En processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö Syd. En processutvärdering av Arbets-Malmö Syd.

- Samla och koordinera olika kunskapskällor inom sakområdet.
- Utvärdera, vilket innebär att initiera och genomföra utvärderingar och förstudier eller uppdra åt externa aktörer att utvärdera.
- Erfarenhets- och kunskapsutbyte.
- Bygga kunskap.
- Stödja och främja genom att erbjuda en interaktiv möjlighet för aktörer på politisk, organisatorisk och praktisk nivå att få stöd, utbildning eller konsultation när det gäller utvärdering av insatser i politikområdet.

Utredningens förslag omfattar i första hand en principiell struktur för ett nationellt utvärderingsprogram. För att kunna realiseras behöver förslaget ytterligare beredas av instanser med relevant kompetens, så att man får en mer detaljerad uppfattning om kostnaderna. Utredningens preliminära bedömning är att detta institut i ett första skede bemannas med 10–15 personer. Förslaget skulle medföra kostnader på uppskattningsvis 7–11 miljoner kronor per år, exklusive kostnader för lokaler.<sup>32</sup>

## 11.8 Ungdomssamverkan

Ett område där kommuner och arbetsförmedlingar samverkar sedan många år är ungdomsområdet. Många av ungdomarna som man samverkar runt är samtidigt arbetslösa och i behov av ekonomiskt bistånd.

Arbetsmarknaden för ungdomar skiljer sig generellt från andra grupper. Ungdomsarbetslösheten är ofta högre än den reguljära arbetslösheten samtidigt som ungdomars arbetslöshetsperioder är generellt sett kortare.

Sedan mitten av 1990-talet har svenska kommuner haft möjlighet att ansvara för arbetsmarknadsprogram för ungdomar mellan 18 och 24 år. Förutsättningen är att kommunen och den lokala arbetsförmedlingen har tecknat ett avtal om detta. Ansvaret innebär att kommunerna kan anordna sysselsättning inom två program, det kommunala ungdomsprogrammet (KUP) och ungdomsgaran-

---

<sup>32</sup> Storstad i rörelse, Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal, Stockholm 2005.

tin (UG).<sup>33</sup> KUP vänder sig till ungdomar som fyllt 18 men inte 20 år, medan UG riktar sig till personer mellan 20 och 24 år. Kommunen ersätts av staten för den verksamhet som bedrivs.

Möjligheten att bedriva ungdomsinsatser är frivillig för kommunerna. Däremot har kommunerna ett lagreglerat ansvar för ungdomar att erbjuda gymnasieplats till alla ungdomar i kommunen som är under 20 år.

### Kommunala ungdomsprogram (KUP)

Åtgärden infördes år 1995 och innebär att kommunerna kan välja att ta över ansvaret för arbetslösa ungdomar som fyllt 18 år men inte 20 år.

Syftet med KUP är att insatsen ska ge utbildnings- eller yrkeserfarenhet som kan motivera till fortsatta studier.<sup>34</sup> Programmet ska innehålla praktiska och teoretiska moment och i de flesta kommuner erbjuds deltagarna praktik eller utbildning. Under år 2004 hade 265 kommuner av 290 avtal om KUP.<sup>35</sup>

I lagen anges endast att kommunerna får anordna praktik eller annan verksamhet till arbetslösa ungdomar, utan att mer i detalj precisera vad verksamheten bör innehålla. Kommunerna har därför stor frihet när det gäller utformningen av den verksamhet de bedriver inom det kommunala ungdomsprogrammet. Detta betyder att innehållet kan variera mellan kommunerna och att så är fallet bekräftas också i de uppföljningar som gjorts.<sup>36</sup> I Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till samarbetsavtal för KUP beskrivs dock ett innehåll och en inriktning för verksamheten, och formellt har Arbetsförmedlingen möjligheten att begränsa vilken verksamhet kommunerna får bedriva inom programmet.

En utvärdering<sup>37</sup> från Ungdomsstyrelsen (1997) visar att verksamheten några år efter åtgärdens införande främst bestod av praktik, men också att en mindre andel av ungdomarna deltog i utbildning eller en kombination av utbildning och praktik.

Senare utvärderingar visar att drygt hälften av praktikplatserna var inrättade i privata företag medan en dryg tredjedel genomfördes

<sup>33</sup> Regleras i lag (2000:625) och förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>34</sup> Arbetsmarknadsstyrelsen (2004a).

<sup>35</sup> Arbetsmarknadsstyrelsen (2004b).

<sup>36</sup> Se t.ex. Ungdomsstyrelsen, 1997.

<sup>37</sup> Ungdomsstyrelsen (1997), Kommunernas ansvar för arbetslösa ungdomar – En utvärdering.

i kommunal verksamhet. Fördelat på branscher återfanns 33 procent av praktikplatserna inom handel, restaurang eller service, 27 procent inom offentlig service, 16 procent inom industri eller hantverk och 23 procent inom andra områden som skogs- och jordbruk eller kontor och ekonomi. Den genomsnittliga tiden i åtgärd var 3,5 månader, men drygt 30 procent av ungdomarna deltog i verksamhet längre än fyra månader.<sup>38</sup>

### Ungdomsgarantin

Ungdomsgarantin erbjuds ungdomar mellan 20 och 24 år. Avtalet innebär att kommunen blir skyldig att erbjuda en aktiverande och utvecklande insats på heltid till de ungdomar som står till arbetsmarknadens förfogande.<sup>39</sup> Skyldigheten inträder om någon annan sysselsättning inte kunnat erbjudas inom 90 dagar från att ungdomen anmält sig som arbetslös på Arbetsförmedlingen. Kommunen ska erbjuda en verksamhet inom tio dagar från den tidpunkt då skyldigheten inträdde. Insatsen får vara i högst 12 månader.

Ungdomsgarantin (f.d. utvecklingsgarantin) infördes år 1998. Syftet med åtgärden är att utveckla ungdomarnas kompetens så att deras möjligheter till arbete eller studier förbättras. Åtgärderna består främst av utbildning och praktik. Praktik, vilket är den billigare åtgärden för kommunen, har i flera studier visat sig vara vanligast.<sup>40</sup> Insatsen ska bygga på en individuell handlingsplan, anpassas efter lokala förutsättningar och utformas i samverkan med det lokala näringslivet.

Under år 2004 hade 205 kommuner av totalt 290 avtal om ungdomsgaranti.<sup>41</sup> Detta behöver dock inte betyda att kommunerna bedriver någon verksamhet inom åtgärden. Ungdomsstyrelsen<sup>42</sup> visade att runt en femtedel av de kommuner som hade avtal om utvecklingsgaranti bedrev mycket begränsad eller ingen verksamhet. Studien visar vidare att det generellt var fem former av utbildning som erbjöds inom utvecklingsgarantin. Teoretisk utbildning, vilket oftast innebar en höjning av baskunskaper och komplettering av gymnasiestudier, hade 12 procent av ungdomarna

<sup>38</sup> Forslund, A. och Sibbmark, K. (2005), Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år, IFAU, Rapport 2005:9.

<sup>39</sup> Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>40</sup> Svenska Kommunförbundet (1999), Statskontoret (1999), Ungdomsstyrelsen (1999b) och Ungdomsstyrelsen (2000).

<sup>41</sup> Arbetsmarknadsstyrelsen (2004b).

<sup>42</sup> Ungdomsstyrelsen (2000), Stigfinnare i ny skepnad – Utvecklingsgarantins tredje år.

deltagit i. Åtta procent hade deltagit i någon form av praktisk utbildning, vilken t.ex. kunde innehålla verkstadskunskaper eller körkortsutbildning. Den vanligaste formen av utbildning var jobbsökarutbildning som 17 procent av ungdomarna deltagit i.

Det finns få studier som mer specifikt undersökt om innehållet i programmen är anpassade efter den enskilde ungdomens behov och framtidsplaner. Detta är viktigt eftersom målsättningen är att insatserna ska vara kompetenshöjande. Det finns också en osäkerhet kring det stora inslaget av praktik i åtgärden, och om praktiken verkligen innehåller sådana kvalificerade moment att de utvecklar personens kompetens.<sup>43</sup>

### Finansiering och ersättningssystem

Staten ersätter kommunerna för den verksamhet de bedriver inom det kommunala ungdomsprogrammet (KUP) och ungdomsgarantin (UG). För UG får kommuner 150 kronor per person och anvisningsdag medan ersättningen för KUP bestäms lokalt mellan kommun och länsarbetsnämnd. Det betyder att det finns en variation i hur mycket kommunerna får för att bedriva kommunala ungdomsprogram. Enligt Statskontorets beräkningar betalar staten i genomsnitt tre gånger så mycket för deltagare i ungdomsgarantin som för deltagare i KUP.<sup>44</sup>

Den ersättning deltagarna i KUP får är beroende av den inkomst den unge hade innan insatsen började. Ungdomar som är berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen får aktivitetsstöd på motsvarande nivå. I annat fall beror ersättningen på om den unge avslutat gymnasieskolan eller inte. Till deltagare som inte fullföljt gymnasiet betalar kommunen 1 360 kronor per månad. För de deltagare som avslutat gymnasiet bestämmer kommunen själv ersättningsnivån, vilket betyder att den kan variera mellan kommunerna. Samtliga ersättningsformer är skattepliktiga och kan kombineras med ekonomiskt bistånd.

Ersättningen till ungdomarna i UG baseras på den inkomst individen hade innan ungdomsgarantin. De som är berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen får aktivitetsstöd till

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Statskontoret (2001:4), Särskilda ungdomsåtgärder? Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin.

motsvarande belopp, medan den som är berättigad till ekonomiskt bistånd får en utvecklingsersättning på motsvarande belopp. Den som varken är berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäringen eller ekonomiskt bistånd får 3 280 kronor per månad. Aktivitetsstödet (motsvarande A-kassa) betalas av staten, medan de övriga ersättningarna kommer från kommunen. Aktivitetsstödet är den enda ersättningsformen som är skattepliktig.

### Vilka deltar i programmen?

Totalt var nästan 30 000 ungdomar 18 till 24 år registrerade som arbetslösa november 2006. Det är en minskning med hela 26 procent i förhållande till samma månad året innan. I konjunkturberoende program fanns det 26 000 personer, en minskning med sex procent i förhållande till samma månad året innan. I de konjunkturberoende programmen ingår ungdomsgarantin och kommunalt ungdomsprogram som en insats. Antalet deltagare i UG var i november 2006 nästan 5 000 personer. Det är en minskning med cirka 30 procent i jämförelse med november 2005. I KUP var nästan 6 000 ungdomar aktiverade, vilket är en minskning med nästan 25 procent i jämförelse med samma månad året innan.

Deltagarna i KUP har av naturliga skäl ingen eftergymnasial utbildning, men en betydligt mindre andel av deltagarna i KUP har enbart förgymnasial utbildning. KUP-deltagarna är också i betydligt lägre utsträckning arbetshandikappade än de i UG. Andelarna enskilda med ekonomiskt bistånd är högt bland deltagarna i bägge programmen 28,6 procent bland deltagarna i KUP och 33,6 procent bland deltagarna i UG bodde i hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd vid inskrivningsperiodens början.

### Erfarenheterna av ungdomsåtgärderna

De flesta arbetsförmedlingar har i undersökningar menat att samarbetet mellan kommun och förmedling fungerar bra och att exempelvis UG är ett bra åtgärd för ungdomsgruppen.<sup>45</sup> Man framhöll även att kommunerna har kompetens att ge en annan typ av

---

<sup>45</sup> Ungdomsstyrelsen (2000), Stigfinnare i ny skepnad – Utvecklingsgarantins tredje år.

stöd än vad arbetsförmedlingarna har möjlighet till, eftersom kommunerna även kan ge stöd om ungdomarna har sociala problem.<sup>46</sup>

Kommunerna uttrycker ofta att Arbetsförmedlingen borde anvisa fler ungdomar till programmen och att det är svårt att planera verksamheten när det inte finns en kontinuitet i anvisningarna. I och med att kommunerna ersätts per deltagare och inte för verksamhetens faktiska kostnader betyder det att styckkostnaden minskar när antalet deltagare ökar. Detta kan vara en anledning till att kommunerna vill att fler ungdomar anvisas till åtgärden. Det kan också vara en bidragande orsak till att kommunerna själva placerar ytterligare ungdomar i sina egna program för ungdomar utöver de som Arbetsförmedlingen anvisar.<sup>47</sup>

Enligt kommunerna är Arbetsförmedlingens varierande resurser ett stort problem när det gäller att uppnå ett långsiktigt samarbete som gynnar arbetslösa ungdomar. Vissa perioder finns det hos Arbetsförmedlingen stora resurser att satsa på ungdomsarbetslösheten, medan det i andra perioder i det närmaste inte finns några resurser alls. Detta förhållande gör det svårt för kommunerna att bygga upp en långsiktig verksamhet för ungdomsgruppen. Många kommuner menar att ungdomar bör kunna anvisas till UG innan de uppnått 90 dagars arbetslöshet samt att det finns unga som varit arbetslösa under lång tid men som inte anvisas. Därutöver finns det ungdomar som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, men som kommunerna trots detta uppfattar som arbetslösa och därmed bör kunna delta i programmen.<sup>48</sup> Kommunerna uttrycker också missnöje med det differentierade ersättningsystemet till ungdomarna.

### Vad tycker ungdomarna?

De studier som belyst ungdomsinsatserna utifrån ungdomarnas perspektiv har visat att ungdomar som deltar i programmen generellt är positiva till den verksamhet de deltagit i. I en uppföljning från Ungdomsstyrelsen angav drygt 70 procent att deltagandet i KUP hade, åtminstone till en del, givit dem en klarare bild av arbetsmarknaden och vad de ville göra i framtiden.<sup>49</sup> Även mer

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Forslund, A. och Sibbmark, K. (2005), Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år, IFAU, Rapport 2005:9.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ungdomsstyrelsen (1997), Kommunernas ansvar för arbetslösa ungdomar – En utvärdering.

aktuella siffror visar att 75 procent av de tillfrågade deltagarna i ungdomsinsatser tror att de kommer att ha nytta av vad de gjort inom programmen och att de bättre förstår vad som krävs för att de ska få ett arbete.<sup>50</sup> Äldre ungdomar med längre erfarenhet av arbetslöshet och praktik visade i en annan studie en mer negativ inställning till UG.<sup>51</sup> Av den studien framkom också att ungdomarna hade svårt att förstå de organisatoriska skillnaderna mellan stat och kommun, och vem som ansvarar för vad. Kontakten med enskilda tjänstemän vid kommunen eller arbetsförmedlingen var ofta avgörande för uppfattningen om dessa, och många gånger var ungdomarna mer positiva till det bemötande de fick vid de kommunala enheterna.

### Arbetsförmedlingen arbetar inte tillräckligt med ungdomar

Riksrevisionen har i en rapport<sup>52</sup> publicerad år 2006 granskat Arbetsförmedlingens insatser för ungdomar före och under tiden i de kommunala ungdomsprogrammen, ungdomsgarantin (UG) och det kommunala ungdomsprogrammet (KUP). Granskningen visar att många arbetsförmedlingar inte ger ungdomarna ett tillräckligt stöd i deras arbetssökande.

Upp till tre fjärdedelar av arbetsförmedlingarna ger inte ungdomarna ett fullgott stöd under deras första 90 dagar vid förmedlingen, innan de anvisas till ett program. Det handlar bland annat om brister i arbetet med individuella handlingsplaner och förslag på lediga platser samt möten med arbetsförmedlare. Få arbetsförmedlingar följer upp och stöttar ungdomarnas arbetssökande under tiden ungdomarna deltar i programmen. Granskningen visar också att arbetsförmedlingen ofta inte lyckats styra aktiviteterna i programmen så att de utgår från ungdomarnas behov.

Riksrevisionen menar att eftersom ungdomarna så snabbt som möjligt ska komma i arbete eller påbörja en utbildning är det viktigt att arbetsförmedlingen tidigt ger dem ett aktivt stöd. Det är också

---

<sup>50</sup> Uppsala kommun (2004).

<sup>51</sup> Ungdomsstyrelsen (1999), Tummen upp – Utvecklingsgarantin utifrån ungdomars perspektiv.

<sup>52</sup> Riksrevisionen, Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen, RiR 2006: 14.



viktigt att handläggarna inte släpper taget om ungdomarna utan följer upp och stödjer deras arbetssökande under tiden i programmen.

## 12 Bedömning av arbetssökandes kompetens och möjligheter

Friktionsarbetslöshet uppstår när personer i arbetskraften byter arbete eller just är på väg att inträda på arbetsmarknaden. Den typen av arbetslöshet varar sällan särskilt länge. Konjunkturarbetslöshet uppstår vid sämre konjunkturlägen, när konkurrensen mellan arbetslösa om de lediga jobben är hårdare. När konjunkturen vänder uppåt och efterfrågan ökar får oftast många av dessa personer arbete. Strukturarbetslöshet uppstår när arbetskraften inte har den kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar. Rationaliseringar, teknikutveckling och slimmade produktionsled leder till högre kompetenskrav på arbetskraften och att efterfrågan på vissa yrkeskategorier i stort sett elimineras.

Utredningens målgrupp återfinns i alla tre ovannämnda former av arbetslöshet, men framför allt i den sistnämnda. Strukturarbetslöshet är även den mest svårlösta formen av arbetslöshet eftersom det oftast inte räcker med att skaffa arbetsgivarkontakter eller invänta bättre konjunkturläge. Kompetenserna hos de strukturarbetslösa motsvarar helt enkelt inte de som arbetsgivarna är intresserade av. Det är heller inte säkert att en kortare yrkesutbildning räcker till för att göra dem mer attraktiva. I många fall är det nödvändigt att från grunden utreda vilka förmågor individerna har och hur man på ett effektivt sätt kan gå tillväga för att arbetsgivarna ska bli intresserade av att anställa dem.

Det finns olika metoder att närma sig problemet. Utredningen presenterar här tre olika varianter – validering, arbetsförmågeverktyg och statistiska modeller. Dessa ska inte betraktas som sinsemellan konkurrerande metoder eftersom de delvis har olika utgångspunkter och syften. De kan snarare betraktas komplettera varandra. I det följande beskriver vi dessa.

## 12.1 Validering

Arbetssökande utan arbetslöshetsersättning består till stor del av ungdomar och personer som är utrikes födda. Gemensamt för dessa grupper är att de ofta har en begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv och att de har en svagare yrkesanknytning än personer som är medlemmar i arbetslöshetskassan. Denna målgrupps möjligheter på arbetsmarknaden handlar i hög grad om vilken kompetens de har. Personer som är födda i ett annat land har ofta ett sämre utgångsläge oavsett om de är välutbildade eller inte, eftersom arbetsgivarna ofta har svårt att identifiera kompetens som är förvärvat utomlands. Utländska examina som inte utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden riskerar att leda till allokering förluster för samhället. Detta förvärras av att individen själv är hänvisad till vuxenstudier på grundläggande nivå för att anpassas till de normer som finns i utbildningsväsendet i Sverige.

När validering lanserades i Sverige var det framför allt tänkt att användas som ett instrument för att synliggöra utländsk yrkeskompetens. Synen på validering kom dock att vidgas och metoden betraktas numera som en integrerad del av det livslånga lärandet, där såväl informell som icke-formell kompetens<sup>1</sup> kan synliggöras. Validering av individernas reella kompetens, oavsett hur den är förvärvat, kan påskynda identifieringen av individens behov och därigenom inträdet på arbetsmarknaden.

### Vad är validering?

Det finns flera tolkningar kring begreppet validering, främst beroende på i vilken situation begreppet används. Gemensamt för dessa tolkningar är strävan efter att synliggöra enskilda individers kompetens. I departementsskrivelsen Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande (Ds 2003:23) definieras validering på följande sätt:

Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.

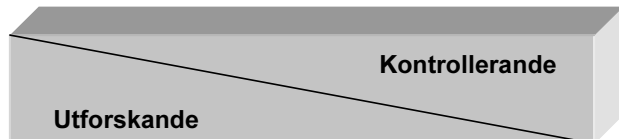
---

<sup>1</sup> I samband med validering nämns ofta kompetens i olika former. Formell kompetens avser dokumentation i form av betyg eller intyg. Icke-formell kompetens avser det lärande som en individ förvärvat i arbetslivet, exempelvis genom internutbildningar på arbetsplatsen. Informell kompetens är det lärande som uppstår utanför arbetslivet, t.ex. genom aktivt deltagande i föreningslivet. (Validering av kompetens förvärvat utomlands, Integrationsverket, 2006.)

Definitionen ovan är utgångspunkten för det nationella arbetet med validering. För att främja utvecklingen av validering i allmänhet beslöt regeringen att tillsätta en valideringsdelegation vars uppdrag sträcker sig mellan år 2004 och år 2007. Valideringsdelegationens övergripande uppgift är att främja utvecklingen av validering av vuxnas kunskap och kompetens och verka för att insatserna präglas av likvärdighet, legitimitet och kvalitet. Ambitionen är att skapa en samsyn kring begreppet validering, vilket är en stor utmaning eftersom det råder olika perspektiv på validering och vilken organisationsform som är mest effektiv att arbeta med. Valideringsdelegationen har konstaterat att många har insett betydelsen av att synliggöra kompetensen, men att en stor del av verksamheterna fortfarande är fokuserade på att mäta kunskaper utifrån redan givna kunskapsmål.<sup>2</sup>

Validering förknippas med en rad olika insatser som sträcker sig från att kartlägga allmän kompetens till att nivåbestämma specifika yrkeskunskaper. En förenklad modell kan beskrivas som att valideringsprocessen inleds med utforskande inslag där man främst kartlägger individens generella kompetenser. I takt med att individens kompetenser synliggörs, ökar de kontrollerande inslagen där prov och avstämningar av yrkeskompetenser genomförs. Den kontrollerande delen är oftast enklare att genomföra, eftersom det redan finns gott om fastställda kunskapskrav både inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet.

Figur 12.1 Valideringsprocess med utforskande och kontrollerande insatser



Det är viktigt att poängtera att alla personer inte behöver gå igenom alla stegen i en valideringsprocess. Vissa arbetssökande kan matchas mot ett arbete redan efter det utforskande stadiet. Arbetssökande som har en tydlig arbetsanknytning behöver heller inte genomgå det utforskande stadiet, utan det räcker med en bedöm-

<sup>2</sup> Valideringsdelegationens årsredovisning 2005.

ning av vilken nivå deras kunskaper inom yrkesområdet motsvarar. Här tillhandahåller branscherna själva de verktyg och kompetensbeskrivningar som har utvecklats inom olika områden. Medan den utforskande fasen bedöms omfatta några dagar, kan den kontrollerande fasen sträcka sig upp till några veckor. Totalt sett bör valideringsprocessen räknat i effektiv tid inte ta mer än två till tre veckor.

### En utforskande modell

Ett problem som har aktualiserats i samband med validering är frånvaron av modeller som kan fokusera på breda kompetenser. Det finns dock generella färdigheter som återkommer i de flesta yrkesområden, till exempel kommunikation, information, samarbete, planering och etik. För att tillgodose dessa behov har Valideringsdelegationen utarbetat en modell som ska fungera som ett stöd för den inledande och utforskande delen av valideringen.<sup>3</sup>

Många nyutträdande arbetssökande saknar en klar bild av sin egen kompetens, och då blir det nödvändigt med en inledande kompetenskartläggning. Den första fasen i en valideringssituation innebär att en utforskande, orienterande process påbörjas. Genom strukturerade samtal mellan individ och vägledare formuleras den förres samlade kompetens, vilket lägger en grund för en realistisk självbild och fortsatta ställningstaganden. Kartläggningen bör resultera i en handlingsplan för personens framtid. En väl genomarbetad och dokumenterad kartläggning av individens kompetens kan bidra till att valideringsprocessen blir mer kostnadseffektiv.

Efter kartläggningen ska personen själv kunna identifiera sina behov, intressen och förutsättningar. På Valideringsdelegationens hemsida finns det webbaserade verktyget Provbanken tillgängligt, där den som vill kan jämföra sina kunskaper med yrkeskraven i arbetslivet. Ambitionen är att individen själv ska söka information och orientera sig om utbildningar och arbetsmarknad. Självskattningen bör leda till att den arbetssökande sammanställer ett cv eller meritportfölj som innehåller referenser och utlåtanden.

Avsikten är att visa att många generella kompetenser är allmän-giltiga och finns inom de flesta yrkesområden i större eller mindre utsträckning. Dessa generella kompetenser ska inte mäta individens kompetens, utan i stället synliggöra och beskriva de erfarenheter

---

<sup>3</sup> VALISTÖD, [www.valideringsdelegationen.se](http://www.valideringsdelegationen.se)

och kunskaper individen har. Inom de flesta yrkesområden finns både yrkesspecifika och generellt överförbara kompetenser som är användbara inom flera yrken. En kompetensbedömning kan ske genom att individen praktiserar eller prövas på en arbetsplats. Arbetsgivaren skriver ett intyg om kompetensbedömningen, vilket kan fungera som en referens.

De ovannämnda stegen i denna utforskande modell leder som synes inte till några konkreta avstämningar mot kraven för olika yrken, utan mäter snarare vad individen kan. Den utforskande delen kan således liknas vid längdhopp, snarare än höjdhopp. Man mäter hur långt en individs kompetens sträcker sig, inte om denne klarar eller inte klarar en viss nivå. Lägg för övrigt märke till att den utforskande delen måste ske individuellt, inte i grupp. Även om individuella lösningar kan uppfattas som kostnadsintensiva, leder det oftast till en kvalitet som inte kan uppnås vid vägledarsamtal i grupp.

### Verksamhet

De flesta av landets kommuner erbjuder validering inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Därutöver finns ett antal studieförbund, folkhögskolor och inte minst valideringscentrum som tillhandahåller validering. Ungefär 10 000 personer får årligen sin kompetens validerad.<sup>4</sup> En erfarenhet som Valideringsdelegationen dragit är att valideringsprocessen bör fördelas ut på olika aktörer. Det är mindre sannolikt att en och samma anordnare på ett effektivt sätt kan bedriva samtliga steg i processen, från den inledande kartläggande delen till en eventuell avslutande yrkescertifiering. Därför bör valideringsprocessen delas upp på de anordnare som är experter på respektive område.

Den inledande utforskande fasen kan exempelvis utföras av vägledare på en arbetsförmedling, en kommunal vuxenutbildning eller på någon av de omkring tio valideringscentrum som etablerats i landet. Arbetsförmedlingen har möjlighet att låta en arbetssökande med begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv yrkesbedömas hos en arbetsgivare.Handledning och bedömning ska i detta fall inte behöva ta mer än två veckor, och arbetsgivaren kan då få ersättning från Arbetsförmedlingen för handledningskostnaden.

---

<sup>4</sup> Valideringsdelegationens lägesrapport, (2005).

Den kontrollerande fasen handlar mer om att nivåbestämma en individs yrkeskunskaper, och för det kan Arbetsförmedlingen eller något av landets tio valideringscentrum upphandla validering av exempelvis en branschorganisation, vars kriterier för visst yrkeskunnande redan är klargjorda och etablerade.

Ett viktigt skäl till att bättre belysa valideringens roll är att "oseriösa" aktörer inte ska tillåtas verka inom validering. Validering är ett utvecklingsområde och det kan innebära att valideringen ibland kanske genomförs utan tillräckligt respekt för individen och samhället. Därför behövs bättre uppföljningsmodeller för valideringsinsatser, i syfte att påvisa hur validering leder till ett mer effektivt resursutnyttjande.<sup>5</sup>

### Samhällets kostnader och intäkter

Validering i rätt utformning kan bli samhällsekonomiskt lönsam eftersom den förkortar vägen till arbete. Valideringen leder till att individen inte behöver genomgå vuxenutbildningsstudier på grundskolenivå för att överhuvudtaget bli aktuell på arbetsmarknaden. Dessutom utökas möjligheterna att ta till vara det humankapital som finns i landet, vilket är en viktig förutsättning för en hållbar ekonomisk tillväxt.

För att öka sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten måste valideringen göras på ett sätt som är resurseffektivt för både individen och samhället. Om kostnads- och tidsvinster inte blir tillräckligt uppenbara så finns det en överhängande risk att validering som insats inte får tillräcklig genomslagskraft. Konsekvensen kan bli att man på vissa håll i landet går tillbaka till traditionella utbildningssystemet, med utbildning för större grupper utan anpassning till deltagarnas kunskaps- och kompetensnivå.

Validering används för så många olika insatser att det också blir svårt att få resurserna att räcka till för alla de individer som borde kunna komma ifråga för validering. Förmodligen skulle många arbetssökande behöva valideras, men utredningen anser att det i första hand är nytillträdande på arbetsmarknaden som har de största behoven.

---

<sup>5</sup> Ibid.

Ett utvecklingsarbete är ofta förknippat med extra resurser i inledningskedet och det gäller även valideringen. Valideringsdelegationen inriktar en stor del av sitt arbete på att utveckla stöd för vägledning och stöd för validering mot olika kunskaps- och kompetensområden. När dessa stöd finns tillgängliga är förhoppningen att kostnadsbilden förändras och blir mer kostnadseffektiv.

### Effekter av valideringsinsatser

Vad som kan betraktas som ett bra resultat av valideringsinsatserna beror självfallet på utgångsläget. Individer som bedöms vara i behov av en utforskande process blir rimligtvis mer resurskrävande, vilket gör att resultatet kan dröja.

Att validera kompetens som en person har förvärvat utomlands förväntas påskynda hans eller hennes inträde på den svenska arbetsmarknaden. Det finns dock en fara i att valideringen leder till en degradering av individens kunskaper. När betyg eller yrkeserfarenheter förvärvade utomlands valideras mot fastställda kriterier enligt svenska normer kan det leda till strukturella och institutionella diskriminerande effekter. I vissa fall har valideringen gjort att akademisk kompetens nedklassats till motsvarande svenskt gymnasiebetyg, eller lett till kompetensbevis i ett angränsande yrke som har lägre formell status.<sup>6</sup> De flesta valideringar har gymnasieskolans kriterier som mått på kompetens. Om personen har en bred kompetens som ligger inom yrkeskompetensområdet men utanför de kriterier som gymnasieskolan fastställt, synliggörs inte den breda kompetensen. Valideringen måste alltså belysa individens reella kompetens, inte frågan om kompetensen passar in i det svenska betygssystemet.

Trots att valideringsverksamhet har pågått under flera år finns det inga genomförda utvärderingar av valideringens effekter på sysselsättningen. Verksamheterna har företrädesvis bedrivits och initierats på lokal eller möjligen regional nivå utan någon övergripande struktur eller gemensam databashantering. Därför är det svårt att hitta jämförbara bakgrundsdata över deltagarna, vilket också försvårar en utvärdering. Det skulle dock vara önskvärt genomföra en utvärdering innan man upprättar de nationella ramar- na för valideringsverksamheten.

---

<sup>6</sup> Integrationsverket (2006), Validering av kompetens förvärvad utomland.



## Internationell utblick

Det finns vissa skillnader i hur olika länder använder begreppet validering. De flesta länder är dock överens om att för den del av befolkningen som står utanför arbetsmarknaden krävs en bättre och mer utforskande validering för att synliggöra individens kunskaper och kompetenser. I en rapport från Integrationsverket<sup>7</sup> jämförs några utvalda länders synsätt.

I Kanada betraktas validering av utländsk yrkeskompetens ur ett tillväxtorienterat perspektiv. Det ligger i linje med landets nationella strategi att öka landets ekonomiska tillväxt genom att dra nytta av de kunskaper som befolkningen besitter. I Nederländerna betraktar man validering som ett sätt att ta till vara individens kompetens och förbättra kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad, samt stimulera till fortsatt lärande och utbildning. I Frankrike går validering av yrkeskompetens främst ut på att värdera en individs kunskap, färdigheter och kompetenser, och bedöma dem i förhållande till nationella kvalifikationskrav inom yrkesutbildningssystemet.

I dessa länder och Sverige går utvecklingen mot ett ökat centraliserat och strukturerat förhållningssätt, i bemärkelsen att man alltmer uppmärksammar behovet av nationell samordning och styrning. Utvecklingen går mot att öka effektiviteten, legitimiteten, kvaliteten och rättsäkerheten, samt mot att öka tillgängligheten på olika platser i landet. Till skillnad från Sverige har de nämnda länderna haft utgångspunkten att individen själv ska finansiera valideringsinsatsen. Erfarenheterna visar emellertid att en framgångsfaktor är tillgängligheten, och därför måste individernas kostnader minimeras. Alltför höga egenavgifter resulterar i att många väljer bort valideringsprocessen. Så länge valideringsinsatser inte resulterar i motsvarande kompetensbevis och status som utbildningsexamina, ger det inte individerna tillräckliga incitament att själva finansiera insatsen. Med de utländska erfarenheterna som stöd finns det således goda skäl att bibehålla den finansieringsform som bedrivs i Sverige i dag.

---

<sup>7</sup> Ibid.

## 12.2 Verktyg för kartläggning av arbetsförmåga

Medan Sverige framför allt har koncentrerat intresset på validering för att bedöma kompetens, har våra grannländer utvecklat metoder för olika arbetsförmågeverktyg.

Det finns flera länder i Europa, inte minst i våra nordiska grannländer, som använder olika redskap som hjälpmedel i syfte att bättre kunna bedöma vilka personer som behöver särskilt stöd för att finna ett arbete. Metoderna varierar från enklare frågeformulär till statistiska modeller och mer kvalitativa modeller, och flera av dessa metoder kan användas samtidigt.

### Verktyget i Danmark

I Danmark liksom i Sverige visar erfarenheterna att det finns stora lokala skillnader i hur man värderar de arbetslösas möjligheter att få arbete. Både för de arbetslösa och för beslutsfattarna är det problematiskt att personer som befinner sig i samma situation och har samma behov av stöd behandlas olika.

Som en del i den danska förändringen att få fler i arbete enades man därför om att ta fram ett verktyg som skulle bidra till att alla arbetslösa ska värderas efter samma modell, oavsett var de bor eller hur de försörjer sig. Alla arbetslösa ska kunna räkna med att i mötet med det offentliga möta samma värderingskriterier. De viktigaste skälen var att kontakten mellan den arbetslöse och myndigheten ska utformas rättvist och professionellt och att resurser ska frigöras till de personer som har störst behov av stöd. Verktøget skulle användas både för enskilda med ekonomiskt bistånd och för dem med A-kassa, oavsett om man har andra problem utöver arbetslösheten.

Ett arbetsförmågeverktyg utvecklades därför i samarbete mellan danska AMS, Arbetsförmedlingen och kommunerna. Målsättningen var att verktyget skulle förbättra kvaliteten i bedömningen och kontakterna med de arbetslösa. Samtidigt skulle verktyget vara lätt att använda och inte kräva mer tid samt fortfarande lämna plats till medarbetarnas yrkesmässiga värdering av den arbetslösa personen. Arbetsförmågeverktyget skulle bidra till en mer helhetsorienterad och systematisk kontakt som gör det lättare att bedöma behovet av extra insatser.

I januari 2003 påbörjades utvecklingen av verktyget. Inledningsvis gjordes fokusgruppsintervjuer och analyser av det sätt myndigheterna hitintills gjort sina bedömningar. Man tog därefter del av andra länders erfarenheter från implementering och användning av statistiska modeller och dialogverktyg i samband med en kontroll av arbetsförmågan. Det gjordes också en forskningsmässig värdering av fördelar och nackdelar med olika visitationsverktyg. Arbetsförmågeverktyget testades först i några kommuner, vidareutvecklades därefter och testades av ytterligare ett antal arbetsförmedlingar, kommuner och arbetsmarknadscentrum. En slutlig version kunde införas mellan maj och december 2004.

I figur 12.2 presenteras de fyra delarna i verktyget. Inför det första mötet mellan handläggaren och den arbetslöse kan handläggaren hämta uppgifter om den arbetslöses försörjning de senaste tre åren, och med hjälp av en jobbarometer kan handläggaren också få en fingervisning av den arbetslöses möjlighet att få ett arbete inom sex månader. Jobbarometern bygger på en statistisk modell som utvecklats av arbetsmarknadsforskare. Modellen ger kunskaper om den enskilde har en stor, medelstor eller liten möjlighet att få arbete inom sex månader. Den arbetslösa personen förbereder sig genom att tänka igenom ett antal frågor som rör den egna situationen.

När handläggare och den arbetslösa personen träffas har handläggaren en dialogguide till sin hjälp. Dialogguiden är den viktigaste delen i arbetsförmågeverktyget och används vid det första mötet, men även vid de följande mötena. Dialogguiden består av en minneslista med fem konkreta områden. De fem områdena är

- den arbetslöses egna arbetsmarknadsperspektiv
- utbildning och yrkeserfarenhet
- personlig kompetens
- ekonomi och nätverk
- hälsa.

Genom att fokusera på dessa områden ska man få en bättre överblick över vad som krävs för att den arbetslösa personen ska få ett arbete. Alla områden är inte nödvändigtvis viktiga för alla personer. I de följande mötena behöver man bara gå igenom de områden som är relevanta. I samtalen ska fokus ligga på vad den arbetslöse kan.

Figur 12.2 Det danska arbetsförmågeverktyget

A. FÖRBEREDELSE (inför första mötet)	
Handläggaren	Den arbetslöse
2. Försörjningshistorik	1. Förberedelsebroschyr
3. Jaobbarometer	
B. SAMTAL (vid möten)	
4. Dialogguiden	

Det som kommit fram i förberedelsen och under samtalet ska resultera i en samlad kvalitativ värdering av personens sysselsättningspotential, det vill säga i vilken grad personens resurser och arbetsmarknadens krav matchar varandra. I denna värdering ska individens egen uppfattning väga tungt.

Värderingen sammanfattas i en av fem matchningskategorier. I ena änden finns de personer som befinner sig nära arbetsmarknaden. De behöver inte mer stöd än att bli mer effektiva i sitt jobbsökande. Det är personer som inte tidigare varit arbetslösa och som har en nära anknytning till arbetsmarknaden. I den andra änden finns de som behöver ett omfattande stöd för att få arbete. De kan ha många perioder av arbetslöshet bakom sig, många gånger sociala problem eller ett pågående missbruk.

Matchningskategorierna påverkar hur omfattande stöd man får, men säger inte vilken typ av stöd personen behöver. Kategorierna används under hela kontaktförloppet och målet är att den arbetslöse så snabbt som möjligt ska flytta sig uppåt i kategorierna och därmed närmare arbetsmarknaden. Det betonas att matchningsvärderingen inte säger något om personens utvecklingspotential och möjligheter att få ett arbete i framtiden. Ingen arbetslös ska automatiskt placeras i någon kategori. Syftet är att hävda arbetsmarknadsperspektivet för alla, även för dem som har andra problem än arbetslöshet. Tillfälliga hinder som sjukdom eller föräldraledighet är inte i sig grund för att bedöma att det finns en låg eller ingen grad av matchning.

För de som inte placeras i omedelbar matchning ska man ange i vilka avseenden det finns brister i samband med matchningsvärderingen. Dessa brister anges i samma kategorier i dialogguiden

(eget arbetsmarknadsperspektiv, utbildning och yrkeserfarenhet, personlig kompetens, ekonomi och nätverk samt hälsa).

*Omedelbar matchning.* Personen har kompetens och resurser som omedelbart matchar arbetsmarknadens krav. Personens kompetenser och resurser är förenliga med att ta arbeten som i stor utsträckning finns på den ordinarie arbetsmarknaden. Personen har eventuellt kvalifikationer och kompetenser inom flaskhalsområden på arbetsmarknaden.

*Hög grad av matchning.* Personen har kompetenser och resurser som omedelbart i väsentlig grad matchar arbetsmarknadens krav. Personens kompetenser och resurser är i hög grad förenliga med att arbeten som i stor utsträckning finns på den ordinarie arbetsmarknaden, men det kan dock i mindre grad finnas svårigheter med hänsyn till specifika kvalifikationer eller liknande.

*Delvis matchning.* Personen har kompetenser och resurser som omedelbart endast delvis matchar arbetsmarknadens krav. Personen kan emellertid klara av arbeten som i viss utsträckning finns på den ordinarie arbetsmarknaden.

*Låg grad av matchning.* Personen har så väsentliga begränsningar i kompetenser och resurser att han eller hon inte omedelbart kan klara av ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Personens arbetsförmåga är så väsentligt nedsatt att arbeten som är förenliga med personens kompetens och resurser bara i mycket begränsad utsträckning finns på den ordinarie arbetsmarknaden.

*Ingen matchning.* Personen har så väsentliga begränsningar i kompetens och resurser att han eller hon inte har någon arbetsförmåga som kan användas i arbeten på den ordinarie arbetsmarknaden.

Matchningsvärderingen är i sig inte tillräcklig för att bedöma om en person står till arbetsmarknadens förfogande. För detta krävs både en viss arbetsförmåga, en vilja att arbeta och att det inte finns några faktiska hinder. För personer med ekonomiskt bistånd innebär en matchning i någon av de tre första kategorierna att man står till arbetsmarknadens förfogande och är anmäld på Arbetsförmedlingen. Lägre grad innebär att man inte i samma utsträckning står till arbetsmarknadens förfogande.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Källa visitationsverktyget: <http://www.ams.dk/sw633.asp>

## Norska erfarenheter

I Norge påbörjades hösten 2003 ett arbete med att utveckla ett verktyg för att kartlägga arbetsförmågan. Verktöget kallades KIS – Kartläggning i socialtjänsten. Den information som framkommer i kartläggningen registreras i ett databaserat program. Den främsta målgruppen för KIS är enskilda med ekonomiskt bistånd. Övriga målgrupper för att använda verktyget är arbetsförmedlingarna, utförare av arbetsmarknadsåtgärder samt andra rehabiliteringsaktörer, som exempelvis Försäkringskassan och hälso- och sjukvården.

De övergripande målsättningarna med KIS är att ge enskilda med ekonomiskt bistånd en bättre uppfattning om sin egen arbetsförmåga. Dessutom ger KIS ökade kunskaper om vilket stöd som den enskilde är i behov av samt stärker samordningen av insatserna och samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. I dag används KIS i 136 kommuner av totalt 396.<sup>9</sup> Dessutom planerar 73 kommuner att börja använda verktyget inom kort. En anledning till att inte fler använder KIS är att många avvaktar den nya organisationen av arbetet med arbetslösa inom *Nya arbets- och välfärdsförvaltningen*. 81 kommuner anger detta som skäl till att de ännu inte har börjat använda verktyget. Utvärderingen visar vidare att många kommuner använder KIS inom vissa delar av socialtjänsten och att KIS är vanligare i de stora kommunerna än i de små.

Utvärderingen av instrumentet visar att kommunerna i stor omfattning är positiva. Verktöget fungerar särskilt bra när det gäller att få en bättre kunskap om den enskildes avstånd till arbetsmarknaden. KIS är också värdefullt för att ge en bild över vilka insatser som behövs för att den enskilde ska få ett arbete. Även när det gäller att få en uppfattning om den personliga kompetensen och vad den enskilde själv ska förändra verkar KIS vara ett bra redskap. Sammantaget visar utvärderingen att verktyget ger en större kunskap om den enskilde.

---

<sup>9</sup> Sosial- og helsedirektoratet (2006), Evaluering av arbeid med implementering av et nasjonalt kartleggingsverktøy KIS, delrapport I.

## Få erfarenheter i Sverige

I Sverige har intresset för bedömning av kompetens dominerat, vilket har medfört en fokusering på validering snarare än ett arbetsförmågeverktyg. Såvitt utredningen vet har inget verktyg för bedömning av arbetsförmågan utvecklats i Sverige.

Däremot genomförde AMS i slutet av 1990-talet en undersökning<sup>10</sup> där Arbetsförmedlingens handläggare fick bedöma chanserna till arbete för ett urval av sina arbetssökande som varit inskrivna i mer än ett år. Likt den danska modellens matchningskategorier delades de arbetssökandes möjligheter att få arbete in i fem kategorier. 22 procent bedömdes komma i arbete inom det närmaste året utan några extra insatser från Arbetsförmedlingen, medan det för cirka 20 procent uppskattades som tveksamt eller mycket svårt att få arbete, oavsett om extra insatser tillfördes från Arbetsförmedlingen.

Enkätundersökningen genomfördes under år 1998 när arbetsmarknaden fortfarande höll på att återhämta sig från krisåren tidigare under decenniet, vilket sannolikt påverkade handläggarnas bedömning. Det är troligt att motsvarande enkätundersökning under högkonjunkturen år 1999 eller år 2000 hade förändrat handläggarnas bedömning i mer positiv riktning. Även om resultaten i viss mån baseras på visst godtycke ger det en god bild av det varierade resursbehovet bland arbetssökande i olika målgrupper. Rapporten är dock endast en belysning av den dåvarande situationen och lämnade inga konstruktiva förslag på vilka åtgärder som borde vidtas.

## 12.3 Statistiska modeller

Det finns en flora av olika aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser som har syftet att rusta arbetssökande som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Utvärderingar av insatsernas sysselsättnings-effekter har ofta visat sig svaga och i vissa fall till och med negativa. Det kan bero på att insatsernas innehåll är för dåligt, men även att handläggarna inte klarar av att välja ut rätt insats till rätt arbetssökande. I det senare fallet behöver de aktiverande insatserna

---

<sup>10</sup> Arbetsmarknadsstyrelsen (1998), Svaga grupper bland Arbetsförmedlingens sökande – omfattning och hinder, Ura 1998:11.

struktureras och målinriktats utifrån individernas förutsättningar så att deltagarna kan få ut maximal nytta av insatserna.

Under senare år har det internationellt utarbetats olika system som med hjälp av statistiska modeller stödjer handläggarna att komma fram till den insats eller de kombinationer av insatser som är mest verkningsfulla för respektive arbetssökande. Två av dessa modeller – s.k. *profiling* respektive *targeting* – har väckt uppmärksamhet och har i viss utsträckning även tillämpats i några länder.

*Profiling* går ut på att med hjälp av en statistisk modell värdera hur stor risken är att enskilda arbetssökande fastnar i långtidsarbetslöshet. Det statistiska underlaget i modellen består av respektive individs bakgrundskaraktistik. Ju större sannolikhet för att individen kommer att bli långtidsarbetslös, desto större behov av aktiva insatser, exempelvis i form av vägledning, utbildning eller praktik. Modellen ger således inget svar på vilken insats om är mest lämplig för individen, utan bedömer snarare behovsgraden av en aktiv insats.

*Targeting* är en mer sofistikerad modell som handlar om att hitta den insats som snabbast och effektivast leder till arbete. För varje enskild individ uppskattar man utfallet av deltagandet i de tänkbara insatserna. Det program eller den insats som maximerar nyttan för respektive individ är den som ska väljas. Om individen bedöms ha mest nytta av att inte delta i någon insats alls, ska han eller hon heller inte erbjudas någon sådan. *Targeting* kräver mer komplexa metoder än *profiling*, men levererar å andra sidan ett mer nyanserat resultat.

### Internationella erfarenheter

Det empiriska underlaget av att praktisera *profiling* respektive *targeting* är ännu relativt knapphändigt. I länder som USA, Australien och Sydkorea har man använt sig av *profiling*, men erfarenheterna är ännu inte av den omfattningen att några avgörande slutsatser kan dras. Försöket med *targeting* i Kanada misslyckades på grund av att implementeringen av modellen sammanföll med organisationsförändringar, vilket medförde att den blev dåligt emottagen av personalen.

I Schweiz har man dock haft möjlighet att utvärdera båda modellerna. Resultaten av utvärderingarna antyder att *profiling* är



en mindre lämplig modell i Schweiz eftersom tillgången på aktiva insatser är oreglerad och det finns många variationer och syften med de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Däremot antyder utvärderingarna att targetting är en hållbar strategi för att lösa en individs arbetsmarknadssituation. Simuleringar av utfallen talar för uppenbart positiva sysselsättningseffekter.<sup>11</sup>

### Nyttan av profilering och targetting

Eftersom erfarenheten av profilering och targetting är begränsad är det svårt att uttrycka en bestämd uppfattning om hur modellerna kommer att fungera i Sverige. IFAU och AMS ser för närvarande över hur dessa modeller skulle kunna utformas för att sedan införas som statistiska beslutsunderlag för handläggarna på Arbetsförmedlingen. På IFAU ser man positivt på metoderna och betonar att de kommer att innebära en rejäl avlastning av handläggarnas arbetsbörda. Införandet av statistiska analyser bedöms inte som tidskrävande, däremot kan det bli svårare och ta tid att upparbeta rutiner på arbetsförmedlingarna för att handläggarna ska kunna tillgodogöra sig de statistiska analyserna.<sup>12</sup>

Utredningens uppfattning är att införande av statistiska beslutsunderlag på Arbetsförmedlingen måste förankras hos personalen i ett tidigt skede. Det är sannolikt att handläggare som är ovana att hantera statistikinformation kommer att uppleva dessa system som teknokratiska och opersonliga. Vid ett införande måste dessa handläggare övertygas om systemets fördelar och att det inte existerar för att rationalisera bort personalen, utan snarare att systemet effektiviserar handläggningen så mer tid kan frigöras till varaktiga och konstruktiva lösningar för Arbetsförmedlingens kunder.

Framgången med en modell som targetting beror i hög grad på den statistiska metodens kapacitet att uppskatta trovärdiga resultat av olika insatser som de arbetssökande kan delta i. Av den anledningen behöver den ekonometriska metoden hanteras varsamt och baseras på en stor mängd data. Några variabler i arbetsförmedlarnas indatasystem är av sämre kvalitet, exempelvis utbildningsbakgrund och medborgarskap. Fel information i dessa variabler kan ge konsekvenser för utfallen som modellerna räknar fram. Förutom

---

<sup>11</sup> Frölich, M., Lechner, M. och Steiger, H., Statistically assisted programme selection – international experiences and potential benefits in Switzerland, IFAU working paper 2004:1,

<sup>12</sup> Tidningen Arbetsmarknaden (2005), Artikeln ”Statistik ska få förmedlare träffa rätt”.

kvalitetskrav och omfattning av den kvantitativa statistiken tillkommer önskemål om kvalitativ data. En arbetssökandes nätverk och kontakter registreras inte i Arbetsförmedlingens indatasystem, men är nog så väsentliga variabler när det gäller individernas möjligheter att få arbete.

I de statistiska metoderna saknar individen inflytande och möjligheter att påverka situationen. Därför kan man inte slaviskt fatta beslut enligt de statistiska utfallen, utan målet är en fruktbar diskussion utifrån det statistiska underlaget. Till skillnad från statistiska beslutsunderlag kan utforskande metoder som validering bidra till att en person växer med uppgiften när han eller hon väl får kännedom om sina styrkor.

Den uppenbara vinsten med de statistiska metoderna ligger i att det statistiska beslutsunderlaget ger mindre utrymme för godtycke hos handläggarpersonalen. Det innebär att det blir lättare att uppnå enhetlighet och rättvisa inom hela Arbetsmarknadsverket. En annan stor fördel är att dessa system kräver mycket mindre resurser än de utforskande metoderna. Handläggarna behöver inte ägna lika mycket tid till överväganden om aktiverande insatser, utan kan i stället fokusera på arbetsgivarnära insatser som matchning och coachning.

## 13 Ekonomiska incitament för den enskilde

En viktig uppgift för utredningen är att förbättra de ekonomiska incitamenten vid arbete för enskilda med ekonomiskt bistånd. Det finns därför anledning att se över i vilken mån konstruktionen av det ekonomiska biståndet utgör en risk för inlåsning i ett bidragsberoende. Det finns också skäl att närmare undersöka hur andra länder ser på de ekonomiska incitamenten till arbete och vilka olika förändringar som de har genomfört för att förbättra incitamenten.

### Allmänt om ekonomiska incitament

Det finns ett stort antal studier som behandlar sambandet mellan de ekonomiska effekterna av arbete och arbetsutbud. Det finns dock ingen klar bild av hur dessa samband exakt ser ut, men de flesta forskare är eniga om att det finns ett positivt samband mellan avkastning på arbete och arbetsutbud.<sup>1</sup> Styrkan i dessa samband varierar mellan undersökningar och mellan olika grupper. Även inom förhållandevis homogena grupper reagerar individer olika på förändrade incitament. Forskarna Blundell & Hoynes finner exempelvis att förbättrade incitament för bidragstagare har en betydande effekt på arbetsutbudet hos de berörda grupperna, framför allt för ensamstående mödrar.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ashenfelter, O. och Card, D., En översikt av arbetsutbudslitteraturen återfinns i Blundell, R och MaCurdy, T (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches in Handbook of Labor Economics, Vol. 3, eds.

<sup>2</sup> Blundell, R. och Hoynes, H. (2001), Has "In-work" Benefit Reform Helped The Labor Market? NBER Working Paper 8546. <http://www.nber.org/papers/w8546>.

### 13.1 Varför ekonomiska incitament för den enskilde?

Ett skäl att förbättra de ekonomiska drivkrafterna till arbete är de framtida demografiska utmaningarna. Det är exempelvis så att kvoten mellan antalet personer över 65 år i förhållande till antalet personer i förvärvsaktiv ålder kommer att öka från ungefär 30 procent till drygt 40 procent under den närmaste trettioårsperioden. De kommande stora pensionsavgångarna riskerar att leda till allt större brist på arbetskraft, inte minst i de offentliga verksamheterna. Arbetsutbudet är också av avgörande betydelse för välfärdssystemens framtida finansiering. Ökad sysselsättning leder inte enbart till högre skatteintäkter utan vanligtvis också till lägre utgifter i de offentliga trygghetssystemen.<sup>3</sup>

I exempelvis de bilagor om ekonomiskt bistånd som Finansdepartementet har publicerat de senaste åren har ett genomgående tema varit att förstärka de ekonomiska drivkrafterna att delta i produktionen. Långtidsutredningens bilaga<sup>4</sup> om ekonomiska incitament konstaterar att om arbetsinkomsten endast är marginellt högre än när man av någon anledning inte arbetar, försvagas de privatekonomiska motiven att arbeta. De menar vidare att det riskerar att leda till lägre produktion och kan dessutom försvåra möjligheterna att upprätthålla en jämn inkomstfördelning.

### 13.2 Begränsade effekter av ekonomiska incitament

Även om förändringar för att förbättra de ekonomiska incitamenten bidragit till att fler får sysselsättning finns risker. Det ligger i sakens natur att ett incitament är avgränsat i tiden. En nedtrappning av incitamenten med stigande inkomst medför naturligtvis marginaleffekter, vilket minskar avkastningen av att öka arbetstiden utöver en viss nivå. Långsiktigt finns också en risk att incitamenten till vidareutbildning för lågavlönade försämras om man väljer att arbeta i stället för att studera, vilket på lång sikt kan öka risken för att arbetskraften får sämre kunskaper med arbetslöshet och bidragsberoende som följd.

Finansdepartementet anger i bilagan<sup>5</sup> till statsbudgeten för år 2002 att även om det är viktigt att förbättra de ekonomiska incitamenten kan det finnas andra förhållanden som förklarar att

---

<sup>3</sup> Bilaga 14 till LU 2003/04.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Prop. 2001/02:1, Bilaga 3.

grupper har svårt att få ett arbete. Utbildningsbakgrund nämns som ett exempel i detta sammanhang. Vi anser också att en del människor har problem som man först måste ta hänsyn till innan arbete kan komma ifråga. Det är även tveksamt i vilken mån strukturella hinder, såsom t.ex. den rådande situationen på arbetsmarknaden kan påverkas av ökade ekonomiska incitament.

### 13.3 Utvecklingen de senaste åren

I bilagan till statsbudgeten för år 2005 konstateras att barnfamiljernas ekonomi har stärkts och framför allt låg- och medelinkomsttagare har fått lägre skattesatser. Marginaleffekterna har även successivt minskat under senare delen av 1990-talet, bland annat som en följd av reformer i skatte- och bidragssystemen. Införandet av maxtaxa och kompensationen för egenavgifterna har varit viktiga steg i detta reformarbete.

I en bilaga till Långtidsutredningen 2003/04<sup>6</sup> gjordes en omfattande analys och kartläggning av de ekonomiska drivkrafterna för arbete. Där framgick att de genomsnittliga marginaleffekterna har minskat under perioden 1997–2003. Marginaleffekten vid en extra arbetsinsats anges i genomsnitt ha sjunkit från 53 procent till 46 procent. De grupper som har högst marginaleffekt är framför allt deltidsarbetande och personer utan sysselsättning, i första hand arbetslösa, förtidspensionerade<sup>7</sup> och enskilda med ekonomiskt bistånd. Samtidigt finns det många ensamstående med barn som har hög marginaleffekt.

Bilagan gör också en jämförelse mellan ersättningsgraden vid arbetslöshet i olika europeiska länder och konstaterar att den är på många sätt likartad. När individen hänvisas till ekonomiskt bistånd i stället för arbetslöshetsunderstöd sjunker ersättningsgraden påtagligt i Finland, Italien, Spanien och Sverige. I övriga länder blir skillnaden i ersättning inte lika stor.

I bilagan konstateras vidare att det för enskilda individer förekommer stora marginaleffekter när det gäller ekonomiskt bistånd. I genomsnitt är dock nivån inte anmärkningsvärt hög. Drygt tio procent<sup>8</sup> av samtliga med ekonomiskt bistånd berörs och totalt sett omfattas cirka 254 000 personer av marginaleffekter i detta

<sup>6</sup> Långtidsutredningen, Vem tjänar på att arbeta, bilaga 14, 2003/04.

<sup>7</sup> Dagens benämning är sjuk- och rehabiliteringsersättning.

<sup>8</sup> Medianvärdet är 11,4 procent.

system. Detta medianvärde kan vid en första anblick framstå som lågt med tanken på att ekonomiskt bistånd avräknas med 100 procent när den bidragsgrundande inkomsten ökar. Effekternas storlek beror dock på vilken bas som används vid beräkningen – bidragsgrundande inkomst eller löneinkomst. Ökas den bidragsgrundande inkomsten kommer det utbetalda ekonomiska biståndet att reduceras krona för krona. Fokus i rapporten ligger dock på arbetsutbudet. Därför används individens löneinkomst som bas för beräkningarna och utfallet blir då ett annat. Dessutom påverkas beräkningarna av hur mycket ekonomiskt bistånd som hushållet fått under kalenderåret. De hushåll som fått mindre än 12 000 kronor får givetvis en lägre margineffekt eftersom de inte kan förlora mer än de tagit emot i bidrag. Höga margineffekter uppkommer därför framför allt för de individer som haft ekonomiskt bistånd under en stor del av året utan att ha haft någon löneinkomst eller inkomst från övriga bidragssystem.<sup>9</sup>

### 13.3.1 Rapport från Socialdepartementet år 2004

Rapporten<sup>10</sup> studerade hur det relativa utbytet<sup>11</sup> utvecklats under perioden 1991–2003 för åtta olika typfall. Hushållsgrupperna är valda på ett sådant sätt att de täcker en större del av hela populationen som får ekonomiskt bistånd.

---

<sup>9</sup> Bilaga 14 till LU 2003/04.

<sup>10</sup> Nilstierna, T. (2004), Rätt nivå på försörjningsstödet. Är det lönsamt att inte arbeta? Ds 2004:5.

<sup>11</sup> Begreppet definieras som kvoten mellan Återstående disponibel inkomst (Å) och Den totala bidragsnivån (T). I formeltermer definieras begreppet enligt följande: Om värdet blir större än noll betyder det att hushållet får en högre standard genom arbete än genom socialbidrag. Om värdet t.ex. skulle vara 20, betyder det att den återstående disponibla inkomsten är 20 procent högre än den totala bidragsnivån hushållet skulle få i en situation helt utan några arbetsinkomster.

Tabell 13.1 Är det lönsamt att inte arbeta?

Hushållstyper	Andel av samtliga 2003 med ekonomiskt bistånd	Relativa utbytet 2003
Ensamstående man	37	60
Ensamstående kvinna	25	45
Ensamstående med 1 barn	9	25
Ensamstående 2 barn	6	20
Sambo	6	120
Sambo 1 barn	4	70
Sambo 2 barn	4	40
Sambo 4 barn	2	20

Källa: Socialdepartementet, Ds 2004:5.

Enligt rapportens beräkningar är det relativa utbytet av att arbeta större än 60 procent för 47 procent av alla hushåll med ekonomiska bistånd. 29 procent av alla hushåll med ekonomiska bistånd har ett relativt utbyte att gå från ekonomiskt bistånd till heltidsarbete som motsvarar 40–60 procent. Resterande 17 procent av hushållen ligger i intervallen 20–40 procent i relativt utbyte. Detta är teoretiskt typfallsberäknade värden av det relativa utbytet.

Rapporten<sup>12</sup> visar således att alla hushåll tjänar på att ta ett heltidsarbete i stället för att erhålla ekonomiskt bistånd. Det framgick dock att de kortsiktiga incitamenten att gå från ekonomiskt bistånd till arbete för hushåll med barn inte är lika goda.

I praktiken kan variationerna bli stora beroende på regionala skillnader, om det är heltid eller deltid, om en i ett samboende hushåll får ett heltidsarbete och den andra ett deltidarbete eller inget arbete alls. Den ekonomiska vinsten att arbeta i stället för att få bidrag beror självfallet på omfattningen av det ekonomiska stödet men också på hushållets storlek. För samboende vars make eller maka har en arbetsinkomst leder även en förhållandevis låg arbetsinkomst till bättre ekonomisk standard. Detsamma gäller för ensamstående. För samboende där ingen av makarna arbetar lönar det sig dåligt för den första maken att börja arbeta. Till exempel krävdes det enligt rapporten för ett par med två barn en månadslön på minst 24 800 kronor för att arbetet ska ha någon kortsiktig privatekonomisk avkastning.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Nilstierna, T. (2004), Rätt nivå på försörjningsstödet. Är det lönsamt att inte arbeta? Ds 2004:5.

<sup>13</sup> Ibid.

### 13.3.2 Utredningens enkät

Inom utredningens ram skickades en enkät till kommunerna som delvis också tog upp frågan om det behövdes bättre ekonomiska incitament för att få fler att gå från bidrag till arbete.

**Fråga 12** Är bristen på ekonomiskt incitament för den enskilde att gå från försörjningsstöd till arbete är det främsta skälet till att många med försörjningsstöd saknar arbete.

*Procent*

Cheferna för:	<i>Därav</i>			<i>Därav</i>		
	<b>Ja</b>	Ja, ofta	Ja, ibland	<b>Nej</b>	Nej sällan	Nej, inte alls
Socialkontor	<b>41</b>	7	34	<b>55</b>	41	14
Arbetsmarknadsenhet	<b>56</b>	12	44	<b>41</b>	32	9
Arbetsförmedlingen	<b>53</b>	10	43	<b>44</b>	33	11
<b>Totalt</b>	<b>49</b>	9	40	<b>47</b>	35	12

Av tabellen framgår att en knapp majoritet av cheferna på arbetsmarknadsenheterna och arbetsförmedlingarna anser att bristen på ekonomiska incitament är det främsta skälet till att personer med ekonomiskt bistånd saknar arbete. En knapp majoritet av socialcheferna är av motsatt åsikt.

### 13.4 Effekten av arbetsutbudsstimulerande åtgärder i andra länder

I de flesta länder är ekonomiskt bistånd det sista ekonomiska stödet för enskilda. I några länder ställs också krav på de enskilda att arbeta eller att motta rehabilitering för att de ska få ekonomiskt bistånd.<sup>14</sup>

I många länder, liksom i Sverige, har behovet av ekonomiskt bistånd ökat för arbetslösa utanför den statliga A-kassan. Utvecklingen har beskrivits i flera EU-rapporter. I en rapport<sup>15</sup> från EU uppmuntras medlemsländerna att förändra det yttersta ekonomiska stödet så att det inte enbart erbjuder ett ekonomiskt stöd utan

<sup>14</sup> Eardley m.fl. (1996a, 1996b och Gough m.fl. (1997).

<sup>15</sup> Kommissionsrapport Modernising and Improving Social Protection in the Social Protection in the European Union (COM (97) 102).



också förhindrar långvarigt bidragsberoende och uppmuntrar aktivt deltagande i samhället.

### Allmänt om ekonomiska incitament

OECD har vid ett flertal tillfällen sammanfattat resultaten av reformer bland medlemsländerna som förstärkt de ekonomiska incitamenten till arbete. Utvärderingarna<sup>16</sup> har visat att politiken i stort sett har lyckats med att öka sysselsättningen bland grupper som har svag förankring på arbetsmarknaden.

De reformer som redovisas i detta sammanhang har i många fall riktas mot låginkomsttagare och personer med svag, eller ibland ingen, förankring på arbetsmarknaden. De rör sig därför inte nödvändigtvis om enskilda med ekonomiskt bistånd eller motsvarande. Därför är det inte självklart att de slutsatser som dras i olika rapporter kan generaliseras till bidragstagare i Sverige.

#### 13.4.1 Storbritannien

I både USA och Storbritannien har den huvudsakliga metoden för att minska margineffekterna varit riktade förvärvsavdrag, s.k. ”tax credit”. Syftet med reformerna har varit att minska margineffekterna och öka de ekonomiska incitamenten.

Working Tax Credit (WTC) har till uppgift att hjälpa enskilda med låga inkomster som arbetar 16 timmar per vecka, oavsett om de är anställda eller egna företagare.

För att få WTC ställs följande krav:

- Personen måste vara över 16 år.
- Minst en av föräldrarna ska arbeta minst 16 timmar per vecka.
- Det ska finnas minst ett barn under 16 år som bor hemma.
- Familjens förmögenhet får inte överstiga 8 000 pund.

De ekonomiska stimulanser som kan fås är

- en skatteåterbäring eller ett bidrag per familj om 62,50 pund per vecka

---

<sup>16</sup> OECD, Economic Outlook (1999, 2003 och 2005). Se även Blank, R. M. (2003), U.S. Welfare Reform: What’s Relevant for Europe? CESifo Economic Studies, vol. 49.

- extra skatteåterbäring eller bidrag om 11,65 pund om en i familjen arbetar mer än 30 timmar per vecka
- en skatteåterbäring eller ett bidrag för varje barn i familjen
- en skatteåterbäring eller ett bidrag som ska täcka 70 procent av barnomsorgskostnaden upp till vissa takbelopp.

Den summa som erhålls beror på ett otal olika omständigheter. Ersättningen är sedan uppdelad på ett antal olika delar. Som exempel får alla som har rätt till WTC 1 665 pund per år. Om man är sammanboende eller ensamstående med barn får man ungefär det dubbla beloppet.

Till stor del beror beloppet på personens årliga inkomst. För en ensamstående<sup>17</sup> utan barn och ersättning från något annat välfärds-system upphör bidraget vid en inkomst på cirka 12 000 pund per år. Vid en inkomst på cirka 3 000–5 000 pund får den enskilde nästan 1 600 i WTC. Vid låga inkomstnivåer kan reduktionen således överstiga inkomsten, för att sedan trappas av relativt snabbt. Viktigt är också att WTC räknats som inkomst vid prövning av bostadsbidrag.

För att ytterligare förstärka informationen om vad som sker när en enskild bidragstagare får ett arbete kan den enskilde med sin personlige rådgivare (PA) göra en kalkyl i datorn som förtydligar det ekonomiska resultatet av arbete i stället för bidrag.

### 13.4.2 USA

Under 1990-talet har skatte- och bidragssystemen reformerats i USA. I USA finns Earned Income Tax Credit (EITC) som är en skattereduktion riktad till dem som förvärvsarbetar. Reduktionen varierar beroende på antal barn,<sup>18</sup> beviljas från första kronan och trappas ned långsamt med stigande inkomst och upphör slutligen när lönen motsvarar en genomsnittlig industriarbetarlön.

I stort sett gäller följande kvalifikationskrav:

- Förvärvsinkomsterna det föregående året måste understiga cirka 12 000 dollar före skatt i hushållet utan barn, cirka 30 000 dollar i hushållet med barn och cirka 34 000 dollar om det finns

<sup>17</sup> En beräkning visade att vid en inkomst på £3000 lämnades £1 578, £5 000 lämnades £1 578, £7 000 lämnades £1 135, £9 000 lämnades £ 639, £1 100 lämnades £142 och vid £1 200 lämnades £0. Detta under förutsättning att man var ensamstående och inte hade någon ersättning från andra välfärdssystem.

<sup>18</sup> Även personer utan barn kan beviljas reduktionen.

två eller fler barn. Beloppen är något högre för gifta eller sammanboende än för ensamstående.

Om dessa kvalifikationer existerar lämnas en skatteåterbäring med högst 353 dollar per år för hushåll utan barn, 2 353 dollar för hushåll med ett barn och 3 808 dollar för hushåll med två eller flera barn. Lägre nivåer gäller om hushållet saknar barn eller har ett barn. Denna skattereduktion har således en relativt tydlig låglöneprofil.

Sammanfattningsvis kan regelverket exemplifieras på följande något schematiska sätt: Ett arbete med 1 000 dollar i månadslön kompletteras med en subvention på 1 000 dollar. Den totala inkomsten blir 2 000 dollar i månaden. Om man lyckas få ett arbete med högre lön, exempelvis 2 000 dollar, minskas subventionen automatiskt med 500 dollar. Den totala inkomsten blir i detta exempel 2 500 dollar. Stiger lönen till 3 000 dollar upphör subventionen och sedan beskattas individen på vanligt sätt.

En positiv del i den amerikanska modellen är att det alltid kommer att löna sig att hitta ett mer välbetalt jobb. Successiva löneökningar leder till att allt fler deltagare i programmet helt tar sig över gränsen för bidragsberoende. Kombinationen av de ekonomiska incitamenten och tydliga villkor, exempelvis att mottagare av ekonomiskt bistånd ska arbeta, sägs ha minskat bidragsberoendet i USA.

I en utvärdering av de skatterabatter som införts i Storbritannien och USA finner Blundell & Hoynes starkt stöd för att de förbättrade incitament som dessa reformer medfört har haft betydande effekt på arbetsutbudet hos berörda grupper, framför allt för ensamstående mödrar.<sup>19</sup> Effekten är tydligast i USA.

### 13.4.3 Kanada

I Kanada genomfördes under 1990-talet ett omfattande försök med ekonomiska incitament för enskilda med ekonomiska bistånd.<sup>20</sup> Försökets syfte var att kartlägga de sannolika effekterna på sysselsättning, inkomster, bidragstagande och fattigdom om man erbjöd

<sup>19</sup> Blundell, R. och Hoynes, H. (2001), Has "In-work" Benefit Reform Helped The Labor Market? NBER Working Paper 8546. <http://www.nber.org/papers/w8546>.

<sup>20</sup> Omfattande beskrivning och utvärdering finns i: Michalopoulos m.fl. (2002), Making Work Pay: Final report of the Self-Sufficiency Project for long-term welfare recipients. Ottawa: Social Research and Development Corporation. samt i Ford m.fl. (2003), Can Work Incentives Pay for Themselves? Final report of the Self-Sufficiency Project for welfare applicants. Ottawa: Social Research and Development Corporation.

långvarigt bidragsberoende personer förbättrade ekonomiska incitament till arbete. Försöket följdes upp som ett kontrollerat experiment med en grupp som fick ”behandling” i form av ekonomiska incitament, och en kontrollgrupp som inte fick motsvarande behandling. Försöket var uteslutande riktat mot ensamstående föräldrar varav majoriteten, över 90 procent, var kvinnor. De ekonomiska incitamenten förbättrades genom att hushållen erbjöds ett förvärvstillägg om de inom ett år skaffade ett heltidsarbete (minst 30 timmar i vecken). Om en mottagare förlorade arbete under perioden drogs tillägget in, men om hon eller han började arbeta igen återupptogs utbetalningarna.

Förvärvstillägget hade stor effekt på såväl sysselsättning som mottagandet av ekonomiska bistånd. Efter ett år var andelen heltidsarbetande dubbelt så stor bland dem som erbjöds förvärvstillägg jämfört med kontrollgruppen, 30 respektive 15 procent. Skillnaderna mellan grupperna minskade dock över tiden och en slutsats som kan dras är att förvärvstillägget framför allt kortade ner bidragstiderna. En negativ effekt som framhålls i forskningen är att det långsiktigt finns en risk att drivkraften till vidareutbildning för lågavlönade försämras, vilket kan öka risken för ett senare bidragsberoende.

I en annan kanadensisk studie undersöktes hur arbetsutbudet hos 25–29-åringar i Quebec påverkades av att de under en period endast hade rätt till ett ekonomiskt bistånd som var 60 procent lägre än för dem som fyllt 30.<sup>21</sup> Forskarna fann även här starka belägg för att en högre nivå på det ekonomiska biståndet leder till lägre sysselsättning.

### 13.5 Kopplingar till Sverige

De tidigare beskrivna erfarenheterna från Storbritannien, USA och Kanada utgår till stora delar från andra typer av välfärdsmodeller, som inte direkt kan applicera på svenska förhållanden. Vi har dock valt att presentera dessa erfarenheter, för att göra bilden mer komplett.

I de kommande avsnitten beskriver vi erfarenheter från Danmark och Finland, vilka vi bedömer vara av större intresse för Sverige.

---

<sup>21</sup> Lemieux, T. & Milligan, L. (2004), Incentive Effects of Social Assistance: A Regression Discontinuity Approach. NBER Working Paper 10541. <http://www.nber.org/papers/w10541>.

### 13.5.1 Den danska välfärdskommissionen

Välfärdskommissionen i Danmark tillsattes år 2003. Uppgiften var att ge ett underlag för en bred debatt om förändringar av olika välfärdssystem som kan anses nödvändiga på grund av samhällsutvecklingen. I december 2005 kom kommissionens rapport.

Välfärdskommissionen i Danmark gör bedömningen att det på längre sikt är otidsenligt att hushållsbegreppet avgör vilket ekonomiskt bistånd den enskilde ska få. Välfärdskommissionen föreslår därför att<sup>22</sup> en löneinkomst hos den enskilde inte kopplas ihop med och bedöms som en del av ett hushålls inkomster. Behovet av ett ekonomiskt bistånd ska i stället beräknas utifrån varje vuxen individ i hushållet. Om en sådan regel infördes skulle den ekonomiska vinsten för den enskilde att börja arbeta blir väsentligt större än i dag.<sup>23</sup>

Välfärdskommissionen föreslår dessutom en jobbonus. Kort innebär förslaget att enskilda som under långa tider levt på ekonomiskt bistånd ska få en ekonomisk bonus när de börjar arbeta.<sup>24</sup> En jobbonus har fördelen, menar kommissionen, att den kan orienteras mot bestämda målgrupper. Den ska därför inte omfatta de enskilda som ändå skulle komma i arbete. En jobbonus får aldrig stimulera enskilda att försöka uppfylla kriterierna för en bonus.

Kommissionens förslag innebär att bonusen avgränsas till enskilda med omfattande bidragsbehov och riktas mot enskilda som har ett åttioprocentigt bidragsberoende under en treårsperiod. Den gruppen består i Danmark av 200 000 personer.

Bonusen ska enligt förslaget betalas ut varje månad under två år när den enskilde har ett ordinarie arbete som omfattar 30 timmar/vecka. I välfärdskommissionen diskuteras att bonusen behöver ligga på 3 000 Dkr. före skatt. Månad för månad kan sedan bonusen minska innan den avslutas efter två års arbete. En avtrappning kan motiveras med att den enskilde ökar sina arbetsinkomster.

### 13.5.2 Finlands försök med att bortse från inkomst av arbete

Den finska riksdagen beslutade i slutet på år 2001 att kommunerna skulle bortse från en viss del av arbetsinkomsten när de beräknade behovet av ekonomiskt bistånd. I lagstiftningen infördes en regel

---

<sup>22</sup> Välfärdskommissionen (2005), *Fremtidens velfærd*. Förslag 10.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Förslag 15.

att kommunerna inte ska ta med 20 procent av arbetsinkomsten i de hushåll som ansöker om ekonomiskt bistånd samt att denna summa inte får överstiga 100 euro per månad. Denna förändring gör det möjligt för enskilda med ekonomiskt bistånd att behålla delar av en inkomst utan att den minskar det ekonomiska biståndet.

Regeln om att inte ta hänsyn till samtliga arbetsinkomster infördes temporärt i Finland mellan åren 2002 och 2005 och baserades på en tillfällig förändring av lagen om utkomststöd<sup>25</sup>. Ett syfte med förändringen var att få enskilda med även små arbetsinkomster mer delaktiga i arbetslivet och ge dem ökade inkomster. Den finska riksdagen beslöt senare att förlänga den tillfälliga lagen ytterligare två år till och med mars 2007. Riksdagen beslöt även att öka summan som kommunerna ska bortse från. I stället för 100 euro sattes taket för regeln till 150 euro.

### Resultat – den första försöksperioden

Förändringen har följts av forskare och under den första försöksperioden kan forskningen endast påvisa marginella effekter av reformen. Bara en mindre del av målgruppen fick högre inkomster från arbete. En förklaring till dessa små ekonomiska effekter kan vara svårigheten att få ett arbete, dvs. en efterfrågebrist på mindre välutbildad arbetskraft. En annan omständighet som kan ha påverkat resultatet är den korta första försöksperioden. Det kan vara svårt att se effekter av en temporär lagstiftning, när den övervägande andelen av enskilda med ekonomiskt bistånd dessutom saknar arbete. Eftersom de konkreta förändringarna var så små medförde inte förändringen några ekonomiska kostnader för kommunerna.

I den slutliga bedömningen<sup>26</sup> menar dock forskarna att reformen i stor utsträckning hade positiva följder utifrån den enskildes synvinkel.<sup>27</sup> Den skapade en tydlighet när det gäller reglerna när kommuner ska bortse från inkomster hos den enskilde. Tidigare var det mycket olika hur kommunerna hanterade eventuella inkomster. Reformen medförde på så sätt en lika behandling i hela riket. Dessutom fick socialtjänsten ett nytt verktyg som gjorde det

---

<sup>25</sup> Dvs. det ekonomiska biståndet.

<sup>26</sup> Hiilamo m.fl. (2004).

<sup>27</sup> Social Policy and Administration (2006), Does income disregard work? s. 20.

möjligt att tydligt uppmuntra bidragstagarna att ta tillfälliga arbeten eftersom arbetsinkomsten inte längre reducerades fullt ut. Man ska inte heller glömma den tydliga signal som samhället ger till den enskilde. Oavsett arbetets omfattning ska det vara lönsamt att arbeta.

Forskarna diskuterar även orsakerna till de små direkta effekterna av reformen. De menar att det är utifrån det begränsade statistiska underlaget svårt att ge någon tydlig förklaring till de begränsade effekterna. Den mest troliga förklaringen är bristen på arbete för lågutbildade personer. En annan kan vara att det ekonomiska incitamentet var alltför lågt för att få någon effekt. Slutligen kan det också vara så att man redan tidigare i vissa fall har bortsett från arbetsinkomster, vilket fick till följd att reformen inte fick avsedd effekt.

### 13.6 Svensk studie

I en svensk studie<sup>28</sup> har beräkningar gjorts av effekterna av en tänkt reform som liknar den i andra länder.

I studien beräknas effekterna av att grundavdraget för förvärvsarbetande ensamstående kvinnor ökas från 8 700 kronor till 36 400 kronor. Detta innebär att den genomsnittliga ersättningsgraden för övergången från att arbeta heltid till att inte arbeta alls minskade från 79 procent till 68 procent.

Motsvarande minskning från halvtid till icke-arbete är från 91 procent till 82 procent. Simuleringen av reformen visar en ökning både av arbetstid och disponibel inkomst, i genomsnitt 5 procent respektive 7 procent. Vidare faller bidragsberoendet med mer än 40 procent.

Praktiskt taget samtliga hushåll i urvalet får en positiv välfärds-effekt, det vill säga att den disponibla inkomsten har ökat. Reformen är dessutom självfinansierande för de offentliga finanserna, genom ökade arbetsgivareavgifter och moms och ger lägre kostnader för det ekonomiska biståndet,<sup>29</sup> menar forskarna.

---

<sup>28</sup> Flood, Pylkänen och Wahlberg (2004), En utvärdering av en skatte- och bidragsreform för ensamstående mödrar, Ekonomisk debatt, Nr 4.

<sup>29</sup> Ibid.

### 13.7 Inkomster från feriearbete

I de allmänna råd som Socialstyrelsen utfärdat, och som ska utgöra ett stöd för rättstillämpningen och handläggningen av ekonomiskt biståndet, anges att kommunerna vid en bedömning av ett eventuellt behov av ekonomiskt bistånd inte bara ska ta hänsyn till den enskildes egna inkomster och tillgångar. En utgångspunkt vid prövningen av ekonomiskt bistånd är att alla inkomster och tillgångar ska räknas som gemensamma för makar, registrerade partner och sambor. Kommunerna ska således räkna in hushållets samtliga inkomster innan de bedömer behovet av ekonomiskt bistånd.

Barn är emellertid inte underhållsskyldiga gentemot sina föräldrar eller eventuella syskon. Eventuella inkomster från ferieinkomster kan därför bara ligga till grund för den del av det ekonomiska biståndet som gäller barnet.<sup>30</sup> Enligt Socialstyrelsens mening bör en ungdom alltid få disponera en del av sina inkomster för egen räkning utan att det påverkar föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för barnet. Hur stor denna del bör vara får bedömas från fall till fall och utifrån barnets behov.

Redan i propositionen 2000/01:80 Ny socialtjänstlag påpekades vikten av att även tonåringar i familjer som får ekonomiskt bistånd borde få behålla del av sina inkomster. Vidare sägs i propositionen<sup>31</sup> att det närmast handlar om att ett barn som lever i en familj som är beroende av ekonomiskt bistånd ska ha möjlighet att tjäna lite egna pengar. Regeringen påpekade dock i den nämnda propositionen att ”detta kan svårigen regleras i lag, utan att rucka på hela konstruktionen av socialbidraget”. Frågan följdes sedan upp i ett tillkännagivande från riksdagen – bet. 2003/04:SoU5, rskr. 2003/04:155. I den anmodas regeringen att återkomma till riksdagen med ett konkret förslag till hur detta problem ska lösas. Denna utredning fick i direktiven också uppdraget att ge förslag på hur man ska bestämma det belopp som ska undantas vid biståndsberäkningen.

Enligt Socialstyrelsens Sociala Rapport 2006 löper barn i familjer som får långvarigt ekonomiskt bistånd, till skillnad från barn i familjer med låga inkomster men som inte mottar ekonomiskt bistånd, högre risker att utvecklas ogynnsamt i flera avseenden, till exempel låg utbildningsnivå, tonårsföräldraskap, missbruk eller

---

<sup>30</sup> Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd, Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.

<sup>31</sup> Sid. 95.



psykisk sjukdom. Enligt rapporten verkar långvarigt ekonomiskt bistånd vara en stark markör för betydande sociala problem och således inte endast ett tecken på familjens ekonomiska svårigheter. Det är dock osäkert om långvarigt ekonomiskt bistånd i familjen självständigt bidrar till ökade risker för ogynnsam utveckling hos barnen eller om det är orsakerna till familjens försörjningsproblem som ligger bakom de höga överriskerna. Mer än 40 000 ungdomar i åldrarna 13–17 år levde i familjer som tog emot ekonomiskt bistånd 2005,<sup>32</sup> och påverkades därmed av kommunernas regler för feriearbete i olika omfattning. Frågan om hur inkomster från ferierna ska hanteras är av relativt stor betydelse eftersom Rädta Barnen i en undersökning<sup>33</sup> år 2003 visade att omkring en tredjedel av alla barn i åldern 13–17 hade egna arbetsinkomster.

### 13.7.1 Hur hanterar kommunerna ferieinkomster i dag?

I dag hanterar kommunerna ungdomars ferieinkomster på olika sätt. I Ungdomsstyrelsens<sup>34</sup> enkät till tio kommuner som genomfördes år 2005 fanns fyra olika tolkningar av regelverket. Tolkningarna innebar allt från att unga fick behålla hela inkomsten till att hela inkomsten räknades in i hushållets inkomst, med olika maximala inkomstnivåer däremellan.

Hur mycket barnet får behålla för egen del kan bero t.ex. på vilka konkreta behov av inköp, resor, fritidsaktiviteter etc. för barnet som redovisas och som socialtjänsten bedömer ligga inom ramen för vad den unge behöver.

Skillnaderna framkommer även i en undersökning<sup>35</sup> i Göteborgsregionen där kommunerna har olika uppfattningar som kan grupperas i olika kategorier. Drygt hälften av kommunerna räknar inte med ferieinkomsten i familjens beräkning av det ekonomiska biståndet, medan ett par kommuner har ett tak för ferieinkomsten på 5 000–5 500 kronor per år. I tre kommuner får ungdomen bekosta sin fritid och klädinköp med hjälp av lönen men får för övrigt ekonomiskt bistånd. Sammantaget visar denna undersökning att det är vanligt att tonåringar även i familjer med låga inkomster får behålla en del av sina inkomster från feriearbete för att betala inköp av extra kläder, sportutrustning m.m.

<sup>32</sup> Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005, tabell 19.

<sup>33</sup> Rädta Barnen (2003), Sommarjobb och försörjningsstöd.

<sup>34</sup> Ungdomsstyrelsen (2005), FOKUS05, En analys av ungas etablering och egen försörjning.

<sup>35</sup> GR, Årsredovisning 2005.

Rädda Barnens enkätundersökning<sup>36</sup> angående hur kommunerna hanterade ferieinkomster visade att de kommunala reglerna för ekonomiskt bistånd och sommarjobb varierar stort. I 121 kommuner påverkar barns sommarjobb inte alls det ekonomiska biståndet. I 65 kommuner sänks biståndet när barnet tjänat ett visst belopp. I 15 kommuner reduceras bidraget efter att barnet arbetat ett visst antal veckor och/eller tjänat ihop ett visst belopp. I åtta kommuner gjordes en individuell bedömning. I mer än 40 procent av de 209 kommuner som svarat på Rädda Barnens enkät reducerar socialtjänsten familjens ekonomiska bistånd om barnen sommarjobbbar. Undersökningen visade också att barn med utländsk bakgrund löpte en högre risk att inte få behålla sina inkomster från sommararbete jämfört med barn med svensk bakgrund, eftersom deras familjer i högre utsträckning än andra får ekonomiskt bistånd. Likaså löper barn i storstäder ökad risk att inte få behålla sina inkomster eftersom deras familjer i högre utsträckning än andra fick ekonomiskt bistånd.

### 13.7.2 Utredningens enkät till kommunerna

I huvudsak visar svaren<sup>37</sup> på utredningens enkät att det råder stor enighet kring uppfattningen att ekonomiskt biståndet inte bör reduceras i de hushåll där ungdomar feriearbetar. Inställningen till reduktion är dock något mer positiv bland arbetsmarknadsenheternas chefer. Av arbetsförmedlingarnas chefer var det relativt många som uppgav att de inte hade någon åsikt i frågan.

**Fråga 15**      **Bör socialtjänstens försörjningsstöd reduceras i de hushåll där ungdomar feriearbetar?**  
*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	13	80
Arbetsmarknadsenhet	8	86
Arbetsförmedlingen	3	78
<b>Totalt</b>	<b>9</b>	<b>81</b>

<sup>36</sup> Rädda Barnen (2003), Sommarjobb och försörjningsstöd.

<sup>37</sup> SCB, vad behöver göras för enskilda med ekonomiskt bistånd?

Av de sammanlagt 907 utsända enkäterna besvarades totalt 770 eller 84,9 procent.

# 14 Eftersatt rehabiliteringsbehov för personer utanför socialförsäkringssystemet

## 14.1 Hälsans betydelse

Arbetsmarknaden är en viktig arena där människor kan känna sig delaktiga i samhället. Arbete ger också möjligheter till egenförsörjning som i sin tur ökar individens möjligheter att kunna leva ett självständigt liv. Det är många faktorer som spelar in när det gäller möjligheterna att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Inte minst är det viktigt hur man mår. Orsaker till att en person inte kan få ett arbete kan bland annat sökas i utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Det kan också handla om att man har en försämrad hälsa. Förutom utbildning och arbetslivserfarenheter är det således viktigt att även beakta hälsoaspekter när det handlar om att gå från ekonomiskt bistånd till arbete.

Flera register- och intervjuundersökningar har visat att personer med ekonomiskt bistånd upplever sig ha sämre hälsa än befolkningen i stort. De som har bistånd under längre perioder uppger sämre hälsa jämfört med andra biståndsmottagare. I Socialstyrelsens registerstudie om långvarigt bidragstagande under 1990-talet<sup>1</sup> framgår att nästan en fjärdedel av de långvariga bidragstagarna med ekonomiska bistånd ansåg att de hade dålig hälsa.

Ibland används det s.k. ohälsotalet för att beskriva det generella hälsotillståndet. Även om det säger en hel del om hälsan hos en befolkning mäter det endast dagar med ersättning från Försäkringskassan. Det innebär att de som står utanför de inkomstbaserade socialförsäkringssystemen inte syns i denna statistik. Vi har därför valt att inte närmare analysera detta mått.

Eftersom hälsa är en subjektiv upplevelse kan det också mätas genom enkäter eller intervjuer där personer själva får skatta sin

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen (2003), Individ- och familjeomsorg, Lägesrapport 2003.

hälsa. Folkhälsoinstitutet gör i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting och med hjälp av Statistiska centralbyrån återkommande undersökningar som mäter den självskattade hälsan. Syftet med denna undersökning är att följa upp folkhälsan och dess bestämningsfaktorer. Enkäten har hittills genomförts två gånger, år 2004 och 2005. Den nationella folkhälsoenkäten innehåller ett 80-tal frågor om psykisk och fysisk hälsa, vårdutnyttjande, levnadsvanor, arbetsmiljö, ekonomiska förhållanden samt trygghet och sociala relationer. När det gäller levnadsvanor har man valt att ställa frågor kring fem hälsorelaterade levnadsvanor: riskkonsumtion av alkohol, rökning, fetma, stillasittande fritid eller litet intag av frukt och grönsaker. Resultaten visar att 47 procent av den svenska befolkningen mellan 18 och 24 år inte hade någon av de studerade ohälsosamma levnadsvanorna.

#### **14.1.1 Ekonomiskt utsatta**

Bland de ekonomiskt utsatta var det vanligare att ha fler än en av de studerade hälsorelaterade levnadsvanorna. Både fysisk och psykisk ohälsa var även betydligt vanligare bland personer som lever i en ekonomiskt utsatt situation. Ekonomiskt utsatta definieras i detta sammanhang som personer med låg inkomst, de som saknar kontantmarginal eller har varit i ekonomisk kris. Det var vanligare att ha blivit utsatt för fysiskt våld eller hot om våld bland kvinnor och män med kort utbildning och bland dem som varit ekonomiskt utsatta. Kvinnor hade i större utsträckning än män blivit utsatta för kränkande behandling (27 respektive 20 procent). Vidare var det betydligt vanligare att ha blivit utsatt för kränkande behandling, bland både kvinnor och män, om man samtidigt också var ekonomiskt utsatt.

#### **14.1.2 Skillnader mellan utrikes och inrikes födda personer**

I Integrationsverkets rapport Integration 2005 presenterades några av resultaten från den nationella folkhälsoenkäten som genomfördes år 2005, med fokus på skillnader mellan utrikes och inrikes födda personer. Denna enkät skickades ut till sammanlagt 64 000 personer i åldrarna 18–64 år. Av dessa svarade 40 000 personer, varav 4 000 personer var födda utanför Sverige. Svarsfrek-

vensen bland personer födda i Sverige var drygt 60 procent medan den för utrikes födda var betydligt lägre, vilket innebär att de resultat som redovisas måste tolkas med stor försiktighet. Resultaten visar att var femte kvinna som är född utanför Norden uppger att hon har dåligt allmänt hälsotillstånd, vilket är fyra gånger fler än bland de inrikes födda kvinnorna. Var tredje utrikes född kvinna har nedsatt psykiskt välbefinnande mot var femte inrikes född kvinna. Den grupp som överlag uppger allra sämst psykisk hälsa är kvinnor födda utanför Europa, medan de som uppger bäst psykisk hälsa är män födda i Sverige.

## 14.2 Rikstäckande kartläggning

Det finns ett flertal aktörer inom rehabiliteringsområdet. Kortfattat kan sägas att rehabiliteringsinsatser är ett ansvar för arbetsgivare, företagshälsovård, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården samt för socialtjänsten. Hälso- och sjukvården ansvarar för den medicinska rehabiliteringen enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL). Arbetsgivaren ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för personer som har en anställning. Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för arbetslösa och anställda som behöver byta anställning på grund av ohälsa, medan Socialtjänsten ansvarar för den sociala rehabiliteringen. Med social rehabilitering menas råd, stöd, service, sysselsättning och behandling. Försäkringskassan ska samordna de rehabiliteringsåtgärder som de ovan nämnda aktörerna har ansvaret för att genomföra.

Personer som behöver rehabilitering för att kunna återgå till ett arbete är i regel sjukskrivna från sitt arbete och får sjukpenning. De som inte tidigare har arbetat är inte sjukskrivna från något arbete, och har inte rätt till sjukpenning. De har inget arbete i botten att gå tillbaka till utan behöver rehabiliteringsinsatser för att över huvud taget kunna komma in på arbetsmarknaden.

Hösten 2003 genomfördes för första gången en rikstäckande kartläggning av i vilken omfattning ekonomiskt bistånd ges på grund av att personer är sjuka och saknar arbete, och som inte har rätt till vare sig arbetslöshetsersättning eller ersättning från sjukförsäkringen. Kartläggningen gjordes i samarbete mellan Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och

Landstingsförbundet, och presenteras i rapporten ”Rehabilitering eller utanförskap?”.<sup>2</sup> Kartläggningen gav följande resultat:

- Andelen bidragshushåll med minst en vuxen person som är sjuk, arbetslös och saknar ersättning från sjukförsäkringen uppgår i genomsnitt till 15 procent av samtliga bidragshushåll i landet, vilket motsvarar drygt 35 000 hushåll.
- Drygt tre fjärdedelar av stadsdelarna i storstäderna uppger att minst tio procent av samtliga biståndshushåll består av sjuka och nollplacerade hushåll.
- Var tredje stadsdel i storstäderna uppger att andelen är minst 20 procent.
- De aktuella hushållen står för omkring 18 procent – eller minst 1,5 miljarder kronor per år – av de totala kostnaderna i riket för ekonomiskt bistånd.
- Bara drygt en fjärdedel av hushållen får eller har tidigare fått del av rehabiliteringsinsatser.

Sammanfattningsvis tyder resultatet på att det är en stor andel hushåll som får ekonomiskt bistånd till följd av sjukdom och på grund av att de inte har någon sjukpenninggrundande inkomst, och att individerna i dessa hushåll inte får rehabiliteringsinsatser i tillräckligt stor utsträckning. Eftersom denna grupp vare sig har arbetslöshetsersättning eller sjukpenning faller de även utanför det nyligen intensifierade samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket (AMV) som är inriktat på åtgärder för arbetslösa sjukskrivna och anställda som behöver byta arbete på grund av ohälsa. Kartläggningen visar också att det finns en överrepresentation av utrikes födda. Det tycks inte heller vara ovanligt att många unga människor har ekonomiskt bistånd därför att de står långt från arbetsmarknaden och samtidigt är sjuka.

---

<sup>2</sup> Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen (2004), Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka, nollplacerade med ekonomiskt bistånd.

### 14.2.1 Kartläggning i Uppsala av personer med långvarigt ekonomiskt bistånd<sup>3</sup>

Inför en större omläggning av verksamheten med ekonomiska bistånd har Uppsala kommun genomfört en kartläggning av gruppen långvariga bidragsstagare med ekonomiska bistånd i åldrarna 25–64 år under perioden april 2002 till och med september 2003. Denna grupp utgjorde närmare 40 procent (cirka 1 400) av samtliga hushåll som under samma tid mottog ekonomiskt bistånd. 80 procent hade varit aktuella i tre år eller längre. Nästan 75 procent har utomnordisk bakgrund, dvs. antingen själva är födda utanför Norden eller vars båda föräldrar är födda utanför Norden. Merparten av dessa har utomeuropeisk bakgrund. För nära 70 procent saknas uppgifter om åtgärder i form av praktik eller arbetsrehabiliterande insatser. Drygt 20 procent har fått insatser inom det arbetsrehabiliterande området. Detta gäller i högre grad personer med svensk bakgrund. Drygt hälften av bidragshushållen bedöms lida av psykisk ohälsa, och nästan hälften bedöms ha fysisk ohälsa. Missbruk finns hos närmare en femtedel av bidragstagarna.

### 14.2.2 FK-projektet i Malmö

Under år 2003 genomfördes det s.k. FK-projektet i Malmö<sup>4</sup>, ett projekt som riktade sig till personer som var sjuka och som inte bedömts kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Projektet var ett samarbete mellan Försäkringskassan och fyra stadsdelar i Malmö. Personerna som var aktuella i projektet saknade sjukpenninggrundande inkomst och var beroende av ekonomiskt bistånd. De hade även behov av rehabiliteringsinsatser och utredningsinsatser för att få sin arbetsförmåga bedömd. Ett syfte med projektet var att utreda att rätt myndighet stod för den enskildes försörjning. Många hade varit beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd under flera år.

Av deltagarna var närmare 80 procent utrikes födda. De vanligaste födelseländerna var Bosnien-Hercegovina, Irak, Serbien-Montenegro och Libanon. Nästan hälften av deltagarna bedömdes ha psykiska problem. Ett resultat av projektet var att närmare

<sup>3</sup> Uppsala kommun (2005), Kartläggning av långvariga socialbidragstagare, PM, Uppsala kommun Utvärderingsenheten.

<sup>4</sup> Sjöstrand, J & Ståhl, J. (2003), FK-projektet – för de enbart sjukförsäkrade. Slutrapport. Skåne Läns Allmänna Försäkringskassa, Malmö.

40 procent av deltagarna bedömdes ha rätt till någon annan ersättning än ekonomiskt bistånd, t.ex. lönebidrag eller sjuk- och aktivitetsersättning. En av poängerna med projektet beskrivs vara att både Försäkringskassan och socialtjänsten ska få en ökad förståelse för deltagarnas förmåga i förhållande till deras besvär. Det i sin tur gav ökad kunskap om vilka krav som kunde ställas på personen i fråga. Ett annat syfte beskrivs vara att Försäkringskassan genom detta projekt har tagit sitt samordningsansvar för en grupp som tidigare varit försummad.

### 14.3 Utanför socialförsäkringssystemet och född utomlands<sup>5</sup>

Integrationsverket har tittat närmare på hur stor andel av dem som står utanför socialförsäkringssystemet som utgörs av utrikes födda personer. Det har man gjort genom en rikstäckande kvantitativ kartläggning av gruppen vuxna personer som hade nästan hela sin försörjning täckt av ekonomiskt bistånd under år 2003. I den grupp som man har valt att titta närmare på ingår personer i åldrarna 20–64 år som under år 2003 haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader och som varken haft arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller rehabiliteringsersättning. Dessutom ska deras sammanlagda förvärvsinkomst, inklusive ersättning från arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ha varit mindre än gränsen för den sjukpenninggrundande inkomsten, dvs. 9 500 kronor. Totalt sett var det år 2003 cirka 47 000 personer som uppfyllde ovan beskrivna kriterier. Av hela gruppen var cirka 70 procent utrikes födda (knappt 32 700 personer). Efter att man har räknat bort de personer som ingår i det kommunala flyktingmottagandet, där kommunerna får en särskild ersättning från staten, återstår 38 700 personer. Av dessa är 24 500 utrikes födda (cirka 63 procent). Denna grupp utgör undersökningsgruppen.<sup>6</sup>

Kartläggningen säger inget om orsaken till att man hamnat i denna grupp. Tänkbara förklaringar uppges vara att man är sjuk och inte har rätt till sjukpenning, att man är arbetslös och inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning eller att man antingen blivit utförsäkrad från arbetslöshetsersättningen eller att man aldrig

<sup>5</sup> Integrationsverket (2005), Avsnittet bygger på Rapport Integration.

<sup>6</sup> Då var Sveriges totala befolkning i åldrarna 20–64 år drygt 5,2 miljoner personer. Av dem var cirka 15 procent, knappt 790 000 personer, utrikes födda enligt Integrationsverkets rapport.



kommit in på arbetsmarknaden. Gemensamt för gruppen är dock att de inte får sin försörjning vare sig genom arbete eller genom det generella socialförsäkringssystemet, utan blir långtidsberoende av ekonomiskt bistånd.

Att sysselsättningsgraden är lägre under de första åren är inte särskilt anmärkningsvärt, och man skulle därför kunna förvänta sig att en större andel av de utrikes födda i undersökningsgruppen har varit relativt kort tid i Sverige. Så är emellertid inte fallet. Cirka 75 procent har varit i Sverige i minst fem år.

En mycket stor andel av undersökningsgruppen har kommit hit som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar. Det innebär att de under sin första tid i Sverige har omfattats av det kommunala flyktingmottagandet. För dessa personer har uppenbarligen den introduktion som kommunerna erbjudit inte medfört arbete eller möjliggjort andra vägar in de generella systemen. Av de utrikes födda inom gruppen är drygt hälften födda i Asien och knappt en tredjedel i något av de länder i Europa som inte ingår i EU eller tillhör Norden. De européer som finns med i gruppen är sannolikt flyktingar från Balkan.

**Tabell 14.1 Utrikes födda i undersökningsgruppen uppdelat på födelseregion, procent**

Födelseregion	Man	Kvinna	Totalt
Norden utom Sverige	6,8	3,5	5
EU15 utom Norden	1,8	0,8	1,3
Europa utom EU15*och Norden	27,5	32,9	30,5
Afrika	8,5	8,5	8,5
USA, Kanada, Nya Zeeland, Australien	0,4	0,1	0,3
Asien	51,3	50,8	51
Latinamerika	3,5	3,2	3,4
Okänt	0,1	0	0
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

\*Under 2003, det år som undersökts, bestod EU av 15 medlemsstater. Den 1 maj 2004 tillkom ytterligare tio medlemsstater.

*Källa:* Integrationsverkets databas STATIV, ur Rapport Integration 2005.

## 14.4 Strukturella brister bakom utanförskapet

Av det ovan beskrivna kan man konstatera att det finns en grupp människor i samhället som aldrig kommit in på arbetsmarknaden och som därför inte omfattas av stora delar av det generella socialförsäkringssystemet. Många av dessa personer är hänvisade till socialtjänstens ekonomiska bistånd för sin försörjning.

Efter 1990-talets ekonomiska kris har kostnaderna för ekonomiskt bistånd stadigt minskat, även om denna trend tillfälligt bröts under år 2004. Även det långvariga biståndstagandet minskade fram till år 2003 för att sedan öka igen, men det fanns fortfarande cirka 80 procent fler personer med bistånd 10–12 månader år 2004 jämfört med år 1990.

Det är en allvarlig signal om att personer som vare sig får arbete eller omfattas av de inkomstbaserade delarna i socialförsäkringssystemet riskerar ett livslångt utanförskap. Än allvarligare är att deras möjligheter till arbete inte utreds i tillräckligt hög grad och att deras kompetens därmed inte utnyttjas. De riskerar även att bli utan rehabiliteringsinsatser som skulle kunna underlätta deras inträde på arbetsmarknaden.

### 14.4.1 Strukturella brister i form av sektoriseringsproblem?

Människor med sammansatta problem eller behov riskerar att falla mellan myndigheternas olika ansvarsområden. Man brukar i dessa sammanhang prata om sektoriseringsproblem.

Sektoriseringsproblem kan kortfattat definieras som problem som sannolikt orsakas eller förvärras av att samhällets förvaltningar är uppdelade i olika sektorer, samt hur dessa sektorer fungerar i förhållande till varandra när de ska lösa ett gemensamt problem. När det uppstår "gnissel" mellan olika sektorer så att resultatet påverkas negativt har ett sektoriseringsproblem uppstått. Exempel på några sektorer är arbetsmarknadssektorn och utbildningssektorn, men problem kan även uppstå utifrån olika huvudmän, t.ex. stat, kommun och landsting. Ibland beskrivs sektoriseringsproblemen som "stuprörsproblem" där varje myndighet styrs vertikalt, vilket gör att frågor som kräver samverkan mellan flera myndigheter inte blir lösta på ett bra sätt. Sektoriseringsproblem yttrar sig ofta i att människor med sammansatta problem eller

behov faller mellan stolarna. Sektoriseringsproblem kan även yttra sig som byråkrati, ineffektivitet och krångel.<sup>7</sup>

I en rapport<sup>8</sup> från Statskontoret konstateras att ju mer specialkompetens som krävs, desto mer finns att vinna på en ökad arbetsdelning. En kraftig sektorisering har även varit en förutsättning för den ökade effektivitet och produktivitet som har skapat vårt nuvarande välstånd. Enligt Statskontoret är det därför svårt att påstå att sektorisering automatiskt skulle vara ett generellt problem som behöver motverkas. Ett annat motiv till att antalet sektorer ökar är att nya verksamheter och nya områden kommer till. Tillsammans skapar det drivkrafter för att bygga ut välfärden, genomföra olika reformer och skapa nya politikområden. Till detta kommer den ökade internationaliseringen, som både kan ge utrymme för och tvinga fram nya sektorer. Inte heller här vill Statskontoret hävda att den ökade sektoriseringen skulle vara ett generellt problem i sig.

#### **14.4.2 Sektoriseringsproblem framför allt i komplexa sektorer och för individer med sammansatta behov<sup>9</sup>**

Ansvarskommittén gav under våren 2004 Statskontoret i uppdrag att analysera sektoriseringen inom offentlig förvaltning. Bakgrunden var bland annat bristande kunskaper om sektoriseringen och dess konsekvenser. Som tidigare nämnts kommer Statskontorets fram till att sektorisering inte kan pekas ut som ett generellt problem, och inte ens som ett problem i sig. Men i och med att sektorerna blir fler och fler så finns det anledning att uppmärksamma eventuella "sektoriseringsproblem". Problem med sektorisering är framför allt kopplade till situationer och frågor som berör flera komplexa sektorer eller politikområden, och där det ofta krävs sektorsövergripande lösningar. Problemen uppstår även ofta kring frågor som berör personer med sammansatta behov där samverkan mellan olika aktörer är nödvändig för att individen ska kunna få det stöd som behövs. Ju fler sektorer det finns, desto större risk för att problem uppstår i gränserna mellan dem. Det kan i sin tur leda till oklart ansvar och slöseri med resurser. Särskilt olyckligt blir det om sektorerna börjar motarbeta varandra, eller om frågorna faller

---

<sup>7</sup> Statskontoret 2006:3, Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Statskontoret 2005:3, Sektorisering inom offentlig förvaltning.

mellan stolarna, vilket kan skapa stora problem för de medborgare som drabbas.

Dessutom kan en s.k. suboptimering uppstå när en fråga berör flera sektorer. Om varje enskild sektor hanterar frågan på det sätt som den själv tycker är bäst, utan att ta hänsyn till att det kan försvåra för de andra sektorerna, kan det leda till förseningar, krångel och onödigt höga kostnader. En sektor kan också vara felaktigt avgränsad i förhållande till de uppgifter den förväntas utföra, t.ex. därför att uppgifterna har ändrat karaktär sedan sektorn skapades. Regeringskansliet har en central roll för att motverka problem som beror på sektorisering.

I rapporten konstateras att eftersom det knappast finns några generella sektoriseringsproblem, så finns det heller inga generella åtgärder för att lösa problemen. I stället måste problemen kartläggas och analyseras i varje enskilt fall, och lösningarna måste ta sikte på de brister som upplevs som allvarliga.

Intressanta frågeställningar att belysa lite närmare uppges vara resultatstyrningens konsekvenser i ett sektoriseringsperspektiv, omfattningen och konsekvenserna av myndigheternas normgivning och regeringskansliets förmåga att styra förvaltningen utifrån ett helhetsperspektiv.

#### **14.5 Mål- och resultatstyrning i ett sektoriseringsperspektiv när det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering<sup>10</sup>**

Under våren 2005 fick Statskontoret ett nytt uppdrag av Ansvarskommittén, vilket kan ses som en fortsättning på det tidigare uppdraget. Denna gång bestod uppdraget av att utreda följande:

- Kan mål- och resultatstyrningen bidra till att skapa eller förstärka sektoriseringsproblem?
- Skulle mål- och resultatstyrning kunna mildra eller lösa sektoriseringsproblem?
- Hinder och förutsättningar för att förändra mål- och resultatstyrningen i en lämplig riktning utifrån dessa perspektiv.

---

<sup>10</sup> Statskontoret 2006:3, Avsnittet bygger på rapporten Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.

Statskontoret har studerat sektoriseringsproblem inom sammanlagt fem olika områden: arbetslivsinriktad rehabilitering, nyanlända invandrades inträde på arbetsmarknaden, transportsystemets anpassning för funktionshindrade, omhändertagande av ungdomar för samhällsvård, information och rådgivning till företag samt användningen av mark. Genom fallstudier har man undersökt hur regeringen uppmärksammat och hanterat dessa områden i sin resultatstyrning och de sektoriseringsproblem som finns där. En genomgång har gjorts av budgetpropositioner, regleringsbrev och årsredovisningar för de berörda myndigheterna. Fallstudierna har sedan kompletterats med intervjuer inom berörda myndigheter och departement. Ett av de områden som man fokuserar på i denna rapport är den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, vilket är det område som vi valt att belysa närmare.

Gemensamt för samtliga områden som man har studerat är att en eller flera statliga aktörer – ofta på flera nivåer – tillsammans med icke-statliga aktörer (främst kommuner) ansvarar för ett offentligt åtagande. Eftersom regeringens resultatstyrning bara kan tillämpas på statliga myndigheter måste man även titta på övriga styrinstrument som staten har till sitt förfogande. Utöver mål- och resultatstyrning gäller det t.ex. lagstiftning och finansiell styrning. Det innebär också att man inte kan lösa eventuella sektoriseringsproblem enbart genom mål- och resultatstyrning, utan att det också handlar om hur man i det enskilda fallet kan kombinera flera olika styrinstrument.

I hälften av fallen har mål- och resultatstyrning inte haft någon eller enbart begränsad betydelse för att sektoriseringsproblem uppstått. I vissa fall har dock mål- och resultatstyrning bidragit till sektoriseringsproblemen. Det gäller framför allt för arbetslivsinriktad rehabilitering och nyanländas inträde på arbetsmarknaden.

#### **14.5.1 Mål- och resultatstyrning kan i vissa fall bidra till sektoriseringsproblem**

Även om det är svårt att ge ett enkelt svar på vilka mekanismer inom mål- och resultatstyrningsinstrumentet som kan bidra till sektoriseringsproblem, lyfter Statskontoret fram vissa iakttagelser:

*Målen i regleringsbrevet är inte tillräckligt samstämmiga*

Regleringsbrevet för de berörda myndigheterna innehåller inte tillräckligt samstämmiga mål, vilket kan leda till att myndigheterna drar åt olika håll och prioriterar sin verksamhet på ett sätt som inte gynnar helheten.

*Mål- och resultatstyrningen fokuserar på myndighetens kärnverksamhet*

Till största delen fokuserar mål- och resultatstyrningen på myndighetens kärnverksamhet. Verksamhet som förutsätter samverkan i "skarvarna" mellan olika myndigheter uppmärksammas inte på samma sätt i styrningen. Regleringsbrevet innehåller förvisso ofta krav på samordning och samverkan för att lösa sektoriseringsproblem, men dessa återfinns oftast under rubriken "Övriga mål" eller "Uppdrag". Det riskerar att leda till att de uppfattas som mindre viktiga.

*Regeringens mål är för vaga*

Regeringens mål och uppdrag är för vaga och för många, vilket ger utrymme för tolkningar. Detta kan bidra till att de olika myndigheternas egna prioriteringar försvårar ett samordnat agerande.

*Myndigheternas egna nedbrytningar motverkar samverkan*

Myndigheternas egna nedbrytningar av mål för den interna styrningen leder ibland till prioriteringar som motverkar ett samordnat agerande. Statskontorets genomgång av AMV:s årsredovisningar visar t.ex. att AMS tolkningar av vissa mål (t.ex. inskrivningstidernas längd) i vissa fall har fått effekten att personer omdefinierats "som andra myndigheters problem" och avaktualiseras. En stor andel av dessa personer riskerar enligt Statskontoret att bli avaktualiserade utan att deras problem har lösts. Strävan att minska inskrivningstiderna verkar även kunna leda till att personer skrivits in i kategorier där man inte behöver vidta några åtgärder. Genom att dessa personer definieras som "inte anställningsbara" undviker Arbetsförmedlingen att de ligger kvar som inskrivna under lång tid, vilket i sin tur gör att det blir lättare för myndigheten att nå målet. Ett annat exempel som tas upp i rapporten är Försäkringskassans verksamhet för några år sedan. Ett av Försäkringskassan s.k.

riksmål (interna verksamhetsmål) var då att minska antalet sjukfall med en sjukperiod längre än två år. Trots att Försäkringskassan hade mål även för den samordnade rehabiliteringen kom en hård prioritering av tvåårsfallen i den egna organisationen att leda till att man inte hann arbeta med den samordnade rehabilitering i den utsträckning som skulle ha behövts.

#### *Regeringens återrapporteringskrav*

Regeringens återrapporteringskrav leder ibland till prioriteringar som inte gynnar ett samordnat arbete, i och med att skilda återrapporteringskrav kan leda till olika prioriteringar och därmed försvåra ett mer samordnat arbete. Problemet är att ingen myndighet och inget departement äger hela processen.

#### **14.5.2 Kan mål- och resultatstyrningen användas för att mildra eller lösa sektoriseringssproblem?**

I rapporten<sup>11</sup> ger Statskontoret några exempel på åtgärder som skulle kunna vidtas för att mildra eller lösa sektoriseringssproblemen:

- Ökad uppmärksamhet på och kunskapen om de mekanismer som kan bidra till att förstärka sektoriseringssproblemen.
- Öka incitamenten för samverkan genom att formulera samstämmiga eller helt gemensamma mål, förtydliga ansvaret för samverkan och återrapportering samt uppmärksamma finansieringens viktiga betydelse för att åstadkomma samverkan kring sektoriseringssproblem. Ett samlat anslag kan vara ett sätt att åstadkomma detta. Anslag till en myndighet för att köpa tjänster av en annan myndighet kan vara ett annat sätt.
- Mål- och resultatstyrning löser inte sektoriseringssproblemen på egen hand, utan oftast behövs även ändringar i lagstiftningen (gäller inte minst för de aktörer som inte är statliga och därmed inte styrbara via mål- och resultatstyrning).
- Frivilla överenskommelser, t.ex. inom området integration av invandrare bör noga följas upp, så att de inte tas som intäkt för att slippa ta itu med annat nödvändigt reformarbete, såsom t.ex.

---

<sup>11</sup> Statskontoret 2006:3, Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringssproblem.

lagstiftning, finansiering och ökad samordnad styrning av berörda myndigheter genom mål- och resultatstyrningsinstrumentet.

### 14.5.3 Hinder för att förändra mål- och resultatstyrningen

Statskontorets studier tyder på att man endast i begränsad utsträckning lyckats mildra sektoriseringsproblemen genom mål- och resultatstyrning. En orsak till detta uppges vara att regeringen i allt högre grad detaljstyr myndigheterna genom att lämna mängder av uppdrag och ställa omfattande krav på åiterrapportering. Detta har sammantaget lett till en styrning som inte var avsedd när mål- och resultatstyrningen infördes.

Mål- och resultatstyrningsinstrumentet är vidare alltför överlastat för att kunna fungera bra som styrinstrument. Det finns för många mål, uppdrag och åiterrapporteringskrav i förhållande till resurserna, vilket skapar motstridiga signaler och minskar effektiviteten i styrningen. Enligt Statskontoret är det svårt att på ett meningsfullt sätt resultatstyra myndigheter som har så många mål och uppdrag som t.ex. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket. I stället riskerar regleringsbrevet att fungera som en "önskebrunn" som inte kan tas på allvar.

Ytterligare ett hinder ligger i det faktum att regeringskansliet är sektoriserat, där huvuddelen av arbetet med att styra förvaltningen sker mellan det berörda departementet och den "egna" myndigheten. Detta försvårar en lösning av frågor som är horisontella, t.ex. sektoriseringsproblem. Man noterar dock att arbetsformerna i fler fall verkar ha utvecklats mot fler tvärgående kontakter i olika typer av arbetsgrupper.

Avslutningsvis kan vi konstatera att rehabiliteringsinsatser har en stor betydelse för att öka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden. Bland de personer som ännu inte kommit in på arbetsmarknaden och som därför står utanför socialförsäkringssystemet har många i dag ett eftersatt behov av rehabilitering. Mycket tyder på att det finns strukturella orsaker bakom utanförskapet. I vissa fall har regeringens mål- och resultatstyrning bidragit till vissa sektoriseringsproblem. I andra fall har bristen på systematiska kartläggningar inom socialtjänsten av orsakerna till ekonomiskt bistånd bidragit till att insatser inte har vidtagits. De kommunala kartläggningarna görs ofta i form av särskilda projekt och inte inom den



ordinarie verksamheten. Helt klart är att insatser behövs för att personer som står utanför socialförsäkringssystemet ska få ökad tillgång till rehabilitering.

## 15 Internationella erfarenheter

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit i vilken utsträckning det är möjligt att lära av hur andra länder har genomfört förändringar som förbättrar arbetsmarknadsanknytningen för utredningens målgrupp. I detta avsnitt beskriver vi de delar i den internationella utvecklingen som vi bedömt som speciellt betydelsefulla för utredningen.

### 15.1 Utvecklingen i Norden

I många länder i Europa förekommer en utveckling som syftar till att i större omfattning aktivera enskilda som inte har någon förankring på arbetsmarknaden. I ett internationellt perspektiv finns också en betydande strävan att dessa ambitioner också ska omfatta enskilda med ekonomiskt bistånd.

Sedan mitten av 1990-talet har det inom EU, men kanske framför allt i de olika medlemsländerna, utvecklats strategier vars främsta syfte är att modernisera de nationella välfärdssystemen. Den grundläggande uppfattningen är att den ”europeiska sociala modellen” behöver förändras och att de socialpolitiska ersättningsystemen behöver stimulera aktiva insatser i syfte att få fler i arbete. Det finns en uppfattning att enskilda i de europeiska välfärdsstaterna bör stanna kvar längre i arbetslivet och dessutom få förbättrade incitament för att förstärka sitt deltagande på arbetsmarknaden.<sup>1</sup>

Ett flertal medlemsländer har under det senaste decenniet startat reformer som ligger nära dessa övergripande målsättningar. I dessa nationella reformer läggs många gånger tonvikten vid medborgarnas personliga ansvar och medborgarnas skyldigheter.

---

<sup>1</sup> Johansson, H., 2006, Svensk aktiveringspolitik och aktivitetsgarantin i Nordisk belysning.

De nordiska länderna definieras ofta som ett aktivt hörn bland de europeiska välfärdsstaterna. Anledningen är att Danmark, Finland, Norge och Sverige har en lång tradition av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och socialpolitiska arrangemang som betonar arbete som en grundläggande förutsättning för ekonomiska ersättningar. Delvis som en följd av den förda politiken i Danmark, Norge och Sverige har de öppna arbetslöshetsnivåerna stabiliserats på relativt låga nivåer, framför allt vid en europeisk jämförelse. Finland har ännu inte helt återhämtat sig från den ekonomiska nedgång som inträffade under 1990-talet, och landets arbetslöshetsciffror är i vissa avseenden högre än för ett europeiskt genomsnitt. De nordiska länderna har dessutom alla en högre sysselsättningsgrad än det europeiska genomsnittet.

Under senare tid har de nordiska länderna förstärkt sin ”aktiva profil” och betonat arbetslinjen som en grundläggande förutsättning för att utveckla välfärden. I viss utsträckning har etablerade arbetsmarknadspolitiska åtgärder setts som oförenliga med den föränderliga arbetsmarknaden som, menar många, ställer nya krav på de social- och arbetsmarknadspolitiska systemen, men också på de arbetslösa.

I flera länder har det inneburit omfattande arbetsmarknadsreformer, nya åtgärder för att hantera långtidsarbetslöshet och ändringar i den rättsliga regleringen av arbetslöshetsersättningen och det ekonomiska biståndet. Trots att reformerna skapats utifrån respektive nationella problembilder finns det gemensamma nämnare som förenar de nordiska länderna. Som exempel kan nämnas en allmänt stärkt arbetslinje, ökat fokus på den arbetslöses skyldigheter gentemot staten, begränsningar i ersättningsystem vid arbetslöshet och utveckling av individuella lösningar för varje arbetslös individ.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ibid.

**Tabell 15.1 Arbetslösheten i procent av arbetskraften samt sysselsättningsgrad (15–64 år)**

	Danmark	Finland	Norge	Sverige	EU15
<i>Arbetslösheten i procent av arbetskraften</i>					
1990	7,2	3,2	5,8	1,7	8,1
1994	7,7	16,8	6,0	9,4	10,5
1999	4,8	10,2	3,3	6,7	8,7
2003	5,6	9,0	4,5	6,4	8,0
2004	5,4	8,9	4,4	6,4	8,0
<i>Sysselsättningsgrad (15–64 år)</i>					
1990	82,4	76,6	77,1	84,6	67,1
1999	80,6	73,6	80,6	78,5	69,0
2003	79,1	74,1	79,4	78,9	70,3
2004	80,2	73,8	79,1	78,7	70,8

Källa: OECD (2005), Employment Outlook, Statistical Annex. Table B.

När det gäller långtidsarbetslöshet har de nordiska länderna nivåer som ligger betydligt lägre än genomsnittet för EU15-länderna. Vid ingången till 1990-talet var Sverige och Finland de länder som hade lägst nivåer av långtidsarbetslösa. I början av 2000-talet var rollerna ombytta och Norge utmärkte sig klart från de övriga nordiska länderna.

Av de nordiska länderna är det i första hand Sverige som har satsat på aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Det svenska ”för-språnget” bestod fram till år 2000 och därefter tog Danmark vid som mer aktiverande.

**Tabell 15.2 Årliga kostnader för aktiva och passiva åtgärder, i procent av BNP**

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
<i>Aktiva åtgärder</i>				
1985	1,09	0,91	0,66	2,11
1990	1,26	1,01	1,01	1,69
1995	1,95	1,58	1,34	2,36
2000	1,54	1,08	0,77	1,38
2003	1,74	0,91	0,81	1,29
<i>Passiva åtgärder</i>				
1985	3,90	1,34	0,50	0,87
1990	4,40	1,16	1,18	0,88
1995	4,61	4,01	1,10	2,26
2000	2,96	2,22	0,39	1,34
2003	2,68	2,09	0,87	1,22

*Källa:* Furåker & Blomsterberg (2002) samt OECD (2005), tabell G.

### 15.1.1 Danmark

Av de nordiska länderna är det Danmark som tydligast har förändrat sin tidigare politiska linje. Under 1990-talet har Danmark vid ett flertal tillfällen och med olika reformer betonat att danska medborgare har sociala rättigheter, men även klart uppställda skyldigheter. Detta har exempelvis kommit till uttryck i arbetslöshetsförsäkringen som delades i en passiv del (dvs. år som den arbetslöse kunde få ersättning) och en aktiv del (dvs. år som den arbetslösa var tvungen att delta i aktiva insatser).

#### Utvecklingen under tidigt 1990-tal

Den danska arbetsmarknadsutvecklingen skiljer sig på vissa centrala punkter från den svenska. I dag är arbetslösheten i Danmark den lägsta på mycket lång tid. Även sysselsättningsnivåerna har stigit och hör till de högsta inom OECD-området. Denna utveckling inleddes under 1990-talets första år och har accentuerat sedan dess, med vissa mindre nedgångar.

För kommunerna aktualiserade den tidigare höga arbetslösheten deras roll som organisatörer och finansiellt ansvariga för enskilda med kontanthjälpen (ekonomiskt bistånd). Problemet bestod i

att förbättra arbetslösa kontanthjälpstagares anknytning till arbetsmarknaden, dvs. i stort sett för de som inte var berättigade till arbetslöshetsersättning. Tidigt initierade därför kommunerna olika former av arbetsbefrämjande projekt.

I början av 1990-talet handlade det till stor del om att ta avstånd från det tidigare ”passiva systemet” och att inrätta ett ”aktivt system”. Forskare menade exempelvis att det danska systemet tidigare låg nära vad som kan betecknas som en medborgarlön, i och med att ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen översteg åtta år och innehöll två återkvalificeringsperioder.

Förändringarna skedde på en rad olika sätt inom respektive delsystem av den danska arbetsmarknadspolitiken. Den aktiva linjen framträdde framför allt genom ett antal ändringar i den danska arbetslöshetsförsäkringen. I den första fasen av arbetsmarknadspolitiska reformer (1993–1995) var en grundläggande tanke att aktiveringsinsatsen skulle ske tidigare i den arbetslöses arbetslöshetskarriär, men också att insatserna skulle koncentreras till dem som riskerade att bli långtidsarbetslösa.

### Flexicuritymodellen

Under senare tid har Danmark varit ett land som väckt stort intresse när det gäller arbetsmarknadspolitiken. Orsaken är att Danmark förenar ett generöst välfärdssystem med flexibilitet på arbetsmarknaden. Den engelska sammansättningen *flexicurity*, av flexibility och security, används ofta när den danska förändringen ska beskrivas.

Vi har funnit vägen mitt emellan brittisk flexibilitet utan trygghet och kontinentens trygghet utan flexibilitet”, uttrycker ordföranden i danska LO och danska arbetsgivarna i ett gemensamt uttalande.

Den danska flexicuritymodellen brukar beskrivas som tre samverkande delar:

- En flexibel och liberal arbetsmarknad med ett minimum av lagstiftning. Det är lätt att anställa och lätt att avskeda. Arbetsgivaren behöver inte återanställa dem som avskedats när det vänder uppåt.
- Relativt höga ersättningsnivåer i socialförsäkringarna.

- En aktiv arbetsmarknadspolitik. Inget annat land lägger ner lika stor andel av BNP på arbetsmarknadspolitik när passiva bidrag, aktiva åtgärder och omskolningar räknas ihop.<sup>3</sup>

I Danmark är det formella anställningsskyddet väsentligt svagare än i Sverige. Samtidigt är det mycket enklare att hitta ett nytt jobb. Arbetsgivarna sägs våga anställa, eftersom de vet att de har stora möjligheter att säga upp personal. Den höga rörligheten på dansk arbetsmarknad påstås också hålla sjukfrånvaron på en låg nivå.

**Tabell 15.3 Procent nöjda i olika länder**

Procent nöjda med...	Procent nöjda med...				
	anställning	socialt liv	hälsa	familj	mycket nöjd med livet
Sverige	80	92	86	93	42
Danmark	88	96	91	95	69
Finland	79	90	84	92	26
Irland	76	90	91	96	36
Österrike	85	91	89	92	37
EU15	73	87	83	91	31

*Källa:* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

Arbetsgivarorganisationerna och fackföreningarna är påtagligt nöjda med denna ”flexicurity”, som lett till att danskarna känner sig mer trygga i arbetslivet än exempelvis svenskarna, trots frånvaron av turordningsregler och stora avgångsvederlag.<sup>4</sup>

### En aktiv arbetsmarknadspolitik

Danmarks nuvarande regering har som mål att få fler i arbete. Konkret ska sysselsättningen öka med upp till 60 000 till år 2010. Av dessa ska 25 000 vara flyktingar eller utrikes födda. De aktiva insatserna ska ta sin utgångspunkt i den enskildes önskan och förutsättning, men också utgå från arbetsmarknadens behov. Dessutom bör inriktningen vara att skapa heltidsarbeten.

År 2001 flyttades ansvaret för det ekonomiska biståndet från Socialdepartementet till Näringsdepartementet. Denna förändring

<sup>3</sup> TCO-tidningen, 18 oktober 2005.

<sup>4</sup> DN, 30 oktober 2005.

avspeglar ett grundläggande paradigmskifte i den danska socialpolitiken. Målet blev att hjälpa arbetslösa med ekonomiskt bistånd till arbete, om så enbart för några få timmar per vecka, samtidigt som den enskildes behov skulle sättas i centrum.<sup>5</sup> Fokuseringen skulle vara på den enskildes motivation och dennes styrkor och inte som tidigare den enskildes svagheter och brister.

Förändringen skulle också gälla de allra svagaste i samhället. Således skulle även de längst ifrån arbetsmarknaden förbättra sin arbetsmarknadsanknytning, och samhället har en skyldighet att erbjuda bra åtgärder.

Inom socialpolitiken betyder det bland annat att den aktiva sysselsättningsinsatsen ska samordnas med andra sociala insatser. Det kan t.ex. röra sig om insatser för att avhjälpa ett missbruksproblem eller psykiatriska besvär. Det är dock inte nödvändigt att lösa de andra problemen innan den enskilde kommer igång med en aktiv insats. Många gånger kan faktiskt den aktiva sysselsättningen vara en del av lösningen.<sup>6</sup>

Årligen är cirka 1,3 miljoner danskar i behov av ett ekonomiskt samhälleligt stöd. Omvandlat till helårspersoner rör det sig om 450 000 enskilda. Bland dessa finns personer med sjukpenning, A-kassa eller ekonomiskt bistånd. En mindre andel av de 1,3 miljoner personer i arbetsför ålder som årligen mottar offentlig försörjning befinner sig i utkanten av arbetsmarknaden. Det är också så att många av de 1,3 miljonerna får ett ekonomiskt stöd under en kort tid.

---

<sup>5</sup> Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004), På kanten af arbejdsmarkedet.

<sup>6</sup> Ibid., s. 6.



Tabell 15.4 Antalet arbetslösa fördelade efter försörjning, 2002

	Berörda		Helårspersoner	
	Antal	Procent	Antal	Procent
A-kassemedlemmar	480 600	38	167 700	37,5
Oförsäkrade (kommun)	77 300	6,1	31 800	7,1
FS-tagare med andra problem förutom arbetslöshet (kommun)	134 500	10,6	100 000	22,4
Introduktionsmottagare (kommun)	17 700	1,4	12 800	2,9
Sjukpenning (kommun)	448 100	35,5	72 600	16,2
Rehabilitering (kommun)	71 000	5,6	34 600	7,7
Personer med nedsatt arbetsförmåga (kommun)	34 200	2,7	27 900	6,3
<b>Totalt</b>	<b>1 263 500</b>	<b>100</b>	<b>447 400</b>	<b>100</b>

*Källa:* Arbetsmarknadsstyrelsen, På kanten af arbeidsmarkedet, 2004, s. 13.

Alla med olika former av ekonomiskt bistånd från samhället ska i princip stå till arbetsmarknadens förfogande. Lagen om aktiva insatser ger kommunerna uppgiften att dela upp enskilda med ekonomiskt bistånd utifrån en bedömning om de står nära arbetsmarknaden eller inte. År 2002 var antalet i gruppen nära arbetsmarknaden 77 300.

### Skillnader mellan kommunerna

Det långvariga ekonomiska biståndet är som i Sverige koncentrerat till de större kommunerna. Hälften av alla i gruppen med långvarigt bistånd bor i de 11 största kommunerna. Det betyder att insatserna i dessa kommuner är av stor betydelse. Utvärderingar av den kommunala aktiva politiken visar att det finns mycket stora skillnader mellan kommunerna i hur omfattande insatser som erbjuds personer som står långt från arbetsmarknaden.

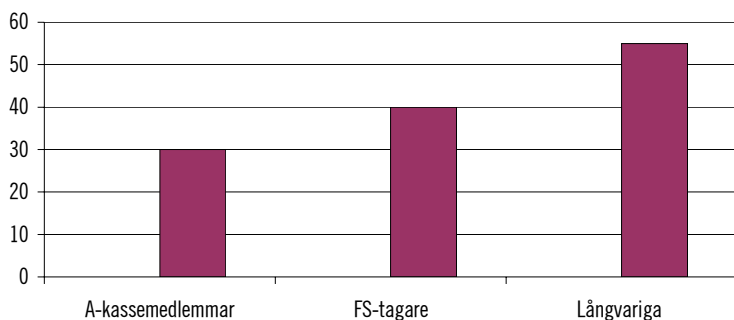
Samtidigt är det stora skillnader i aktivitetens omfattning mellan olika delgrupper. De som har den svagaste förankringen till arbetsmarknaden får också färre insatser.<sup>7</sup> Utvärderingen av den förda politiken konstaterar vidare att den stora variationen mellan kom-

<sup>7</sup> Ibid., s. 50.

munerna innebär att det i många kommuner finns en potential att öka den aktiva politiken, inte minst i förhållande till de med långvarigt ekonomiskt bistånd.

Möjligheterna till aktivering minskar generellt sätt ju längre från arbetsmarknaden den enskilde befinner sig. 19 000 av de knappt 34 000 med långvarigt försörjningsbehov hade inga som helst insatser år 2002. Orsaken beror delvis på den nuvarande lagen som säger att arbetslösa enskilda med ekonomiskt bistånd i åldern över 30 år inte har någon skyldighet eller rätt att medverka i en aktivering. Det är också så att möjligheterna till aktivering varierar mellan kommunerna. Några kommuner aktiverar inte ens en av tio långvariga biståndstagare, medan andra aktiverar sju av tio.

**Figur 15.1** Andel som inte får aktivitet, procent



*Källa:* Arbetsmarkedsstyrelsen, På kanten af arbejdsmarkedet, 2004, s. 38.

Figuren ovan gäller förhållanden år 2001, och visar andelen som de föregående 52 veckorna inte berördes av aktivitetsinsatser eller revalideringserbjudande från arbetsförmedling eller kommun.

Personer med invandrabakgrund är överrepresenterade bland dem som har längst behov av ekonomiskt bistånd. Av alla invandrarna med ekonomiskt bistånd från icke-västliga länder får 25 procent en aktiv insats. Dessutom är variationen av aktiveringsinsatsen ännu större för långvariga arbetslösa med invandrabakgrund än för andra grupper.

### Tre grupper långt från arbetsmarknaden

Ju längre tid som den enskilde har varit från arbetsmarknaden, desto svårare är det att komma tillbaka. Tre sådana grupper kan identifieras i Danmark:

- Försäkrade eller enskilda med ekonomiskt bistånd som har varit arbetslösa mer än 80 procent av tiden under de senaste tre åren, en s.k. marginalgrupp.
- Enskilda med ekonomiskt bistånd.
- Enskilda med ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd.

År 2002 fanns totalt 156 400 personer i de tre grupperna. 117 500 fanns i gruppen med ekonomiskt bistånd, varav 34 000 hade ett långvarigt ekonomiskt bistånd. Marginalgruppen omfattade 39 000 personer.<sup>8</sup> I Danmark minskade mellan år 1999 och år 2002 antalet enskilda med långtvarigt ekonomiskt bistånd från 70 000 till 34 000 personer, till stor del beroende på en förbättrad anknytning till arbetsmarknaden. I gruppen med ekonomiska bistånd var antalet i stort sett oförändrat mellan dessa år. Det är dock inte samma personer som finns kvar där. Omsättningen i gruppen är årligen 25 procent.

Vid en första anblick kan man tro att de längst från arbetsmarknaden är fast i ett utanförskap och konstant kommer att behöva offentlig försörjning. Vid en närmare analys visar det sig att denna grupp är mycket heterogen. Bland de mest utsatta får många ett arbete eller en utbildning och skaffar sig på så sätt en egen försörjning. Varje år förbättrar cirka 40 000 av de 157 000 sin förankring på arbetsmarknaden. Av de 34 000 som har ekonomiskt bistånd i mer än fyra år får 3 500 varje år ett arbete eller en mer varaktig koppling till arbetsmarknaden.

Det finns inte heller några avgörande skillnader mellan de som är längst från arbetsmarknaden och andra arbetslösa när det gäller exempelvis ålder, kön eller i vilket land de är födda. Det är vidare så att de långvariga biståndstagarnas personliga och sociala situation inte nämnvärt skiljer sig från dem som har ett kortvarigt bidragsbehov. Vad som däremot är väsentligt är att insatserna sätts in tidigt innan problemet eskalerar. Det är också viktigt att avhjälpa dessa problem oavsett om den enskilde har ekonomiskt bistånd eller A-kassa.

---

<sup>8</sup> Ibid., s. 16.

Kvinnor är överrepresenterade i alla tre grupperna. Personer som är födda utomlands är överrepresenterade, främst bland de med långvarigt ekonomiskt bistånd (31 procent) och bland de med ekonomiskt bistånd (23 procent). I den danska befolkningen är totalt fem procent av befolkning av utländsk härkomst.

En av tio i gruppen långvarigt bidragsberoenden har arbetslöshet eller barntillsyn som det enda problem. Kommunerna anser att 16 procent av de långvariga arbetslösa med ekonomiskt bistånd kan ta ett deltidsarbete. I den gruppen hade sju av tio problem som har sitt ursprung i den personliga eller sociala situationen.

### Den rättsliga regleringen av aktiveringen

I Danmark finns olika regler för aktivering av arbetslösa. De lagliga möjligheterna är minst omfattande för enskilda med ekonomiskt bistånd och de som är över 30 år. För denna grupp finns inga krav på aktivitet i motsats till arbetslösa med A-kassa i samma ålder. Lagen ställer alltså minst krav på dem som står längst från arbetsmarknaden. Dessa grupper kan motta ekonomiskt bistånd under många år utan att de erbjuds en aktivering som gör att de närmar sig arbetsmarknaden.

Den inledande visitationens<sup>9</sup> syfte är att få en helhetsbild av den enskildes möjligheter att få ett arbete. I visitationen sätts fokus på den arbetslöses resurser och möjligheter. De verktyg som finns till förfogande är

- dialogguiden
- försörjningshistoriken
- jobb-barometern
- förberedelsedelen.

En arbetsplan är som ordet säger en plan för hur den enskilde ska få ett arbete. I den kan ingå insatser som stabiliserar den enskildes fysiska, psykiska eller sociala tillstånd.

I lagen finns krav på att kommunen ska upprätta en arbetsplan innan den enskilde erbjuds en aktivering. De konkreta planerna i arbetsplanen ska ses som ett avtal som den enskilde både har rätt och plikt att följa. Arbetsplanen är individuell och ägs av den

---

<sup>9</sup> Med visitation avses en inledande utredning som syftar till att avgöra vilka insatser som behövs för den enskilde.

enskilde, och den ska vara underskriven av både den enskilde och handläggaren.

Det finns tre erbjudanden som kan ges inom den danska aktiva arbetsmarknadspolitiken:

- Vägledningsinsatser och kompetenshöjande insatser.
- Praktik i företag och i verksamheter.
- Anställning med lönebidrag.

Dessa olika insatser kan kombineras på olika sätt. Avgörande är vad som förbättrar den enskildes förankring på arbetsmarknaden. När det gäller arbetslösa med andra problem förutom arbetslösheten är det inte fastlagt hur länge de kan delta i vägledning och kompetenshöjning. Praktiken kan pågå högst 13 veckor, men efter en utvärdering kan den förlängas till 26 veckor. Något bestämt antal timmar per vecka är inte fastlagt i aktiveringen och det finns inte heller någon mini- eller maxigräns. När det gäller lönebidrag<sup>10</sup> har den arbetslöse rätten till ett sådant i upp till 12 månader. Inget hindrar att enskilda med ekonomiskt bistånd oavbrutet har en aktivitet om det ingår i arbetsplanen.

I den aktiva arbetsmarknadspolitiken finns också möjlighet till mentorskap, vilket är ett avtal om att en person hjälper till med introduktionen på arbetsplatsen eller utbildningen. Mentorskap är ett av de redskap som visat sig mest värdefullt. Insatsen innebär att en utvald arbetskamrat stödjer den enskildes introduktion på arbetsplatsen. I dagsläget använder ungefär sju procent av kommunerna mentorskap i större omfattning. Det finns inga regler för hur länge man kan ha en mentor, utan timantalet och längden på mentorskapet fastställs efter ett avtal med verksamheten. Vanligt är fem timmar per vecka i maximalt fyra månader.<sup>11</sup> Det är upp till kommunen att avgöra omfattningen tillsammans med arbetsgivaren och den enskilde. Mentorn kan vara en anställd på företaget, men kan också rekvideras utifrån. Kommunen täcker arbetsgivarens lönekostnader för de timmar som den anställde är mentor. Kommunen kan också bevilja ett ekonomiskt bidrag på 6 000 Dkr till utbildning av mentorn. Staten ersätter sedan kommunerna med 50 procent av kostnaderna.

---

<sup>10</sup> Företagen betalar ut överenskommen lön. Kommunen ger ett lönebidrag på drygt 57 Dkr/timme.

<sup>11</sup> Köpenhamns Kommun (2004), *Bryg gamle vaner ansät nye ansigter*.

När det gäller extra bidrag till den enskilde biståndstagaren ska kommunerna betala ut maximalt 1 000 Dkr i månaden när den enskilde deltar i vägledningsinsatser, kompetensinsatser eller har praktik. Beloppet ska täcka den enskildes extra utgifter i samband med att han eller hon deltar i insatsen.

Det är också kommunerna som gör revalideringsinsatsen. Revalidering är särskilda insatser för enskilda med begränsad arbetsförmåga på grund av fysiska, psykiska eller sociala skäl.

Till enskilda med varaktigt nedsatt arbetsförmåga finns i Danmark åtgärderna *fleksjob*, *skånejob* och *ledighetsydelse*. *Fleksjob* ges till dem som inte har förtidspension och *skånejob* ges när arbetsförmågan är så nersatt att den enskilde har sjuk- och rehabiliteringsersättning. *Ledighetsydelse* är en försörjningsersättning som lämnas när den enskilde är berättigad till *fleksjob*, men inte är aktiverade i ett *fleksjobb*.

## Sanktioner

Enskilda med ekonomiska bistånd kan avvisa erbjudandet om aktivering om det kan anses orimligt, exempelvis på grund av sjukdom, stort avstånd mellan bostaden och arbetsplatsen, graviditet eller adoption, ingen barnomsorg, handikappat barn, värnplikt, konflikt på arbetsmarknaden samt om arbetet innehåller utveckling eller framställande av krigsmaterial.<sup>12</sup> Det är kommunen som avgör om erbjudandet ska anses vara rimligt.

Om en person uteblir från insatsen utan rimlig anledning kan det ekonomiska biståndet minskas.

Erbjudanden om aktivering ska även stämma överens med det som står i arbetsplanen.

Den enskilde kan klaga till den sociala nämnden om ett erbjudande som uppfattas som orimligt. Efter den senaste lagändringen är det dock många gånger den enskildes plikt att utnyttja sysselsättningsmöjligheterna och de behandlingsinsatser som behövs innan aktiveringen påbörjas.

---

<sup>12</sup> Lag om aktiv socialpolitik, § 13, stk 4 och 5.

## Den nya ordningen

Tidigt genomfördes reformer som i Danmark kan beskrivas som ett tvåsträngt system inom arbetsmarknadspolitiken. För det första byggde det tvåsträngade systemet på en uppdelning mellan försäkrade arbetslösa (berättigade till arbetslöshetsersättning) och oförsäkrade arbetslösa (enskilda med ekonomiska bistånd). Arbetsmarknadspolitiken fick på motsvarande sätt en uppdelning i och med att staten gav kommunerna en formell uppgift att ansvara för arbetsmarknadsåtgärder för "sina" grupper.<sup>13</sup>

Den danska organisationen är delvis avvikande i förhållande till övriga nordiska länder i och med att kommunerna på detta sätt har tagit ett omfattande aktiveringsansvar. Detta ansvar har de fått ekonomiskt stöd från staten för att ta. Det kommunala engagemang som inleddes under 1970-talet befästes i början av 1990-talet genom lagen om kommunal aktivering. Lagens innehåll kan i korthet beskrivas som att staten förpliktigade kommunerna att ge alla ungdomar under 25 år stöd, rådgivning och aktiveringsinsatser, subventionerat arbete, individuell jobbträning, sysselsättningsprojekt och olika former av utbildningsinsatser.<sup>14</sup>

Mot slutet av 1990-talet förtydligades den aktiva delen av den kommunala aktiveringspolitiken i och med att den danska regeringen inrättade lagen om aktiv socialpolitik. Lagen förtydligade ambitionen att aktivera alla bidragstagare, även de med problem som inte direkt var arbetsmarknadsrelaterade. Till skillnad från den svenska lagstiftningen måste kommunerna erbjuda aktivering, men den enskilde arbetslöse har även motsvarande skyldighet att acceptera den aktiveringsåtgärd som erbjuds.

Under hösten 2002 presenterades ett reformprogram som gick under benämningen *Flere i Arbejde*. Den problembild som den nya regeringen målade upp i programförklaringen koncentrerade sig på behovet av att få ut fler i arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Man såg detta som nödvändigt för att kunna upprätthålla landets välfärdsambitioner, men också för att det fanns risk för att flera grupper aldrig fick en förankring på arbetsmarknaden trots ett positivt konjunkturläge. Framför allt ville regeringen koncentrera de nya insatserna på unga, äldre och invandrargrupper på arbets-

<sup>13</sup> Hendeliowitz, J. (2003), "Decentralisering og regionalisering – arbejdsmarkedspolitikens effect og virkning på arbejdsmarkedet", i Kungshøj Madsen, P. & L. Pedersen (red), *Drivkraft efter bag arbejdsmarkedspolitikken*. Rapport 03:13. København: Socialforskningsinstituttet.

<sup>14</sup> Torfing, J. (1999), "Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State", *Journal of European Social Policy*. Vo. 9, No. 1 pp. 5-28.

marknaden och man menade att föregående ungdomsinsatser hade varit mycket positiva genom att de bidragit till lägre arbetslöshet. En fortsättning och utvidgning av dessa var därför aktuell.

Regeringen menade dock att den rådande ordningen med det uppdelade och tvåsträngade aktiveringssystemet var otillfredsställande. I debatten framhölls exempelvis att arbetslösa bidragstagare med ekonomiska bistånd aktiverades mycket tidigare än försäkrade arbetslösa. Dessutom tenderade arbetsförmedlingarna att placera flertalet av sina grupper i utbildningsinsatser, medan kommunerna framför allt använde individuell jobpträning som aktiveringsinsats.<sup>15</sup>

Diskussionerna ledde fram till ett antal förslag som kan sammanfattas i följande punkter:<sup>16</sup>

- *Ett gemensamt aktiveringssystem.* De arbetslösa ska inte hanteras av två olika huvudmän. Följden av två system är bl.a. att man inte tog tillvara de skiftande systemens kompetenser.
- *Andra aktörer i aktiveringen.* På grund av en alltmer varierad arbetsmarknad och utifrån arbetskraftens behov finns det ett behov av att släppa in fler aktörer inom aktiveringsområdet.
- *Individuell anpassning och tidiga kontakter.* De tidigare principerna sågs som centrala, dvs. en rätt och en plikt till aktivering, hjälp till självhjälp m.m.
- *Harmonisering av insatser och reglerverk.* I den danska aktiveringspolitiken – på både statlig och kommunal nivå – finns en flora av åtgärder och regler. Det är därför viktigt att skapas gemensamma regler för alla arbetslösa.

I det förslag som presenterades under år 2005 skulle alla arbetslösa aktiveras via så kallade *Jobcentre* som skulle inrättas i kommuner med fler än 20 000 invånare. Syftet var att skapa *en gemensam ingång* för alla arbetslösa som sökte stöd och hjälp från det offentliga, dvs. oavsett om man var mottagare av arbetslöshetsförsäkring eller av ekonomiskt bistånd. Jobbcentrumet skulle även ge service åt dem som redan befann sig på arbetsmarknaden, men som av olika anledningar sökte nytt arbete.

Jobcentre-modellen är ingen gemensam organisation under en huvudman. I stället delade stat och kommuner på kostnaderna för

---

<sup>15</sup> Beskæftigelseministeriet, 2002a: 6.

<sup>16</sup> Beskæftigelseministeriet, 2002b.



verksamheten och i första hand är det en samorganisering av redan existerande verksamheter under ett gemensamt tak.

Målsättningen med Jobcentre-modellen var inte enbart att stärka tillgången till aktiveringsinsatser för de icke-försäkrade arbetslösa, utan också att ta tillvara den kompetens som fanns inom kommunernas socialtjänst i form av att hantera sociala problem av olika slag. Argumentet var att även de försäkrade arbetslösa kunde vara i behov av kommunernas kompetens. Därigenom syftade organisationen till att förse den arbetslöse med ett större utbud av insatser.

### Den formella myndighetsutövningen

I den danska modellen föreslås att den formella myndighetsutövningen ska ske utanför jobbcentrumet. För de försäkrade arbetslösa är det fortfarande A-kassan som har till uppgift att pröva rätten till ersättning, dvs. i linje med tidigare ordning. Medarbetare på ett Jobcentre ska rapportera negativa händelser som kan inverka på den enskildes rätt till arbetslöshetsersättning.<sup>17</sup>

Ordningen är något mer komplicerad för dem som får ekonomiskt bistånd. Prövningen av om den enskilde ”stod til rådighed” ska bedömas samt beslutas av medarbetarna på Jobcentre. Om den arbetslösa inte uppfyller de aktuella ”rådighedsbestämmelserna”, exempelvis om den arbetslösa inte utnyttjar sina arbetsmöjligheter eller inte accepterar en erbjuden åtgärd, är det Jobcentrets uppgift att ”... give besked til den relevante del af den kommunale forvaltning (den del der utbetaler forsørgelseydelsen) om, at der iversættes en sanktion”.<sup>18</sup> Kommunerna har emellertid möjlighet att göra en egen bedömning av skälen till att den enskilde inte accepterar en åtgärd och därmed om det ekonomiska biståndet ska dras in eller ej.

#### 15.1.2 Finland

Den finska välfärdsstaten har liksom den svenska, norska och danska betonat full sysselsättning som en princip för välfärdsstatens konstruktion och relation till medborgarna.

---

<sup>17</sup> Arbejdsmarkedstyrelsen, 2005:12.

<sup>18</sup> Arbejdsmarkedstyrelsen, 2005:14.

Av de nordiska länderna var Finland det land som under 1990-talet drabbades av dramatiskt ökande arbetslöshet och minskande sysselsättning. Exempelvis ökade den finska arbetslösheten från cirka 3 procent (1990) till nästan 17 procent (1994).

Utvecklingen ledde fram till ett antal reformer.<sup>19</sup> Ett syfte var att stärka de arbetslösas incitament för att söka arbete och dessutom framhölls det som principiellt fel att arbetslöshetsersättningen inte hade en definierad bortre gräns. Det fanns också en förhoppning att skärpningarna i rätten till den statliga ersättningen skulle öka individernas benägenhet att stanna i arbete och på arbetsmarknaden.

Förändringar som trädde i kraft år 1998 innebar att arbetsförmedlingarna i högre utsträckning skulle aktivera arbetslösa arbetsökande och förbättra deras förmåga att söka arbete, och det var även av högsta prioritet att förstärka effektiviteten hos Arbetsförmedlingen. En central del i förändringen var att utveckla individuella handlingsplaner för de arbetslösa och ge individuella insatser till alla arbetslösa under ett tidigt skede.<sup>20</sup> Dessutom var det en uttalad ambition att betona den enskildes ansvar och den arbetslöses skyldigheter.

### Arbetslöshetskassa och utkomststöd (ekonomiskt bistånd)

I Finland finns en inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring och en behovsprövad statlig ersättning. För att kvalificera sig till försäkringsdelen krävdes att individen hade varit medlem i en arbetslöshetskassa och arbetat minst sex månader under den senaste tolv månadersperioden. De som inte uppfyllde dessa villkor kunde ansöka om det behovsprövande statliga ersättningen, dvs. arbetsmarknadsstödet, som är inkomstprövad och är på en betydligt lägre ersättningsnivå.

Det finns delvis institutionella skillnader mellan de svenska och finska systemen för ekonomiska bistånd. Först och främst har det finska systemet större inslag av central och statlig styrning så att

---

<sup>19</sup> Aho, S. och I. Virjo (2003), "More selectivity in unemployment compensation in Finland: Has it led to activation or increased poverty?", in Standing, G. (ed), *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva: International Labour Office (ILO).

<sup>20</sup> Keskitalo, E. och S. Mannila (2004), "Activation policy – an answer to the problem of long-term unemployment and exclusion?", in Heikkilä, M. och M. Kautto (eds.), *Welfare in Finland*. Helsinki: STAKES.

den finska staten exempelvis står för en del av kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd.

Den förändrade situationen på den finska arbetsmarknaden under 1990-talet fick stora konsekvenser för de finska kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Inom loppet av några år fördubblades antalet personer med ekonomiskt bistånd till över tio procent av den finska befolkningen. Sedan denna topp i mitten av 1990-talet har antalet personer med ekonomiskt bistånd minskat kontinuerligt, men ligger fortfarande betydligt över nivåerna från tidigt 1990-tal.

I slutet av 1990-talet infördes vissa förändringar i den finska sociallagstiftningen som förändrade bidragstagarens rättigheter och skyldigheter, och betonade aktivering som en grundprincip även för rätten till ekonomiskt bistånd.

När enskilda med ekonomiska bistånd nekar att delta i en erbjuden åtgärd eller ta ett erbjudet arbete fick kommunen en rätt att minska det ekonomiska biståndet med 20 procent. Om den enskilde avböjde ännu en gång så hade kommunen möjlighet att sänka ersättningen med ytterligare 20 procent. Denna skyldighet var framför allt uttryckt i relation till olika statliga arbetsmarknads-politiska system.

Utkomststödet delas in i ett grundläggande utkomststöd och ett behovsprövat utkomststöd. I dag finansierar staten och kommunerna med lika stora andelar det grundläggande utkomststödet, medan kommunen fortfarande betalar det behovsprövade utkomststödet och det förebyggande utkomststödet. Statens finansiering av de kostnader som det grundläggande utkomststödet medför betalas till kommunerna i form av en statsandel som täcker hälften av de faktiska kostnaderna för det grundläggande utkomststödet.

### **En andra våg av aktiveringsreformer**

Under 2000-talets första år inledde den finska regeringen en översyn av de tidigare aktiveringsinsatserna. Resultaten bidrog till att regeringen tog initiativ till ännu ett antal aktiveringsförändringar. En ambition var att utveckla en ny integrerad förmedling baserad på samarbete mellan kommun, frivilligorganisationer, försäkringskassan och företag. Dessutom fanns en central målsättning att öka de aktiva inslagen i arbetslöshetsersättningarna. Regeringen hade för avsikt att fortsätta på den inslagna vägen och kräva deltagande i

åtgärder för alla arbetslösa efter en tids arbetslöshet, skapa finansiella incitament för kommuner att effektivisera sitt arbete med arbetslösa m.m.

## En ny lag

Lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte infördes år 2001 och syftet var att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för klienter som under lång tid varit arbetslösa. Lagen innebar att det skapades enhetliga ramar som tvingade arbetsförmedlingar och kommunernas socialtjänst att samarbeta för att få ut de långtidsarbetslösa i arbete.

Målsättningen var att skapa enheter där Arbetsförmedlingens och socialtjänstens olika kompetenser och resurser kunde användas inom ramen för en och samma organisation. I den andan skulle det inte längre vara nödvändigt att remittera en arbetslös till den ena eller till den andra myndigheten, utan beslut om insatser eller åtgärder skulle kunna fattas direkt eftersom alla berörda parter fanns representerade. Dessutom skulle det skapas utrymme för mer individuellt anpassade insatser i relation till den reguljära arbetsmarknaden.<sup>21</sup>

En viktig anledning till den nya lagen var att målgruppen för Arbetsförmedlingen och socialtjänsten till stora delar är gemensam, inte minst i och med att arbetsmarknadsstödet har fungerat som en brygga mellan de två myndigheterna.

I den antagna reformen inom arbetsmarknadspolitiken ingår vidare en samhällsgaranti för långtidsarbetslösa som innebär att myndigheterna ska erbjuda sysselsättningsmöjligheter och speciellt för att avbryta arbetslösheten så tidigt som möjligt. Arbetsförmedlingen är skyldig att erbjuda arbete eller aktiva åtgärder för personer som fått arbetsmarknadsstöd i 500 dagar. Arbetsmarknadsstödet blir dessutom mer beroende av motprestationer genom att antalet aktiva åtgärder ökas.

Reformen innebär också att det inom arbetsförmedlingarnas grundtjänster införs en väsentligt noggrannare bedömning av den arbetslösas arbetsmarknadsställning än hittills (profilering). Bedömningen går ut på att utreda den arbetslöses beredskap och avstånd eller närhet till en placering på den öppna arbetsmark-

---

<sup>21</sup> Social- & Hälsovårdsministeriet (2002), *Handbok om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte*. Rapport 2002:1, Helsingfors: Social & Hälsovårdsministeriet.

naden. På basis av kundintervjuerna, jobbsökarplanen och kompetenskartläggningen utformas den information som innefattar lägesbedömningen av den arbetslöses ”avstånd” i förhållande till arbetsmarknaden.

### Långtidsarbetslösa

I linje med ändringarna i de existerande sociallagstiftningarna menade den finska regeringen att man skulle öka effektiviteten i de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Detta skulle ske genom att skapa individuella aktiveringsprogram för alla långtidsarbetslösa, och utveckla funktionen hos de individuella handlingsplanerna.<sup>22</sup>

En grupp som speciellt betonades i förändringsarbetet var personer med omfattande behov, exempelvis arbetslösa med ekonomiska bistånd och långtidsarbetslösa. De bedömdes ha mer komplex och mångfacetterad problembild än andra arbetslösa. Det kunde röra sig om en kombination av sociala problem och arbetsmarknadsrelaterade problem, och av den anledningen var de ofta klienter både på Arbetsförmedlingen och hos kommunernas socialtjänst. Denna grupp kunde inte längre få sina behov tillgodosedda av Arbetsförmedlingen, utan de var i stället i behov av att få stöd från en bred sammanslutning av myndigheter.

Joint Service Centres (JOIS) initierades under år 2002 och startade år 2003 som försöksverksamhet i 25 större finska städer, där långtidsarbetslösheten bedömdes vara som högst. Trots att det var ett pilotprojekt uppgick antalet besökare under år 2003 till nästan 50 000 personer. För den enskilde skulle den första kontakten med den nya enheten vara ett möte med en multiprofessionell grupp av experter. Gruppen hade till uppgift att utvärdera den arbetslöses behov och bedöma vilken av de tre myndigheterna som hade det övergripande ansvaret för klienten. Till skillnad från tidigare verksamheter skulle denna gemensamma enhet erbjuda arbetsmarknadsrelaterat stöd, social support och träning, men också hälso- och sjukvårdsrelaterat stöd.

I det fortsatta reformarbetet har den statliga Arbetsförmedlingen delats upp i två olika enheter, där allmän arbetsförmedlande verksamhet (Job Search Centre) skiljs från insatser riktade mot dem som bedöms som svårast att få ut på arbetsmarknaden, exempelvis

---

<sup>22</sup> Ministry of Labour (2003), *Labour Policy Strategy for 2003 to 2007 to 2010*. Helsinki: Ministry of Labour.

enskilda med ekonomiska bistånd, långtidsarbetslösa m.fl. Målsättningen med de sistnämnda enheterna är att erbjuda aktivering, stöd med arbetssökande och annan form av stöd för de personer som bedöms ha fått för lite stöd och support från de etablerade institutionerna.<sup>23</sup> Dessa nya enheter kallas för Labour Force Service Centre (LAFOS).

### Det finska lärlingssystemet

I Finland finns ett lärlingssystem som kallas läroavtalsutbildningen. Den baseras på ett tidsbundet arbetsavtal mellan en arbetsgivare och en läroavtalsstuderande som är minst 15 år. Läroavtalsutbildning betyder inläring i arbetet och förutsättningen för en sådan utbildning är en lämplig arbetsplats som den enskilde ska hitta själv. Det är också en uppgift för den enskilde att i anställningsintervjun berätta om läroavtalets fördelar för arbetsgivaren.

Läroavtalet fastställs i samarbete mellan den studerande, arbetsgivaren och utbildningsanordnaren. Läroavtal blir på detta sätt en flexibel utbildningsform som tillgodoser både den studerandes och arbetsplatsens behov. Till läroavtalet fogas ett individuellt studieprogram, som utformas utifrån de läroplansgrunder eller grunder för fristående examina som fastställts. De teoretiska studierna ordnas av skolorna medan den studerande får fackkunskaperna på arbetsplatsen under handledning av en utbildare.

Lagstiftningen utgår ifrån att läroavtalsutbildningen är en likvärdig utbildningsform bland många och ett sätt att skaffa sig yrkeskunskap och avlägga examen. Utbildningen är jämbördig med de andra utbildningsformerna och den siktar på grund-, yrkes- eller specialyrkesexamen.

Läroavtalsutbildningen förutsätter att arbetsplatsen har tillräcklig produktions- och serviceverksamhet och nödvändiga arbetsredskap för att kunna ordna den utbildning och de fristående examina som anges i läroplansgrunderna. Dessutom krävs kompetent yrkeskunnig personal som kan utses till ansvariga utbildare för den studerande. Cirka 70–80 procent av läroavtalsutbildningen sker på utbildningsarbetsplatserna, där den studerandes arbetsplatshandledare svarar för utbildningen.

---

<sup>23</sup> Räisänen, H. (2004), *The Active Labour Market Policy reform – the second wave*. Helsinki: Government Institute for Economic research.

Utbildningen lämpar sig för både unga och vuxna. Vuxna kan genomföra en grundläggande yrkesutbildning och tilläggsutbildning via läroavtalsutbildningen. Den undre åldersgränsen till läroavtalsutbildning är som sagt 15 år. Inom den grundläggande yrkesutbildningen kan utgångsnivån för den studerande vara folkskola, grundskola eller gymnasium. De som vill byta yrke kan också delta i grundläggande utbildning, även om de redan har en tidigare yrkesutbildning eller arbetserfarenhet.

Läroavtalsutbildningen delas in i arbetsundervisning och teoretiska studier.

Arbetsgivaren får utbildningsersättning och sysselsättningsstöd av staten, och den studerande får stöd och studiesociala förmåner av staten medan den teoretiska undervisningen pågår.

Behovet av arbetsplatsutbildare och arbetsplatshandledare bedömer de finska myndigheterna kommer att vara stort de närmaste åren. I statsrådets utvecklingsprogram för utbildning och forskning åren 1999–2004 finns målet att en i genomsnitt två veckor lång utbildning ska hållas för 20 000 arbetsplatshandledare.

Skolornas uppgift är att ordna en tillräcklig och kvalitativ teoretisk undervisning. Skolorna ska dessutom vara med från första början vid planeringen och ordnandet av utbildningen.

Avslutningsvis är läroavtalsutbildningens syfte att kombinera teoretiska studier med praktisk inläring i arbetet. På arbetsplatsen övas den enskilde upp i ett yrke. Utbildningen är ett yrkesutbildningsalternativ som är jämbördigt med de andra utbildningsformer. Enligt de finska erfarenheterna är läroavtalet ett effektivt sätt att förvärva yrkesutbildning, och den saknade formella kompetensen samt få betyg över sin yrkesskicklighet. Läroavtalet är också en förmånlig möjlighet att utbilda arbetskraft enligt företagets egna behov. För företagen är avtalet ett effektivt sätt att höja personalens grundutbildning, utbilda personalen för nya uppgifter, specialutbilda arbetstagarna och enkelt få tillgång till arbetskraft.

Verksamhetens omfattning i Finland:

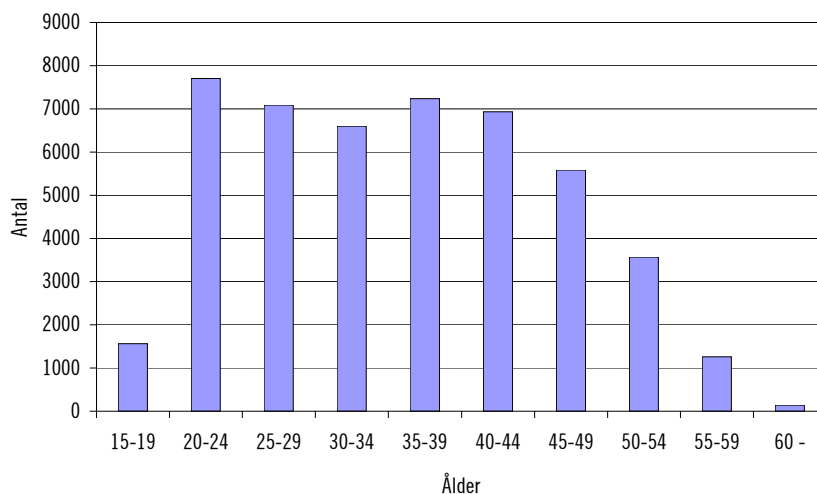
**Tabell 15.5 Studenter i läroavtalsutbildning 2000–2004**

År	Inledande yrkesmässig utbildning	Vidareutbildning	Totalt	Kvinnor, %
2000	15 419	20 610	36 029	50,1
2001	16 643	22 320	38 963	52,1
2002	17 395	24 064	41 459	52,0
2003	17 913	27 408	45 321	51,5
2004	18 136	29 549	47 685	51,4

*Källa:* Education Statistics, Statistics Finland.

Åldersmässigt fördelades dessa på följande sätt.

**Figur 15.2 Läringsutbildningen 2002**



*Källa:* Education Statistics, Statistics Finland.

### 15.1.3 Norge

I Norge, liksom i Danmark och Finland, har det förekommit omfattande reformaktiviteter under det senaste decenniet. Norge startade tidigt ett arbete att förstärka arbetslinjen som en grundläggande politisk princip i den norska välfärdsstaten, med efter-



följande översyner av arbetslinjens inflytande på olika ersättnings-system.

Uppdelningen mellan aktiva och passiva åtgärder visar att Norge kontinuerligt har haft lägre kostnader för aktiva insatser än de övriga nordiska länderna, men i takt med den försämrade konjunkturen ökade Norge sina aktiva insatser.

### Initiativ under 1990-talet

Förutsättningarna för den norska arbetslinjen förändrades i slutet av 1980-talet och under 1990-talets första år. Norge upplevde då en nedgång på arbetsmarknaden och arbetslösheten var vid ingången av 1990-talet nästan 6 procent, motsvarande siffra i Sverige var vid samma tidpunkt 1,7 procent.

Samtidigt som arbetslösheten ökade skedde också en utgifts-ökning av kostnaderna för det ekonomiska biståndet.

Dessa politiska omständigheter utgjorde grunden för ett bredare reformarbete som kom att prägla norsk välfärdspolitik under hela 1990-talet.<sup>24</sup> Arbetslinjen och aktivering blev nyckelord, inte bara i reformer som riktades mot arbetslösa, utan också i relation till andra grupper av befolkningen.

### Aktivering av enskilda med ekonomiska bistånd

Det norska systemet för ekonomiskt bistånd har många likheter med det svenska systemet. Båda är av ramlagskaraktär, vilket innebär att lagen endast övergripande reglerar den lokala verksamheten. Dessutom anges i både det svenska och det norska regelverket att det ekonomiska biståndet ska vara lokalt administrerat, finansierat och organiserat. Det innebär att kommunala politiker och tjänstemän tolkar och tillämpar lagstiftningen. På så sätt skiljer sig de norska och svenska regelverken från sina danska (delad finansiering mellan stat och kommun) och finska (större inslag av rättslig styrning och statlig finansiering) motsvarigheter.

En förstärkning av arbetslinjen i det sociala arbetet var införandet av en ny sociallagstiftning. Kommunerna hade redan tidigare haft möjlighet att ställa krav på bidragstagarna med ekonomiska

---

<sup>24</sup> Halvorsen, R. och P.H. Jensen (2004), "Activation in Scandinavian welfare policy: Denmark and Norway in a comparative perspective", *European societies*. Vol 6, No. 4, pp. 461-483.

bistånd, men den nya lagen utvidgade detta krav i och med att arbetskravet explicit omfattade aktiviteter i kommunens regi utan att de behövde ha en koppling till den reguljära arbetsmarknaden.

### Arbetslinjen i nytt utförande

Under år 2003 presenterades utredningen *Et velfungerende arbeidsmerked*.<sup>25</sup> Bakgrunden till utredningen var framförallt det stora antal som befann sig utanför arbetslivet. Det bedömdes att 900 000 personer i åldrarna 16–74 år inte hade någon förankring på arbetsmarknaden, på grund av arbetslöshet, utbildning, sjukdom, sjuk- och rehabiliteringsersättning m.m.<sup>26</sup> Utredningen tog upp frågor om arbetskraftsförsörjning, mobilitet, betydelsen av EES-medlemskap och analyserade även hur många norska medborgare som stod utanför arbetsmarknaden samt hur många som fick stöd från olika inkomstersättningsystem.

Som en följd av utredningen lades det fram ett omfattande och ambitiöst åtgärdsprogram som huvudsakligen riktades mot dem som var utanför arbetslivet på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, men man hade även ambitionen att öka sysselsättningsgraden för den äldre arbetskraften.

Parallellt hade den norska regeringen utvecklat insatser för enskilda med ekonomiska bistånd i åtgärdsprogrammet *Tiltaksplan mot fattigdom*.<sup>27</sup> Programmet är intressant inte minst för att den norska regeringen placerade fattigdom högt på den politiska dagordningen. Regeringens anslag var ambitiöst och gav uttryck för visionen att ingen skulle leva i fattigdom i Norge.

Under år 2001 initierade Norge liksom Danmark och Finland en omfattande förändring av välfärdsstatens organisationsstruktur. Regeringen fick då i uppdrag av Stortinget att utreda möjligheterna till att integrera försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten i en gemensam organisation på lokal nivå.

---

<sup>25</sup> St.meld.nr. 19, 2003-2004.

<sup>26</sup> St.meld.nr. 19, 2003-2004, s. 30.

<sup>27</sup> St. meld. nr. 6. 2002-2003, se även [www.tiltak.no](http://www.tiltak.no)

## En ny organisation

År 2005 presenterade den norska regeringen ett förslag om *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (NAV).<sup>28</sup> För närvarande är man i färd med att starta de nya arbets- och välfärdsförvaltningarna. Hela arbetet ska vara avslutat senast år 2010.

En starkt bidragande orsak till organisationsförändringen var de gråzoner som fanns vad gäller i ansvaret mellan de lokala myndigheterna. Att aktivera enskilda var ett exempel på en gråzon där både stat och kommun hade engagerat sig för att förbättra arbetsmarknadsanknytningen för arbetslösa. Denna otydlighet avseende ansvarsområden resulterar i målkonflikter, samarbetsproblem och att medborgare alltför ofta hamnade mellan myndighetsstolarna.<sup>29</sup>

De organisatoriska problemen förstärktes av att medborgare ofta var i behov av stöd och service från flera förvaltningar samtidigt. Det gällde framför allt dem som bedömdes som mest utsatta och som hade komplicerade och mångfacetterade problem.

Efter överväganden föreslogs att det skulle skapas *en* statlig förvaltning för arbete och relaterade inkomststöd, samt *en* statlig förvaltning för pensioner och familjerelaterade stöd.

När det gäller det ekonomiska biståndets placering i den nya organisationen föreslogs från början att det skulle behållas i kommunal regi. Skälet var att det ekonomiska biståndet inte kunde separeras från kommunens övriga sociala verksamhet. Ett förstatligande av det ekonomiska biståndet kunde dessutom innebära att den statliga Arbetsförmedlingen i alltför hög utsträckning skulle få hantera sociala problem, i stället för arbetsmarknadsrelaterade problem.<sup>30</sup>

Trots det menade man att det var viktigt att den statliga förvaltningen fångade upp de enskilda med ekonomiskt bistånd som endast har arbetsmarknadsrelaterade problem. Därför föreslogs ett införande av ett speciellt arbetssökarstöd som den nya förvaltningen skulle få i uppdrag att administrera. Något sådant har det ännu inte beslutats om.

Denna nya organisation är inte tänkt att vara frivillig, utan ska regleras i lag och vara tvingande både för staten och för kommunerna.

---

<sup>28</sup> St. prp. Nr 46, 2004-2005.

<sup>29</sup> St.meld.nr. 14, 2002-2003.

<sup>30</sup> NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning, s. 27.

En indikation på en förändrad politik är att socialdepartementet har slagits ihop med arbetsmarknadsdepartementet och bildat ett arbets- och socialdepartement.

Sammanfattningsvis innebär de vidtagna förändringarna att Norge har tagit flera steg mot en mer integrerad välfärdförvaltning.

ÖVERVÄGANDEN,  
BEDÖMNINGAR OCH  
FÖRSLAG

## 16 Överväganden

Innan utredningen mer i detalj redogör för våra förslag vill vi ange de överväganden och värderingar som har legat till grund för dessa.

### 16.1 Det yttersta skyddsnätet påverkas av samhällsutvecklingen i stort

Eftersom ekonomiskt bistånd utgör samhällets yttersta skyddsnät påverkas omfattningen och utvecklingen av bidragsberoendet i hög grad av den rådande situationen på arbetsmarknaden samt av utvecklingen inom en rad olika politikområden. Det avgörande är möjligheterna att få arbete, och störst betydelse har förändringar på arbetsmarknaden och inom arbetsmarknadspolitiken. Ett av områdena när det gäller våra förslag till förändring är därför arbetsmarknadspolitiken och de regler som styr den. Biståndsbehovet påverkas även av hur exempelvis integrationspolitiken och utbildningspolitiken utformas. Vilket stöd som kan erbjudas av socialtjänsten är naturligtvis också av betydelse, liksom hur samhällets samlade rehabiliteringsinsatser är utformade. Allt detta påverkar antal enskilda i behov av ekonomiska bistånd och deras närhet till arbetslivet.

Vi har under utredningsarbetet berört många olika samhällsområden, vilket har fått till följd att vi lägger förslag på förändringar inom flera politikområden. Det har varit nödvändigt eftersom både orsakerna till bidragsberoendet och verktygen för att kunna åstadkomma en förändring finns inom ett flertal politikområden. Därutöver är det viktigt att betona det egna ansvaret som varje människa har för sitt liv.

## 16.2 Kopplingar till regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen

Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 23 november år 2006 ska utredaren i sitt arbete beakta regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen. Det gäller åtgärder såsom t.ex. nystartsjobb och jobbavdrag, jobb- och utvecklingsgarantin, slopade arbetsgivareavgifter inom tjänstesektorn och skatteavdrag för köp av hushållsnära tjänster.

Vi har under hösten tagit del av budgetpropositionen för år 2007 samt den förordning om nystartsjobb som träder i kraft den 1 januari år 2007. Vi bedömer att våra förslag i stora delar ligger i linje med regeringens politik, men i vissa delar går vi lite längre. Anledningen är att arbetslösa människor som är beroende av ekonomiskt bistånd i form av samhällets yttersta skyddsnät är en särskilt utsatt grupp. De är inte bara utestängda från arbetslivet, utan står ofta också utanför de inkomstrelaterade delarna i det generella välfärdssystemet eftersom många saknar både A-kassa och sjukpenninggrundande inkomst.

Forskning som gjorts utifrån ett brukarperspektiv visar entydigt att det är stigmatiserande och förenat med stora skamkänslor att vara beroende av ekonomiskt bistånd. Även om vi i dag lever i ett modernt välfärdsland är det ekonomiska biståndet fortfarande förknippat med fattigvård och fattighjälp. Många upplever det som förnedrande att varje månad behöva få hela sin ekonomiska situation granskad i samband med den ekonomiska biståndsbedömningen. Den kanske viktigaste framgångsfaktorn för att återta makten över sitt eget liv och på sikt kunna bli självförsörjande är självtillit och självförtroende. Att under en längre tid vara beroende av ekonomiskt bistånd har motsatt effekt. Det riskerar att leda till passivitet och uppgivenhet, vilket kan vara förödande för det självförtroende som är så viktigt att ha för att kunna ta sig in på arbetsmarknaden. Även barn i familjer med ekonomiskt bistånd riskerar en ogynnsam utveckling. Ekonomiskt bistånd är således inte bara ett tecken på dålig ekonomi i familjen, utan kan också ses som en riskmarkör för att barnen ska utvecklas ogynnsamt i framtiden. Det finns därmed stora vinster i att underlätta inträdet på arbetsmarknaden så tidigt som möjligt för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd.

Nystartsjobben riktar sig till människor som stått utanför arbetsmarknaden i ett år. Merparten av de nyanlända invandrare i

arbetsför ålder som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet kommer att kunna erbjudas nystartsjobb omgående. För ungdomar i åldern 20–24 år krävs att de varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program i minst sex månader. För övriga personer som är beroende av ekonomiskt bistånd kommer möjligheten till nystartsjobb att finnas först efter ett år. Vi anser att det är ett för långt tidsperspektiv för arbetslösa personer som är beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning och föreslår därför ett komplement till nystartsjobb.

I en promemoria från Finansdepartementet utgiven 21 december 2006, föreslås en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för personer som är mellan 19 och 24 år, i syfte att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2007. Denna förändring kommer sannolikt att öka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden även för vissa av de ungdomar som i dag är beroende av ekonomiskt bistånd. Ytterligare ansträngningar behöver dock göras för att fånga upp unga människor som i dag står utanför arbetsmarknaden, enligt utredningens mening.

Regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen kommer med stor sannolikhet att få positiva effekter för vår målgrupp. Vi har dock konstaterat att kommande förändringar i regelverket kring A-kassan kan komma att innebära att fler blir beroende av ekonomiskt bistånd. Det återstår att analysera hur förändringar av detta slag påverkar behovet av ekonomiskt bistånd.

### 16.3 Målgruppen för utredningen

En grundläggande fråga för utredningen har varit målgruppens storlek och sammansättning, dvs. hur många personer med ekonomiskt bistånd som med hjälp av olika insatser bedöms kunna få ett arbete. Det finns därför anledning att här närmare beskriva hur utredningen har definierat målgruppen.

Utredningens förslag till förändring riktar sig till det stora flertalet som i dag har ekonomiskt bistånd. Ett skäl är att det närmast är omöjligt att mer direkt finna någon avgränsad målgrupp. Ett sådant ställningstagande har starkt stöd i den forskning<sup>1</sup> som finns och även i de fördjupningsstudier som utredningen har aktualiserat. Ett annat skäl är att vi inte har upplevt det som

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



meningsfullt att i detalj ägna oss åt att kategorisera de personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Vår ambition är att bryta utanförskapet genom att lägga förslag som underlättar inträdet på arbetsmarknaden för så många som möjligt av dem som är i behov av ekonomiskt bistånd. Eftersom personer som är beroende av ekonomiskt bistånd står olika långt från arbetsmarknaden lägger vi förslag som berör flera myndigheter och parter, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna.

Det är också viktigt att betona att behovet av ekonomiskt bistånd många gånger är olika för kvinnor och män. Det är t.ex. viktigt att ha klart för sig att vissa personer som är beroende av ekonomiskt bistånd redan har ett arbete, men att lönen inte räcker till för den försörjningsbörda den enskilde har. Så är t.ex. fallet för ensamstående deltidsarbetande kvinnor med barn. De flesta som har ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet är män, vilket innebär att vi har haft ett särskilt fokus på denna grupp i vår utredning.

## 16.4 Brukarperspektivet

En ambition från utredningens sida har varit att våra förslag till förändringar ska utgå från den enskildes uppfattning om vilka förändringar som behövs för att förstärka arbetsmarknadsanknytningen. Utredningen har därför genomfört två fördjupningsstudier för att få en förbättrad bild över hur enskilda med ekonomiskt bistånd ser på det stöd som de får i dag och vilka förändringar som är av störst betydelse.<sup>2</sup>

Dessa studier visar en oroväckande bild över hur de enskilda ser på kontakten med myndigheter och det stöd som erbjuds. Många gånger upplevs myndigheternas agerande som ett av de svåraste hindren för att ta sig ur arbetslöshet och bidragsberoende. Denna kontrollfunktion, som exempelvis finns inbyggt i det ekonomiska biståndssystemet, är enligt många oförenligt med den serviceroll som ska utgå från den enskildes speciella situation och möjligheter.

I den sammanställning som gjorts av samtliga undersökning under 2000-talet, som har berört enskildas upplevelser finns flera gemensamma uppfattningar. En av de mer betydelsefulla är känslan av att befinna sig i en ojämlig maktposition. Det ojämliga

---

<sup>2</sup> Graffman, K. och Fürth, T., *Kairos Future* (2006), *Varför jobbar de inte egentligen?*  
Machado-Borges, T. (2006), *Ur brukarnas perspektiv*.

förhållandet avspeglar sig t.ex. ofta i att det är myndigheternas språkkod som används och att förhandlingarna äger rum hos myndigheterna. En annan genomgående upplevelse hos enskilda är känslan av obehag och skam i samband med att man måste söka hjälp. Detta beror inte enbart på bemötandet utan har även att göra med känslan av att ha hamnat i ett utanförskap. Andra saker som framkommer i sammanställningen är känslan av att bli skickad mellan olika myndigheter, och av att inte bli sedd som individ utan som ett ”socialfall”.

I dessa studier finns också flera förslag till lösningar på de ovannämnda problemen. Det handlar bl.a. om att förbättra länkarna mellan utbildning och arbetsliv samt att t.ex. Arbetsförmedlingen borde ha bättre kontakt med arbetsgivarna. Många studier tar också upp behovet av att flera parter samverkar med varandra. Framför allt visar studierna att det behövs ett mer individualiserat förhållningssätt från myndigheternas sida. Det innebär att myndigheterna måste vara mer lyhörda, ta större hänsyn till individuella behov och bättre ta tillvara individens tidigare kompetenser, utbildningar och livserfarenheter i planeringen av åtgärderna.

## 16.5 Från utanförskap till innanförskap

Våra förslag till förändringar syftar till att på olika sätt förtydliga det ansvar olika huvudmän har för utredningens målgrupp. Vår utgångspunkt är att målgruppen ska ges det stöd som behövs utifrån de ordinarie samhällsstrukturerna.

Vi anser också att det i högre utsträckning behövs ett gemensamt samhällsekonomiskt tankesätt hos de olika huvudmännen. Prioriteringar måste ses ur ett sektorsövergripande perspektiv och långsiktighet måste få större genomslag även lokalt. Den samhällsekonomiska vinsten som uppstår när behovet av samhällets stöd totalt sett minskar, bör i högre grad vara vägledande för de prioriteringar som görs. Det kräver i sin tur lokala konsekvensanalyser med en ekonomisk redovisning av god kvalitet och jämförbara resultat. I dag finns brister inom detta område. Det är t.ex. viktigt att kunna särredovisa olika insatser för olika målgrupper, till exempel insatser för enskilda som får ekonomiskt bistånd.

Många av de personer som är beroende av ekonomiskt bistånd har inga andra skäl till sitt bidragsberoende än en bristande

förankring till arbetslivet. Den forskning som finns om de bakomliggande orsakerna till ekonomiskt bistånd visar att arbetslöshet utan A-kasseersättning är en av de viktiga orsakerna. Det finns anledning att särskilt uppmärksamma de problem som nytillträdande på arbetsmarknaden möter i detta sammanhang. Det är framför allt två grupper som kan betecknas som nytillträdande, ungdomar och utrikes födda. När det gäller den senare gruppen kan stereotypa uppfattningar och värderingar hos både arbetsgivare och fackföreningar utgöra förklaringar till utanförskapet.

Under andra halvåret 2005 ökade sysselsättningen efter att ha utvecklats svagt under fyra års tid. Den positiva sysselsättningsutvecklingen har fortsatt under år 2006 och förväntas öka även under år 2007. Däremot har arbetslösheten inte utvecklats lika gynnsamt. Det är intressant att notera att även om konjunkturerna växlar verkar det som om vissa personer som är beroende av ekonomiskt bistånd alltjämt blir kvar inom socialtjänsten. Dessa personer riskerar i förlängningen ett permanent utanförskap om inte specifika insatser sätts in för att öka arbetsmarknadsanknytningen.

Vår syn är att människan efter sin egen förmåga vill försörja sig själv och bli delaktig i arbetslivet. Denna bild kommer även fram i utredningens fördjupningsstudier. Vissa är i behov av samordnade insatser från flera myndigheter för att förbättra sin arbetsmarknadsanknytning. För denna grupp måste stödet utformas på ett bättre sätt. Den enskilde måste t.ex. kunna få arbetsmarknadsinsatser samtidigt med andra insatser, vare sig det är insatser från Försäkringskassan, kommunen eller inom hälso- och sjukvården. I dag finns ett etablerat synsätt att det är stor skillnad mellan individens medicinska, sociala och arbetsinriktade rehabilitering, där hälso- och sjukvården tillskrivs ansvaret för medicinsk rehabilitering, socialtjänsten för den sociala rehabiliteringen och Arbetsförmedlingen för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Det innebär att arbete kommer sist i en någon slags tänkt kedja där man måste kvalificera sig för arbetslivsinriktade insatser genom att först visa att man har förbättrat den medicinska och sociala funktionsförmågan. Detta synsätt bygger på tanken om en rehabiliterings-trappa, där den enskilde på olika sätt ska avancera för att slutligen kvalificera sig för arbete. Vi delar inte denna uppfattning utan menar att en sådan kedja är ett tveksamt inslag i ett modernt tänkande runt rehabilitering.

### **16.5.1 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver klargöras**

Vår utgångspunkt är att den nationella arbetsmarknadspolitiken ska omfatta samtliga personer som söker arbete, och att kommunernas aktiveringsinsatser på detta område bör minska. Vi tror även att det i grunden behövs ett förändrat arbetssätt på Arbetsförmedlingen för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Eftersom nyttillträdande som är beroende av ekonomiskt bistånd ofta saknar referenser och tidigare arbetslivserfarenheter är arbetsgivarnära insatser av särskild betydelse för denna grupp. I dag gör kommunerna och Arbetsförmedlingarna olika bedömningar av den enskildes arbetsförmåga. Kommunerna menar att det på arbetsförmedlingarna finns en föreställning om att personer som har ekonomiskt bistånd inte står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingarna å sin sida anser att kommunerna inte vill ta sitt rehabiliteringsansvar för grupper som behöver andra åtgärder än arbetsmarknadsinsatser. För att komma till rätta med detta problem föreslår vi ett utvecklingsarbete på detta område.

Vi anser också att det är angeläget att i högre grad involvera sociala företag när det handlar om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Dessa företag har ett innehåll och en grundidé som i högre grad bör tas tillvara för att människor som har en nedsatt arbetsförmåga ska kunna inkluderas i arbetslivet och få fotfäste på arbetsmarknaden.

### **16.5.2 Förbättrad rehabilitering för att öka anknytningen till arbetslivet**

I vår målgrupp ingår både de som står nära arbetsmarknaden och de som har behov av insatser från olika huvudmän för att kunna komma in på arbetsmarknaden. Ett långvarigt bidragsberoende kan dölja olika former av problembilder som kräver insatser från flera aktörer. Dessa personer definieras i dag alltför ofta som någon annans ansvar. Det kan få allvarliga följder för den enskildes möjligheter att få en förankring på arbetsmarknaden. Det är därför nödvändigt att förbättra möjligheterna till en finansierad samordning av resurserna på lokal nivå. Ett exempel på människor som faller mellan stolarna är de s.k. nollplacerade, dvs. personer som

inte har någon sjukpenninggrundande inkomst. I denna grupp finns personer som trots ökade samverkansambitioner har ett eftersatt rehabiliteringsbehov. Vi föreslår en rad förändringar för denna grupp i syfte att förbättra rehabiliteringen och öka anknytningen till arbetslivet, vilket bland annat innebär ett tydliggörande av Försäkringskassans ansvar när det gäller att utreda behovet av rehabilitering för personer som i dag står utanför sjukförsäkrings-systemet.

Vi föreslår också att man inför ett gemensamt mål för de aktuella myndigheterna. Målet ska vara att höja sysselsättningsgraden. Detta mål har länge varit ett av de viktigaste i den politiska debatten och det bör också komma till uttryck på myndighetsnivå.

### **16.5.3 Förändringar inom utbildningsområdet**

Det är även viktigt att förhindra att nya grupper av enskilda tvingas leva på ekonomiskt bistånd. I syfte att begränsa ungdomars behov av ekonomiskt bistånd föreslår vi därför ett antal förändringar som berör utbildningsområdet. Det grundläggande syftet med dessa förslag är att inom utbildningsväsendet förbättra ungdomars anknytning till arbetslivet och ge dem möjligheter att göra bättre val när det gäller framtida utbildning eller yrken.

## **16.6 Ekonomiska incitament**

Vår uppfattning är att det måste löna sig att arbeta i förhållande till att vara bidragsberoende. Vi vill därför förstärka det ekonomiska incitamentet för enskilda att gå från bidrag till arbete. Det är t.ex. viktigt att även ungdomar som lever i familjer som är beroende av ekonomiskt bistånd kan uppleva att det lönar sig att arbeta.

## **16.7 En gemensam välfärdsorganisation**

En fråga som kommit upp under utredningstiden är behovet av att i grunden organisera välfärdstjänsterna på ett annat sätt. Diskussionen har handlat om att det behövs en gemensam välfärdsorganisation, en gemensam ingång för samtliga arbetslösa, där samhällets olika stödformer samlas och där den enskilde kan få det stöd som behövs för att förbättra sin anknytning till arbetsmarknaden.

Utredningens bedömning är att Sverige i likhet med andra länder i Norden och Europa bör överväga att införa en sådan typ av samlad välfärdsorganisation på lokal nivå. Det finns redan en rad exempel på olika samverkansformer i Sverige, men någon mer genomgripande organisatorisk förändring har ännu inte diskuterats i någon nämnvärd omfattning. Vi tror att en sådan samlad organisation skulle kunna erbjuda ett förbättrat och mer ändamålsenligt stöd till de enskilda. Det finns därför skäl att närmare analysera och värdera fördelar och nackdelar med en sådan mer omfattande förändring.

## 16.8 Fler arbetstillfällen

Det är viktigt att fler arbetstillfällen skapas och att arbetsmarknaden utformas så att fler personer med begränsad arbetsförmåga kan inkluderas i det ordinarie arbetslivet. En begränsad arbetsförmåga kan mycket väl utvecklas om man får börja arbeta i sin egen takt och efter den egna förmågan. Möjligheterna att öppna upp nya arbetsarenor för personer som i dag står utanför arbetsmarknaden och är beroende av ekonomiskt bistånd måste analyseras närmare i syfte att åstadkomma ett mer inkluderande arbetsliv. Vi ställer oss bakom regeringens förslag om att införa skatteavdrag för hushållsnära tjänster, och menar att det finns anledning att undersöka möjligheterna att vidareutveckla även andra servicetjänster som kan erbjudas både privatpersoner och företag. Servicetjänster bör även kunna utvecklas inom miljöområdet.

## 17 Förändrat arbetssätt på Arbetsförmedlingarna

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

### 17.1 Externa leverantörer

**Utredningens förslag:** Inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad ska tio procent (320 miljoner kronor) av anslaget 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader*, anslagspost 1, 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.

Sedan början av 1990-talet har arbetslösheten legat på en nivå som med svenska mått är historiskt sett mycket hög. Arbetslösheten har inte dämpats nämnvärt av högkonjunkturer, utan den är i huvudsak av strukturell karaktär. Trots omfattande resursförstärkningar har Arbetsförmedlingen haft svårt att förmå arbetssökande med en svag förankring på arbetsmarknaden att komma in på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingarna har i dag möjlighet att upphandla tjänster i syfte att erbjuda effektiva insatser för olika grupper av arbetssökande. Upphandlingen finansieras genom ett ramanslag för köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader. I 2006 års regleringsbrev tilldelades AMV 5, 2 miljarder kronor på denna anslagspost. I 2007 års regleringsbrev har AMV tilldelats 3, 2 miljarder kronor för detta ändamål. Det mest förekommande exemplet har varit upphandling av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning, där utbildningsföretag lämnar anbud på läns-

arbetsnämndernas specificerade krav. I vissa fall har även tjänster som kan betraktas ligga inom ramen för Arbetsförmedlingens kärntjänster, dvs. vägledning och platsförmedling upphandlats. Målgruppen har i dessa fall ofta utgjorts av arbetssökande som behöver omfattande stödinsatser för att i ett längre perspektiv kunna få en anställning. Denna typ av upphandling bör vidareutvecklas enligt utredningens mening.

Därutöver bör Arbetsförmedlingen även ges möjligheter att köpa kärntjänster i form av matchning och coaching för personer som inte är i behov av omfattande stödinsatser, men som har svårt att komma in på arbetsmarknaden till följd av att de saknar yrkeserfarenhet och referenser. För båda dessa kategorier bedöms externa leverantörer kunna spela en viktig roll. En av fördelarna med externa leverantörer är att de i sitt arbete inte behöver ta hänsyn till myndighetsrollen, vilken ibland kan begränsa arbetsförmedlarnas kreativitet. De 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 Arbetsförmedlingens.

### 17.1.1 Verksamhet

Med externa leverantörer menas främst privata företag, organisationer eller sociala arbetskooperativ med kompetens inom coaching, arbetsförmedling eller rehabilitering samt utbildningsföretag. Ny svensk forskning<sup>1</sup> visar att den som talar bra svenska har tio procents högre sannolikhet att anställas. Resultaten överensstämmer även med vad som framkommit i ett antal internationella studier. Utbildningsföretag kan därmed spela en viktig roll för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som saknar eller som behöver komplettera sina kunskaper i det svenska språket.

Förekomsten av privata arbetsförmedlingar är ännu relativt begränsad i Sverige, men i den mån de existerar är de naturligtvis tänkbara som leverantörer. Med det nuvarande utbudet bedömer vi dock att de flesta presumtiva leverantörer kommer att finnas bland bemanningsföretag och utbildningsföretag. I förlängningen finns det emellertid anledning att tro att förslaget kan leda till att mark-

---

<sup>1</sup> Rooth, D-O. och Åslund, O. (2006), Utbildning och kunskaper i svenska.



naden för privata arbetsförmedlingar kommer att växa, vilket på sikt skapar ett större utbud av tänkbara leverantörer.

Uppdraget till de externa leverantörerna ska vara att bedriva förmedlingsverksamhet och tillgodose servicebehovet för de målgrupper som Arbetsförmedlingarna väljer ut. Det kan röra sig om matchning, coachning, vägledning, utbildning eller liknande. Leverantören ska använda sitt kontaktnät för att öka individens chanser att hitta en lämplig arbetsgivare. Den långsiktiga målsättningen ska vara att individen får ett varaktigt arbete. Den tid som behövs för att uppnå detta mål kan naturligtvis variera och den service som leverantören erbjuder bör skraddarsys efter vars och ens behov.

### 17.1.2 Bemanningföretag

Utredningen har noterat att bemanningföretag i stor utsträckning anställer personer som är ”nya” på arbetsmarknaden. Unga människor och personer som har invandrat från icke-västliga länder, framför allt invandrare från Asien, Sydamerika och Afrika, är överrepresenterade bland dem som är anställda i bemanningföretag.<sup>2</sup> Det verkar alltså som om vissa personer som står i begrepp att etablera sig på arbetsmarknaden har bättre utsikter att få arbete om de vänder sig till ett bemanningföretag. En av bemanningföretagens fördelar är att den rekryterande arbetsgivaren inte behöver göra någon egen bedömning av den arbetssökande, eftersom det är bemanningföretaget som ansvarar för själva urvalsprocessen. Riskbedömningen vid rekryteringen övertas därmed av bemanningföretaget. 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” får möjligheter att visa sin kapacitet än vad som annars skulle vara fallet. Det finns naturligtvis gränser för risktagandet även för ett bemanningföretag. För att kunna vara trovärdig på sikt är det viktigt att varje placering föregås av en noggrann bedömning av den sökandes kvalifikationer. Eftersom bemanningföretag ofta är knutna till en viss bransch, dvs. till en begränsad del av arbetsmarknaden, är det sannolikt lättare att kunna matcha rätt person till rätt arbetsgivare. En annan fördel är att bemanningföretagen ofta kombinerar ihop deltids- och delårsarbeten till fasta heltidsarbeten. Det ger möjligheter att även fånga upp företag som endast behöver

<sup>2</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU: Rapport 2004:15.

hjälp med vissa arbetsuppgifter några timmar i veckan eller på heltid under några veckor.

Även om de flesta bemanningsföretag som finns i dag är egna arbetsgivare som anställer personal på samma sätt som vilken arbetsgivare som helst, bör dessa företag rimligen också kunna komma ifråga för upphandling av Arbetsförmedlingens kärntjänster. Om det uppstår situationer då en leverantör i egenskap av arbetsgivare själv vill anställa vissa arbetssökande, i stället för att utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen, bör det betraktas som ett positivt resultat eftersom personen i fråga därmed är etablerad på arbetsmarknaden.

### 17.1.3 Arbetsförmedlingen bibehåller myndighetsrollen

Medan den externa leverantören ansvarar för individens servicebehov ska Arbetsförmedlingen alltjämt upprätthålla myndighetsrollen. Individerna ska fortfarande vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och bibehålla sin försörjning i form av ekonomiskt bistånd eller A-kassa. Det innebär att de inte är utestängda från möjligheterna att få tillgång till arbetsmarknadspolitiska program. Den externa leverantören ska dock sträva efter att individen ska hitta ett osubventionerat och varaktigt arbete, men om subventionerad lön är en förutsättning för att en anställning ska bli aktuell, ska Arbetsförmedlingen i enlighet med regelverket bistå med de resurser som behövs.

Behovet av stöd varierar beroende på den enskildes bakgrund och erfarenheter. Utgångspunkten bör vara att den externa leverantören kan erbjuda det stöd som var och en behöver för att på kort eller lång sikt få arbete. Om en person trots omfattande insatser inte bedöms kunna få arbete, bör det fortsatta ansvaret återföras till Arbetsförmedlingen.

#### 17.1.4 Beställar- och utförarperspektiv

**Utredningens bedömning:** I Arbetsförmedlingarnas anbuds-  
inbjudningar bör det tydligt framgå att de upphandlade tjänster-  
na ska leda till arbete. Anbudsinbjudningarna ska innehålla  
specificerade krav på vilken målgrupp som avses samt en be-  
skrivning av de faktorer som ligger till grund för bedömningen  
att personen i fråga har en svag förankring på arbetsmarknaden.  
I övrigt bör det vara upp till Arbetsförmedlingarna att närmare  
beskriva de tjänster som man avser att upphandla samt det  
resultat som förväntas av upphandlingen. Entreprenadverksam-  
heten bör utvärderas efter förslagsvis ett år.

Definitionen på arbete, dess omfattning och varaktighet bör vara tydlig liksom beskrivningen av de resultat som man förväntar sig med upphandlingen. Anbudsinbjudningarna bör däremot utelämna detaljerade krav på hur tjänsterna ska utföras, så att anbudslämnarna ges handlingsutrymme att själva bidra med idéer om hur tjänsterna ska utformas för att få största möjliga effekt. Det viktiga är att målgruppen för anbudsinbjudningarna utgörs av personer som av olika skäl har en svag förankring på arbetsmarknaden.

Priset spelar självfallet en stor roll. Om den externa leverantören förmedlar ett arbete där förutsättningen är att anställningen kommer till stånd med hjälp av ett offentligt finansierat anställningsstöd, bör detta stöd avräknas från priset. Villkoren för prissättning och avkastningskrav kan utformas på olika sätt. Utredningen presenterar här två alternativ.

#### 17.1.5 Bonussystem

Alternativ 1 baseras på ett bonusrelaterat system där den externa leverantörens tjänster upphandlas utan fastlagda avkastningskrav. Leverantören är garanterad ett visst belopp, men priset för den utförda tjänsten stiger ju fler personer i deltagargruppen som får arbete. Ersättningen lämnas med fördel först efter uppnått resultat, förslagsvis efter en viss tid efter att personen i fråga har fått arbete. Ett bonussystem bör även ta hänsyn till om det arbete som erbjuds är subventionerat eller inte. Ett osubventionerat arbete bör ge högre ersättning än ett subventionerat arbete. Ett sådant förfarande ger leverantören goda incitament att anstränga sig för att maximera

placeringsgraden, och därmed sina egna intäkter. Leverantören bör själva få utforma vilket bonussystem man kan erbjuda.

En framgångsrik verksamhet skulle kunna innebära att arbetsförmedlingens kostnader överstiga anslagsramen. Det torde dock vara ett mindre problem, eftersom medlen i dessa fall uppenbarligen har använts på ett effektivt sätt.

#### **17.1.6 Fast avkastningskrav**

Alternativ 2 utgår från att Arbetsförmedlingarna i anbudsinbjudningarna lämnar ett fastlagt avkastningskrav, där en viss procent av deltagargruppen ska ha arbete efter genomgångna insatser. Leverantörerna offererar tjänsterna till ett fast pris för hela uppdraget. Arbetsförmedlingarnas ambitioner om önskad placeringsgrad kan variera, vilket kan påverka prisnivån på anbuden. Detta alternativ gör det lättare för Arbetsförmedlingarna att planera medelsanvändningen jämfört med alternativ 1, men kan även medföra en risk att kostnaderna måste betalas oavsett om leverantören har utfört vad som avtalats eller inte.

Utredningen förespråkar alternativ 1. De ekonomiska incitamenten för leverantörerna är betydligt starkare i detta alternativ. Osäkerheten om vad leverantörerna kan åstadkomma när det gäller målgrupper som de tidigare inte arbetat med är stor, vilket enligt utredningen gör alternativ 2 mindre attraktivt.

#### **17.1.7 Uppföljning och utvärdering av externa leverantörer**

Ett förslag som innebär att delar av Arbetsförmedlingens kärnverksamhet läggs ut på entreprenad är en betydande förändring. Utredningen anser därför att det är nödvändigt att entreprenadverksamheten utvärderas och ställs i relation till Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

Entreprenadverksamheten bör utvärderas efter förslagsvis ett år. Utvärderingen bör utföras som ett experiment med en kontrollgrupp bestående av arbetssökande som tar del av Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Både sysselsättningsgrad i arbete och kostnader i både entreprenadverksamheten och Arbetsförmedlingens verksamhet bör utvärderas. Utvärderingen bör dessutom

genomföras av en extern instans, förslagsvis Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

## 17.2 Jobbagenter – ny medarbetarroll på Arbetsförmedlingen

**Utredningens förslag:** I linje med den förestående omläggningen av arbetsmarknadspolitiken ska en ny yrkesroll införas på Arbetsförmedlingen – ”jobbagenter” – vars uppdrag ska vara att fokusera på arbetet med arbetsgivarkontakter och näringslivsorganisationer och bidra till ökad matchning mellan arbetsökande och lediga platser.

Dessutom bör regeringen ge AMS i uppdrag att återinföra specialförmedlingar där handläggarna får utrymme att fördjupa kännedomen om enskilda branscher och yrken.

### 17.2.1 Matchningsuppdraget har kommit i skymundan

Arbetsförmedlingens verksamhet ska i första hand fokusera på att underlätta matchning mellan lediga arbeten och arbetsökande. Om matchning är en huvudprocess inom Arbetsförmedlingens verksamhet, kan aktivering betraktas som en delprocess för att stödja huvudprocessen. Under senare år har dock antalet vakanser varit relativt få, samtidigt som regeringens ambitioner att hålla tillbaka arbetslösheten har medfört att stora resurser har ägnats åt att aktivera arbetsökande. Kritiker har framfört att aktiveringsprocessen tagit överhanden över matchningsuppdraget.

I bland annat Riksrevisionens rapport<sup>3</sup> signaleras att matchningsuppdraget har åsidosatts. Av rapporten framgår att handläggarna på Arbetsförmedlingen vittnar om att alltför lite fokus har lagts på arbetsgivarkontakter och matchning. Det finns en medvetenhet om att minskade marknadsandelar försvårar möjligheterna för de arbetsökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen att hitta ett arbete. Dessa omständigheter påverkar i synnerhet utredningens målgrupp som är starkt beroende av Arbetsförmedlingen, på grund av att de saknar egna nätverk. Redan i dag finns inom AMV en vilja att förstärka kontakten med arbetsgivare och tona ned aktiveringen

<sup>3</sup> Riksrevisionen (2006), Den offentliga Arbetsförmedlingen, Riksrevisionen.

av arbetssökande genom att anvisa dem arbetsmarknadspolitiska program.

### 17.2.2 Arbetsförmedlingens kundgrupper

Arbetsförmedlingen har två kunder – arbetsgivare och arbetssökande. Den sistnämnda gruppen hamnar av naturliga skäl oftast i fokus. Att arbetslösa saknar arbete betraktas oftast som ett större problem än att arbetsgivare har svårt att hitta rätt arbetskraft. Brist på arbetskraft framstår ur samhällets perspektiv ibland snarare som ett angenämt problem, eftersom det indikerar att det allvarigare problemet – arbetslösheten – kommer att minska i omfattning.

Merparten av handläggarnas tid på Arbetsförmedlingen ägnas åt de arbetssökande. Detta är naturligt eftersom flertalet arbetssökande gör personliga besök på Arbetsförmedlingen. Det är betydligt mer ovanligt att arbetsgivare gör det. För att få en personlig kontakt med arbetsgivare måste handläggarna ägna sig åt uppsökande verksamhet, vilket kräver större initiativförmåga. Vid hög arbetsbelastning på Arbetsförmedlingen har många handläggare inte ens tid att besöka arbetsgivare även om de ville. Att handläggarna använder mera tid till arbetssökande än arbetsgivare är därför förståeligt, men det kommer sannolikt inte leda till att fler arbetssökande får flera lediga arbeten att söka.

### 17.2.3 Minskade marknadsandelar

Utvecklandet av Internettjänster har medfört att en stor del av matchningen mellan lediga platser och arbetssökande kan ske utan att personalen på Arbetsförmedlingen är direkt inblandad. Tillgången till Internet gör att det har blivit smidigare för arbetsgivaren att anmäla vakanserna jämfört med förr, då arbetsgivarna ofta ringde till Arbetsförmedlingen och beskrev rekryteringsbehovet. Arbetsgivarna kan dessutom anmäla vakansen när som helst på dygnet, utan att behöva ta hänsyn till Arbetsförmedlingens öppettider. Den påtagligt utökade tillgängligheten kan spontant tyckas leda till att Arbetsförmedlingens marknadsandelar för lediga platser bör öka. Men så är inte fallet. Enligt Riksrevisionens rapport har marknadsandelarna under senare decennier trendmässigt minskat och uppgick 2004 till knappt 30 procent.

Ju färre lediga platser som Arbetsförmedlingen har, desto mindre är chanserna att nytillträdande i svenskt arbetsliv får kännedom om lediga arbeten. Av den anledningen skulle utredningens målgrupp gynnas av att fler handläggare arbetar med arbetsgivarkontakter, eftersom det ökar möjligheterna till fler anmälda lediga platser.

#### 17.2.4 Vikten av arbetsgivarkontakter

De flesta nyanställningar eller byten av arbete som sker under ett år tillkommer genom direktkontakter mellan individen och arbetsgivaren. Eftersom arbetssökande på Arbetsförmedlingen ofta har ett mindre nätverk än de som är sysselsatta är det nödvändigt att vakanserna kommer till de arbetslösas kännedom. En viktig förutsättning för detta är att vakanserna anmäls till Arbetsförmedlingen.

För det behövs goda kontaktvägar mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivarna. Många av vakanserna anmäls visserligen via Internet, men för att arbetsgivaren ska tycka att Arbetsförmedlingens tjänster är tillräckligt bra måste det finnas ett förtroende för Arbetsförmedlingen från arbetsgivarens sida. Förtroende uppbyggs inte via annonskampanjer från Arbetsförmedlingen eller telefonkontakter. För att skapa tillräckligt förtroende behöver handläggare från Arbetsförmedlingen göra besök hos arbetsgivaren, där handläggarna förbättrar sina kunskaper om arbetsgivarens verksamhet och villkor. På så sätt skapas ett förtroende som på lång sikt ökar chanserna att arbetsgivaren vid nästa rekryterings-tillfälle använder sig av Arbetsförmedlingens tjänster.

Om inte en arbetsgivare har förtroende för Arbetsförmedlingen, kommer den inte heller att betrakta Arbetsförmedlingen som en lämplig kanal för att publicera vakansen. Arbetsgivaren använder sig då av andra informationskanaler, vilket medför att många vakanser riskerar att gå arbetssökande förbi.

Ett annat problem uppstår när en mindre arbetsgivare anmäler en vakans till Arbetsförmedlingen, som i sin tur publicerar den lediga platsen i hela landet. Är det ett eftertraktat arbete inom ett yrkesområde där det råder överskott på arbetskraft, kan arbetsgivaren få väldigt många sökande till tjänsten. Det är inte ovanligt att en småföretagare får hundratals e-post, brev eller telefonsamtal. För ett mindre företag blir sorteringen av alla arbetssökande övermäktig eftersom tiden inte räcker till. Problemet blir extra känn-

bart eftersom kontrollfunktionen av arbetslöshetsförsäkringen leder till att vissa arbetssökande lämnar jobbansökan på arbeten de egentligen inte är kvalificerade för eller ens intresserade av. En olycklig konsekvens kan bli att arbetsgivaren vid nästa rekryteringsstillfälle avstår från att använda Arbetsförmedlingen som publiceringskanal, eftersom det medför merarbete och att arbetsgivaren inte får tillräckligt med tid för sin egen verksamhet.

Arbetsförmedlingen har vid sådana tillfällen möjlighet att ta ett rekryteringsuppdrag, det vill säga leta upp särskilda arbetssökande som Arbetsförmedlingen anser vara lämpliga. Nackdelen är att arbetssökande som är okända för den enskilda handläggare och som skulle kunna passa inte får kännedom om arbetet. För arbetsgivaren blir det dock ett rimligt antal sökande att gå igenom. Detta förfaringssätt kräver dock ett ömsesidigt förtroende mellan arbetsgivare och Arbetsförmedlingen.

### 17.2.5 Resursallokering

Arbetsmarknadsverkets medelstildelning från den tidigare regeringen har i stor utsträckning riktats till finansiering av någon form av programverksamhet. Närmare 40 miljarder kronor av AMV:s anslag för år 2006 avser programdeltagarnas försörjning i form av aktivitetsstöd och lönesubventioner (inklusive Samhall), köp av utbildningsinsatser från externa leverantörer eller merkostnadsersättningar till anordnare av subventionerade anställningar eller praktikplatser. Även om anordnare av utbildning och praktik förväntas ge utrymme för att individerna ska söka arbete under programmets genomförande, är matchning ingen dominerande verksamhet. Arbetsförmedlarnas matchning mot lediga arbeten och sökintensiteten hos deltagarna avtar under tiden de arbetssökande deltar i arbetsmarknadspolitiska program, jämfört med om de varit helt arbetslösa.<sup>4</sup>

Arbetsmarknadsverket förväntas förbruka de pengar regeringen avsätter. Detta medför att arbetsförmedlingarna ofta blir beordrade att öka programvolymerna för att förbruka tilldelade pengar. Samtidigt har regeringen haft möjlighet att dra tillbaka medel om statens utgiftstak hotas eller om konjunkturen förbättras så mycket att man bedömer att pengarna inte kommer att utnyttjas effektivt. Detta har lett till en situation för Arbetsförmedlingarna när de

---

<sup>4</sup> IFAU (2003), Employment, mobility and active labour market programs.



måste ”gasa” och ”bromsa”, dvs. växelvis koncentrera arbetet på att öka programvolymerna respektive minska dem. Vid dessa tillfällen blir det större fokus på planering och utfall av programolymer medan matchningsverksamheten kommer i andra hand.

I rättvisans namn bör det dock påpekas att även arbetet med arbetsmarknadspolitiska program kräver goda arbetsgivarkontakter, eftersom det är arbetsgivare som anordnar anställningsstöd, lönebidrag och praktikplatser. Överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetsförmedlingar om dessa placeringar kan även utmynna i att vakanser anmäls till Arbetsförmedlingen.

På Arbetsförmedlingarna arbetar i dag ungefär 6 000 personer. Lönekostnaden för dessa uppgår till närmare två miljarder kronor. Men alla på arbetsförmedlingarna arbetar inte med matchning. Vägledare fokuserar oftast på de arbetssökandes eventuella fortbildning snarare än just matchning av lediga arbeten. Det är således en förhållandevis liten del av Arbetsmarknadsverkets resurser som går åt till arbetsgivarkontakter och matchning mot lediga arbeten.

I åiterrapporteringen till regeringen i juni 2006 framkommer det att AMS gjort statistiska beräkningar av sambandet mellan handläggarnas tidsanvändning och resultaten i form av tiden för övergångar till arbete. Det tydligaste resultatet i studien var att ju mer tid ett kontor använder för matchningsarbete, desto snabbare hittar kontorets arbetssökande ett arbete.

Via tidmätningar har Arbetsmarknadsverket gjort en uppskattning av hur kostnaderna fördelar sig på olika tjänster. 12 procent av kostnaderna avser de tjänster som vänder sig till arbetsgivare. 88 procent av kostnaderna uppstår således i samband med tjänster som riktas till arbetssökande.

### 17.2.6 Strukturförändring av Arbetsförmedlingens arbetssätt

I regleringsbrevet för 2006 avsatte den dåvarande regeringen 80 miljoner kronor till Arbetsmarknadsverket för anställning av 200 nya medarbetare som ska arbeta med arbetsgivarkontakter. Det var ett steg i rätt riktning, men utredningen anser att det behövs ta ett större grepp för att få till en varaktig förändring. Arbetsförmedlingens verksamhet och organisation behöver långsiktigt struktureras på ett sätt som gör att en avsevärd del av verksamheten ägnas åt arbetsgivarkontakter. I budgetpropositionen för år 2007 framgår att regeringen i högre grad kommer att fokusera på jobb och

effektiva insatser för dem som står längst från arbetsmarknaden. Som ett led i denna omläggning kommer programverksamheten att reduceras kraftigt och flera insatser kommer att avskaffas utifrån ett förenklings- och effektivitetsperspektiv. Det gäller friår, plusjobb, utbildningsvikariat, akademikerjobb, datortek, interpraktikstipendier och arbetsmarkandsutbildning som inte är upphandlad inom det reguljära utbildningsväsendet samt allmänt och förstärkt anställningsstöd.

Vi delar uppfattningen att en omläggning av denna karaktär behövs. Vi anser dessutom att en högre grad av specialisering bör införas på Arbetsförmedlingen, där vi bland annat föreslår att jobbagenter ska bli en särskild personalgrupp. Dessa ska arbeta nära arbetsmarknaden och dagligen ha kontakt och besöka framför allt arbetsgivare, men även arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i syfte att hålla sig underrättade om vilka kompetenskrav och rekryteringsbehov som uppkommer. Kontakterna behöver inte alltid bestå av företagsbesök. De kan även vara exempelvis frukostmöten, projekt och seminarier.

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 näringslivet och den offentliga sektorn. Arbetsgivarkontakterna ska syfta till att öka arbetsgivarnas förtroende för Arbetsförmedlingen för att på sikt leda till att fler lediga arbeten anmäls dit. När det behövs ska jobbagenterna även hjälpa till vid enskilda rekryteringsuppdrag, då arbetsgivaren av tidsskäl inte har möjlighet att gå igenom ett stort antal jobbansökningar. Jobbagenterna ska här underlätta rekryteringsprocessen för arbetsgivaren och bidra till att tillsätta vakanserna så fort som möjligt.

Utredningen föreslår även att AMS ges i uppdrag att återinföra så kallade specialförmedlingar. Arbets sökande inom specifika yrkesgrupper behöver bättre stöd från arbetsförmedlare som har djupare kunskaper om olika yrken. Det gäller i synnerhet akademiker vars kompetenser ibland befinner sig på en nivå som arbetsförmedlarna inte är bekanta med. Handläggarna på dessa specialförmedlingar eller branschkontor kommer att ha djupare kunskap om vad som fordras för att få arbete och har också möjlighet att bekanta sig med dessa arbetsgivare inom regionen. Det ökar sannolikheten för att handläggarnas yrkeskunskaper och kontakter kommer att motsvara de behov som de arbetssökande har. Utredningen

är medveten om att denna utveckling till vissa delar redan har startat med de fem fullserviceförmedlingarna i Malmö. Det finns dock enligt vår mening anledning att ytterligare utveckla specialförmedlingarna eftersom vi tror att återinförandet av dessa gynnar utredningens målgrupp såtillvida.

Utrymmet för specialförmedlingar eller branschkontor finns inte på alla orter. I storstäder och medelstora kommuner finns dock tillräckligt många arbetssökande och arbetsgivare för att en specialförmedling ska kunna anses vara motiverad.

Utredningen är medveten om att efterfrågan på arbetskraft varierar geografiskt och konjunkturrellt. Arbetsförmedlingarna bör självfallet balansera resurserna för arbetssökande och arbetsgivare därefter. På orter där det råder ett stort överskott på arbetskraft finns det goda skäl att ha fler handläggare som arbetar med arbetssökande. Det är dock viktigt att Arbetsförmedlingen arbetar för att öka den geografiska rörligheten av arbetskraften.

Utredningens bedömning är att omstrukturering av personalstyrkan till större fokus på arbetsgivarkontakter och inrättandet av specialförmedlingar, bör leda till att fler vakanser anmäls till Arbetsförmedlingen och att handläggarna på specialkontoren får ökade kunskaper om enskilda yrken. Detta ökar möjligheterna för nytillträdande på arbetsmarknaden att hitta ett arbete och få bra service från Arbetsförmedlingen.

### 17.3 Etableringsjobb för nytilträdande arbetsökande – komplement till Nystartsjobb

**Utredningens förslag:** Nytilträdande arbetsökande som har fyllt 20 år och som inte har rätt till nystartsjobb förrän efter 1 år ska kunna erbjudas etableringsjobb. 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.

Målgruppen för etableringsjobb definieras på följande sätt:

- Arbetsökande personer som är 25 år eller äldre som inte har haft en anställning som överstiger tre månader och som har varit anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader och under denna period varit beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning till följd av att man saknat inkomster från eget arbete.

Målgruppen när det gäller arbetsökande som är utrikes födda är de personer som har haft uppehållstillstånd längre än tre år, samt deras anhöriga som under de tre senaste åren har beviljats uppehållstillstånd. Dessa utrikes födda personer ska kunna erbjudas etableringsjobb förutsatt att de inte har haft en anställning som överstiger tre månader och varit anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader och under denna period varit beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning till följd av att man saknat inkomster från eget arbete.

Förutsättningen för att en arbetsgivare ska kunna anställa en person med de regler som föreslås gälla för etableringsjobb är att arbetsgivaren kan erbjuda den anställde en personlig mentor under anställningstiden samt erbjuda personlig kompetensutveckling vid behov.

Införandet av etableringsjobb föreslås regleras i förordning och stimulans till arbetsgivare för etableringsjobb som har beslutats av Arbetsmarknadsverket föreslås få tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för denne, enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

### 17.3.1 Nyttillträdande på arbetsmarknaden

Nyttillträdande på arbetsmarknaden har ofta ett sämre utgångsläge än personer som har erfarenhet av arbetslivet när de söker arbete. 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. 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 gör att de i högre grad är utelämnade till Arbetsförmedlingens möjligheter och förmåga att intressera arbetsgivare för deras tjänster.

### 17.3.2 Etableringsjobb i förhållande till Nystartsjobben

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 och innebär att ett belopp motsvarande arbetsgivaravgifterna, inklusive ålderspensionsavgiften, ska tillgodoföras arbetsgivaren för de personer som kvalificerar till ett nystartsjobb. Nystartsjobben ska gälla för personer som varit arbetslösa, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program eller fått sin försörjning från sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning, på heltid i mer än ett år. Subventionen lämnas under lika lång tid som vederbörande varit arbetslös, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program alternativt fått sin försörjning från sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning, dock högst fem år. För personer äldre än 55 år skall subventionen ges under dubbelt så lång tid som personen varit frånvarande från arbetslivet, dock högst 10 år. Nystartsjobben ska dessutom omfatta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, kvotflyktingar samt dessa gruppers anhöriga under de tre första åren efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Subventionen ska ges till nystartsjobb i det privata näringslivet och till offentliga arbetsgivare när dessa bedriver affärsverksamhet. Lagen om anställningsskydd (LAS) ska gälla för nystartsjobben.

När det gäller nyttillträdande som är beroende av ekonomiskt bistånd, kommer vissa att kunna erbjudas nystartsjobb i ett tidigt skede och andra först efter ett år. De som kommer att omfattas av nystartsjobben omedelbart är merparten av de nyanlända invand-

rare i arbetsför ålder som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet, och som har beviljats uppehållstillstånd inom de senaste tre åren. Detsamma gäller för deras anhöriga som har beviljats uppehållstillstånd inom de tre senaste åren. För ungdomar i åldern 20–24 år krävs att de varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program i minst sex månader. För övriga personer som är beroende av ekonomiskt bistånd kommer möjligheten till nystartsjobb att finnas först efter ett år.

### **17.3.3 Vikten av tidiga insatser för samtliga arbetsökande som är beroende av ekonomiskt bistånd**

Vi anser att det är viktigt att även personer som är 25 år eller äldre och som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden kan erbjudas insatser i ett tidigt skede för att öka möjligheterna att gå från bidrag till arbete. Detsamma gäller för personer som har invandrat och som har haft uppehållstillstånd i Sverige längre tid än tre år samt deras anhöriga. Ännu efter sju år i landet har mindre än hälften av kvinnorna och drygt hälften av männen sysselsättning, av de nyanlända invandrare som mottogs 1996. Skälen till att sysselsättningen inte ökar snabbare är inte bara konjunktursvängningarna. Bristen på en individualiserad och arbetsmarknadsinriktad introduktion är också en bidragande orsak.

Konstruktionen av nystartsjobben har för dessa personer ett för långt tidsperspektiv. Insatser bör sättas in i ett tidigt skede för samtliga arbetsökande som är nytillträdande på arbetsmarknaden och beroende av ekonomiskt bistånd. Vi anser att sex månader är en lämpligare tidsperiod för denna grupp. Våra kontakter med kommunala företrädare har tydligt visat hur viktigt det är att insatser för att överbrygga svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden sätts in i ett tidigt skede, eftersom en längre tids beroende av ekonomiskt bistånd riskerar att leda till passivitet och uppgivenhet. Inte sällan får det till följd att personen i fråga blir "klientifierad" och förlorar de egna drivkrafterna, vilket är förödande för det självförtroende man så väl behöver om man ska lyckas ta sig ut på arbetsmarknaden. Tidiga insatser är således även av stor vikt för att förebygga ett eventuellt senare behov av rehabiliteringsinsatser.

När det gäller unga människor föreslås i en promemoria från Finansdepartementet, utgiven 21 december 2006, en nedsättning av

arbetsgivaravgifterna för personer som är mellan 19 och 24 år i syfte att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2007. Denna förändring kommer sannolikt att öka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden även för vissa av de ungdomar som i dag är beroende av ekonomiskt bistånd. Ytterligare ansträngningar behöver dock göras för att fånga upp unga människor som i dag står utanför arbetsmarknaden, enligt utredningens mening.

#### **17.3.4 Personer med ekonomiskt bistånd matchas inte lika ofta mot lediga arbeten**

Arbetsförmedlingen har i dag ett tydligt uppdrag och ansvar för arbetssökande med arbetslöshetsersättning. Kontrollfunktionen har skärpts, vilket har gjort att alla arbetssökande som får arbetslöshetsersättning måste stå till arbetsmarknadens förfogande och vara kategoriserade som arbetslösa (sökandekategori 11). För personer med ekonomiskt bistånd finns inte samma krav, eftersom Arbetsförmedlingens kontrollfunktion inte är avsedd för denna kategori. Det är förmodligen förklaringen till att personer som är anmälda hos arbetsförmedlingen som har ekonomiskt bistånd är överrepresenterade i kategorin Övriga inskrivna (sökandekategori 14). Personer som är registrerade i denna sökandekategori matchas inte mot lediga arbeten i lika stor utsträckning som de arbetssökande som är kategoriserade i sökandekategori 11. Arbetsökande personer som är beroende av ekonomiskt bistånd har i och med detta ett sämre utgångsläge när det gäller tillgången på vakansförslag från Arbetsförmedlingen eller när det gäller att få en anställning med subventionerad lön eller med slopade arbetsgivaravgifter, jämfört med personer som får arbetslöshetsersättning.

Det är, enligt utredningens mening, särskilt viktigt att det sker en matchning mot lediga arbeten när det gäller nytillträdande som många gånger saknar referenser. Det är inte minst viktigt när det handlar om personer som är utrikes födda. Som tidigare nämnts finns det enligt Integrationsverket empiriskt stöd för att förklaringar till skillnader på arbetsmarknaden mellan personer som är födda i Sverige och personer födda utomlands måste sökas på efterfrågesidan. Uppfattningar hos både arbetsgivare, fackföreningar och hos människor i allmänhet av personer som kommer från andra

länder och deras kompetens kan i vissa fall försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens insatser för att etablera kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare är därmed särskilt viktig för att stereotypa föreställningar som grundar sig på etnicitet inte ska bidra till att vissa människor mer eller mindre kategoriskt utestängs från arbetsmarknaden.

### **17.3.5 Etableringsjobb för nytillträdande som inte kommer i fråga för nystartsjobb**

Utredningen vill underlätta möjligheten för de personer som är beroende av ekonomiskt bistånd att etablera sig på arbetsmarknaden genom att under en övergångsperiod ge en generös subvention i form av etableringsjobb för att stimulera arbetsgivare att anställa personer som inte kan visa upp några tidigare arbetsreferenser. Förslaget innebär att arbetsgivaren får en reduktion på lönekostnaden upp till 50 procent av den totala lönekostnaden, dock högst 350 kronor om dagen. Denna lönekostnadsreduktion är mer generös än de föreslagna nystartsjobben och motiveras av att målgruppen aldrig fått fotfäste på den svenska arbetsmarknaden och att ett långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd riskerar att leda till ett utanförskap som kan bli allt svårare att bryta ju längre tiden går.

Etableringsjobb ska kunna pågå i högst sex månader och erbjudas arbetssökande som fyllt 20 år och som inte har rätt till nystartsjobb förrän efter 1 år. Målgruppen ska ha en begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv och ha varit anmälda på Arbetsförmedlingen i minst sex månader. Ytterligare en förutsättning är att personen i fråga under denna period inte har haft några inkomster av eget arbete samt varit beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Subventionen kan gälla hel- eller deltidsanställningar hos en privat eller offentlig arbetsgivare eller hos en ideell organisation.

Syftet med förslaget är att nytillträdande på arbetsmarknaden ska få en gynnsam möjlighet att efter en relativt kort tid som arbetslös etablera sig på arbetsmarknaden, med en anställning där arbetsgivaren inte behöver betala hela lönekostnaden. Konstruktionen av de nuvarande anställningsstöden kräver att en arbetssökande som är över 25 år ska ha varit oavbrutet arbetssökande under minst 12 månader för att vara aktuell för en subventionerad anställning.



Att ha varit anmäld hos Arbetsförmedlingen under så lång tid utan att ha fått arbete kan vara stigmatiserande i sig. Har enskilda varit arbetslösa under en lång tid hjälper det inte alltid att Arbetsförmedlingen i princip erbjuder arbetsgivaren att subventionera hela lönen. Arbetsgivaren vill ändå inte ta det ansvaret. Vi vill därför öka arbetsmarknadsanknytningen i ett tidigare skede för denna grupp och föreslår därför att etableringsjobb ska kunna erbjudas efter att en person varit anmäld på Arbetsförmedlingen i sex månader.

Införandet av etableringsjobb föreslås regleras i förordning och stimulans till arbetsgivare för etableringsjobb som har beslutats av Arbetsmarknadsverket föreslås få tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för denne enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

### 17.3.6 Karensregler

En förutsättning för att komma i fråga för etableringsjobben är att man har varit helt arbetslös och varit beroende av ekonomiskt bistånd under sammanlagt sex månader. I de fall en person efter att ha etableringsjobbat återigen blir arbetslös och beroende av ekonomiskt bistånd, bör man kunna komma ifråga för etableringsjobb igen efter sex månader. Tiden i etableringsjobb bör dock alltid räknas som arbetstid, vilket innebär att man inte kan sluta etableringsjobba under pågående sexmånadersperiod för att börja ett annat etableringsjobb. Eftersom syftet med etableringsjobben är att man ska etablera sig på arbetsmarknaden, är det inte rimligt att samma person erbjuds etableringsjobb vid ett flertal upprepade tillfällen. Det bör dock vara upp till arbetsförmedlaren att närmare ta ställning till detta.

### 17.3.7 Målgruppen

Målgruppen för etableringsjobb är arbetssökande som inte har rätt till nystartsjobb förrän efter 1 år och som har en begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv.

Utredningen definierar målgruppen på följande sätt:

- Arbetssökande personer som är 25 år eller äldre som inte har haft en anställning som överstiger tre månader och som har varit anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex

månader och under denna period varit beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning till följd av att man saknat inkomster från eget arbete.

Målgruppen när det gäller arbetssökande som är utrikes födda är de personer som har haft uppehållstillstånd längre tid än tre år, samt deras anhöriga som under de tre senaste åren har beviljats uppehållstillstånd. Dessa utrikes födda personer ska kunna erbjudas etableringsjobb förutsatt att de inte har haft en anställning som överstiger tre månader och varit anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader och under denna period varit beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning till följd av att man saknat inkomster från eget arbete.

Under år 2005 var cirka 10 000 biståndstagare, 25 år eller äldre, inskrivna på arbetsförmedlingen under hela året, enligt årsstatistiken för ekonomiskt bistånd. Det är inte möjligt att ur denna statistik utläsa hur många som varit inskrivna i sex månader. Ett rimligt antagande är att det kan röra sig om ytterligare 5 000 personer, dvs. totalt 15 000 personer. Som nytillträdande har man inte kvalificerat sig för A-kassa. Merparten av dem som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som är beroende av ekonomiskt bistånd har inte kvalificerat sig för A-kassa. Enligt vår fördjupningsstudie hade 76 procent av dem som år 2004 var inskrivna på Arbetsförmedlingen enbart ekonomiskt bistånd, vilket innebär att antalet kan reduceras till cirka 11 400 personer (76 procent av 15 000 personer). Efter att hänsyn tagits till vistelsetid i Sverige för de utrikes födda uppgår antalet personer som kan komma i fråga för etableringsjobb till totalt cirka 10 000 personer (drygt 1 400 utrikes har enligt årsstatistiken för det ekonomiska biståndet varit i Sverige i endast fyra år). Det innebär att cirka 5 000 personer i genomsnitt per år beräknas kunna komma ifråga för etableringsjobben.

### 17.3.8 Kompetensutveckling

Förslaget om införandet av etableringsjobb innebär en högre grad av subvention för arbetsgivaren jämfört med nystartsjobben. Det motiverar i sin tur att högre krav kan ställas på arbetsgivaren i fråga. Som ny på arbetsmarknaden är det viktigt att man får goda förutsättningar att lära sig arbetsuppgifterna och komma in i arbetsgemenskapen. En personlig mentor som vi lägger förslag om

i kommande avsnitt kan i detta sammanhang vara av stort värde. Därutöver bör den anställde i vissa fall kunna ges möjligheter till kompetensutveckling utanför arbetet. Det kan t.ex. handla om att man kan läsa svenska eller delta i någon annan form av kompetensutveckling på betald arbetstid. Det bör vara upp till arbetsgivaren och den anställde att komma överens om vilket kompetensutvecklingsbehov som finns samt hur kompetensutvecklingen kan se ut i det enskilda fallet. Syftet med kompetensutvecklingen ska vara att den nyanställde får fördjupade kunskaper som är till nytta i arbetsituationen.

### 17.3.9 Undanträngningseffekter

De befintliga anställningsstöden har varit till för att undanröja arbetsgivarnas eventuella tveksamheter att anställa en person som varit arbetslös under en längre tid och som därmed, enligt arbetsgivarens synsätt, riskerar att vara mindre produktiv. De nya etableringsjobben ska kunna ges redan efter sex månader, vilket kan medföra att arbetsgivaren får en reducerad lönekostnad för en högproduktiv person som eventuellt hade anställts ändå. Förutom att staten mister skatteintäkter, kan det ge upphov till en spiral av lönesubventioner från Arbetsförmedlingen. Personer som varit anmälda på Arbetsförmedlingen under en längre tid och vars anställningsstöd syftar till att öka dennes anställningsmöjligheter, får här en betydande konkurrens av arbetssökande som varit anmälda på förmedlingen under en kortare tidsperiod som också får subventionerad lön, om än med en lägre subventionsgrad.

Anställningsstödens undanträngningseffekter har dock tonats ned under senare år. När anställningsstöden riktats till arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden minskar de negativa effekterna som undanträngning av osubventionerade arbeten medför. Anställningsstöden har i stället framhållits som en effektiv insats för att få ut arbetslösa i arbete.<sup>5</sup> De positiva effekterna gäller för personer som varit anmälda på Arbetsförmedlingen under ett år, men även för dem som varit anmälda på förmedlingen under tre år. Utredningen tror att dessa positiva effekter även gäller efter ett halvårs inskrivning, om det handlar om personer som är beroende av ekonomiskt bistånd och som saknar förankring på arbetsmarknaden.

---

<sup>5</sup> IFAU, Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?, 2004:17.

## 17.4 Mentorskap

**Utredningens förslag:** Ett mentorskap ska införas i form av ett personligt stöd vid en arbetspraktik eller vid deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska program. Förändringen föreslås belasta utgiftsområde 13 Arbetsmarknad anslag 22:4 och regleras i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

Personer som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd står olika långt ifrån arbetsmarknaden och de har därmed varierande behov av insatser.

En av de insatser som i dag saknas är möjligheten att ge enskilda arbetslösa ett personligt stöd i form av en stödperson under en arbetspraktik eller vid deltagande i ett annat arbetsmarknadsprogram. Ett sådant särskilt stöd kan vara värdefullt för att ta det första steget ut i arbetslivet. Lämpligen kan den personen vara en utvald arbetskamrat som stödjer den arbetslöses introduktion på arbetsplatsen.

Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) är ett program på Arbetsförmedlingen som syftar till att ge ett särskilt stöd vid introduktionen inför en anställning. Stödet ges om den arbetssökande har stort behov av individuellt stöd för att träna sig i arbetsuppgifter och annat som krävs i arbetsituationen. Målgruppen för denna insats är i dag arbetssökande med funktionshinder som dessutom har en nedsatt arbetsförmåga. Om insatsen sätts in får den speciella SIUS-konsulenten ett uppdrag att tillsammans med arbetsplatsen ta fram ett lämpligt upplägg på introduktionen. Dessutom ska SIUS-konsulenten ge ett individuellt stöd till den arbetssökande enligt en uppgjord handlingsplan. Mycket av de tankar som finns runt SIUS-konsulenter ligger i linje med utredningens idéer när det gäller mentorer. En annan verksamhet som kan ge inspiration till hur vårt förslag till mentorskap närmare kan utformas är den verksamhet som bedrivs inom Volontärbyrån. Syftet med verksamheten är att kanalisera människors engagemang till frivilligorganisationerna och hjälpa frivilligorganisationerna att ta tillvara volontärer i sin verksamhet.

Internationellt finns en större erfarenhet av den insats som vi föreslår. I exempelvis Danmark använder ungefär sju procent av kommunerna mentorskap i större omfattning. Där finns det inga regler för hur länge den enskilde kan ha en mentor. Timantalet och

längden på mentorskapet fastställs i stället i ett avtal, och en vanlig omfattning är fem timmar per vecka i maximalt fyra månader.<sup>6</sup> I Danmark kan mentorn vara anställd på arbetsplatsen, men kan också komma utifrån. Kommunen täcker arbetsgivarens lönekostnader för de timmar som den anställde är mentor. Kommunen kan också bevilja ett ekonomiskt bidrag på 6 000 Dkr till utbildning av mentorn. Staten ersätter sedan kommunerna med 50 procent av kostnaderna.

Vi anser att arbetsmarknadspolitiska medel ska avsättas till mentorer för arbetslösa som i samband med deltagandet i ett arbetsmarknadspolitiskt program behöver särskilt stöd. En viktig utgångspunkt för mentorskap är att det är den enskilde som avgör om en mentor ska tillsättas eller inte. Det bör alltså vara en möjlighet till stöd som den enskilde antingen kan välja att ta emot eller inte. Praktiska omständigheter såsom tillgången på mentorer kommer sannolikt att innebära en begränsning för hur omfattande denna insats kan bli. Det är också rimligt att en mentor får viss utbildning för att fullgöra sitt uppdrag.

Enligt AMS uppgick antalet SIUS-konsulenter till drygt 300 år 2005. Med ledning av detta torde det vara rimligt att inom en relativt kort period få en omfattning på uppemot 800 mentorer.

## 17.5 Rehabilitering genom arbete i sociala företag

**Utredningens bedömning:** Det mervärde som sociala företag kan tillföra både individen och samhället bör i högre grad tillvaratas inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

Det är av stort värde både för individen och för samhället att meningsfulla arbeten skapas för dem som vill jobba trots att man har en begränsad arbetsförmåga. Orsakerna till att en person har en nedsatt arbetsförmåga kan relateras både till arbetsplatsen, arbetsuppgifterna och till de individuella förutsättningarna. För att kunna ge det stöd som behövs i varje enskilt fall är det därför viktigt att man beaktar både de individuella orsakerna och förutsättningarna på arbetsplatsen. Inom socialt företagande står människorna och deras behov i centrum, vilket gör det möjligt för människor att arbeta 100 procent av sin egen arbetsförmåga.

<sup>6</sup> Köpenhamns Kommun (2004), Bryg gamle vaner ansät nye ansigter.

Det sociala företagandet har hittills varit av mindre omfattning i Sverige jämfört med andra länder inom EU. Mycket tyder dock på att socialt företagande kan spela en betydligt större roll för att ge arbete och välfärd för den grupp medborgare som i dag står lite längre från arbetsmarknaden. Exempel på sociala företag i detta sammanhang är arbetskooperativ (drivs ofta som en ekonomisk förening men kan också vara ett aktiebolag), ideella föreningar och stiftelser.

Sociala företag erbjuder arbete till personer med mycket skiftande arbetskapacitet, samtidigt som det finns en mängd olika inriktningar av företag. Inom ramen för projektet Equal har man i sammanställningen Socialt företagande – en väg till arbetsmarknaden<sup>7</sup> visat att det i dag finns drygt 170 sociala företag vars huvudsyfte är att bedriva en icke-vinstdrivande arbetsintegrerande verksamhet. Sammantaget sysselsätter dessa företag uppskattningsvis 4 500 personer. Sociala företag kan erbjuda både arbetsträning och rehabilitering, vilket i sin tur ökar kunskaperna om en persons arbetsförmåga. Vissa företag erbjuder permanenta arbeten, vilket skapar nya arbetstillfällen. De sociala företagen kan grupperas i följande kategorier:<sup>8</sup>

1. Övergångsföretag: Erbjuder arbetsträning, rehabilitering och utbildning. Därefter går de berörda vidare till andra företag som arbetar på kommersiella villkor.
2. Företag som skapar permanenta arbeten: Erbjuder arbeten som finansieras genom försäljning av tjänster och varor på en kommersiell marknad. Företaget får kompletterande lönebidrag under rehabiliteringstiden enligt vissa kriterier.
3. Permanent subventionerade företag: Erbjuder arbetsplatser för svårt funktionshindrade. Företaget får lönebidrag som ska kompensera bristande produktivitet och vissa kostnader för särskilda arbetsledningsinsatser m.m.
4. Företag som arbetar med personer som har haft stora sociala problem: Erbjuder arbetsplatser för rehabilitering och reaktivering, och till bland annat före detta missbrukare och kriminellt belastade.

---

<sup>7</sup> Projekt som drivs av NUTEK. Sammanställningen av sociala arbetsintegrerade arbetskooperativ har genomförts av Pernilla Friberg och Eva Laurelli inom ramen för detta projekt under år 2006.

<sup>8</sup> Klassificeringen är gjord av det europeiska forskningsnätverket EMES.

### 17.5.1 Mervärdet av att arbeta inom sociala företag

Under utredningens gång har vi sett många exempel på att människor som ges möjligheter att utvecklas i sin egen takt både får ett ökat självförtroendet och en ökad arbetsförmåga. Det har stärkt oss i vår uppfattning att det är viktigt att ta tillvara vars och ens arbetsförmåga även om den är begränsad. Detta synsätt ligger även i linje med vad som sägs i direktiven om betydelsen av att i högre grad ta tillvara den kompetens som finns i samhället. Det är även viktigt inför en eventuell kommande arbetskraftsbrist.

Vår uppfattning är att möjligheterna att rehabilitera en person ökar om den enskilde ges redskap att återta kontrollen över sitt liv och upplever oberoende och stolthet över det man gör, dvs. att man får möjligheter att återerövra makten över sitt eget liv. Detta synsätt, som ibland beskrivs med det engelska ordet empowerment, är centralt för de sociala företagen, och bidrar i stor utsträckning till det mervärde som sociala arbetskooperativ kan erbjuda.

En annan fördel med sociala företag är att verksamheten bygger på arbete och att människor faktiskt utför en arbetsinsats även om man har en begränsad arbetsförmåga. Det är förmodligen lättare att uppleva självförtroende, stolthet och delaktighet genom ett arbete jämfört med att vara sysselsatt i ett projekt som i mer generella termer syftar till aktivering. Genom att sociala företag skapar nya arbetstillfällen bidrar de också till att öka efterfrågan på arbetskraft. Det är inte minst värdefullt för personer som befinner sig i ett utanförskap och som därmed får möjligheter att komma in i arbetslivet.

## 17.6 Arbetslivsinriktad rehabilitering inom sociala arbetskooperativ

### 17.6.1 Begreppet funktionshindrad

De insatser som AMS erbjuder personer med en begränsad arbetsförmåga regleras i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Själva begreppet funktionshindrad är inte närmare preciserat och att vara funktionshindrad kan betyda olika saker för olika personer. En person som har rörelsehinder behöver inte uppleva sig som funktionshindrad om arbetsplatsen anpassas och görs tillgänglig. Vidare kan personer som har ett funktionshinder

ha full arbetsförmåga om arbetsplatsen kan erbjuda rätt hjälpmedel. En del personer kan uppleva svårigheter att klara av att arbeta till följd av psykiska och/eller socialmedicinska funktionshinder, och för denna grupp är ofta självförtroendehöjande insatser av stor betydelse.

Begreppet funktionshinder inom arbetsmarknadspolitiken verkar vara en samlingsbenämning för personer som av en rad olika anledningar har en begränsad arbetsförmåga. Det är enligt utredningen viktigt att se begreppet i relation till förhållandena på arbetsmarknaden, eftersom förutsättningarna på arbetsplatsen kan ha stor betydelse för om individen upplever sig som funktionshindrad eller ej. Det kan även ifrågasättas om det är relevant att överhuvudtaget använda sig av en sådan typ av klassificering. Det bidrar knappast till att öka självförtroendet för individen i fråga.

### **17.6.2 Utvecklings- och trygghetsanställning i sociala arbetskooperativ**

Vi har tidigare använt begreppet sociala företag där både arbetskooperativ, ideella föreningar och stiftelser kan ingå. I de följande avsnitten lägger vi förslag som specifikt riktar sig till sociala arbetskooperativ. När det gäller begreppet sociala arbetskooperativ utgår vi från samma definition som görs i betänkandet "Inte bara Samhall"<sup>9</sup>, dvs. det är fristående sammanslutningar av personer som samverkar för att lösa behov av arbete och social gemenskap genom ett samägt och demokratiskt företag. Vinstmotivet är underordnat syftet att utveckla och göra bruk för vars och ens arbetsförmåga och medbestämmande i företagets angelägenheter. Personer som befinner sig utanför den ordinarie arbetsmarknaden på grund av funktionshinder 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.

Som tidigare nämnts har vi dock en vidare syn på den målgrupp som bör kunna komma i fråga för sociala arbetskooperativ. Enligt vår mening kan en anställning i ett socialt arbetskooperativ även vara ett alternativ för personer som inte har ett klart definierat funktionshinder. Det kan t.ex. handla om människor som har en

---

<sup>9</sup> SOU 2003:56.



mer tillfälligt nedsatt arbetsförmåga eller om personer som kan behöva stöd för att successivt öka självförtroendet, utan att för den skull vara uttalat funktionshindrad.

**Utredningens bedömning:** De arbetsmarknadspolitiska insatserna utvecklingsanställning och trygghetsanställning bör i högre grad riktas mot sociala arbetskooperativ.

**Utredningens förslag:** 30 procent av anslaget 22:4 Lönebidrag och Samhall m.m. anslagspost 3 inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad avsätts för utvecklingsanställning i sociala arbetskooperativ, och 30 procent ur samma anslag och anslagspost avsätts för trygghetsanställning i sociala arbetskooperativ.

Sociala arbetskooperativ är i varierande grad beroende av samhällets stöd. 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 eller ekonomiskt bistånd. Stödformerna till arbetslösa bidragsberoende och långtidssjuka uppfattas ofta som splittrad av aktörerna inom sociala arbetskooperativ. 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. Vi tror dock att fler sociala arbetskooperativ skulle kunna göra en insats inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen om regelverket vore enklare och i högre grad tog sin utgångspunkt från en persons faktiska arbetsförmåga. År 2006 infördes inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen de båda insatserna utvecklingsanställning och trygghetsanställning för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Båda dessa insatser är av intresse i detta sammanhang, enligt utredningens mening.

### 17.6.3 Utvecklingsanställning

Utvecklingsanställning är anpassat arbete för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som står långt från arbetsmarknaden. Syftet är att individen genom arbete, i kombination med andra insatser, ska öka sin arbetsförmåga och

anställningsbarhet. Det ekonomiska stödet till utvecklingsanställning är tidsbegränsat till högst ett år. Ekonomiskt stöd lämnas av Arbetsförmedlingen och finns i två former, dels ett så kallat lönebidrag, dels ett så kallat anordnarbidrag som ska täcka särskilda kostnader. Lönebidraget anpassas efter nedsättningen av arbetsförmågan och det arbete som ska utföras. Enligt utredningens uppfattning passar utvecklingsanställningen för de sociala arbetskooperativ som agerar som "övergångsföretag", dvs. som erbjuder arbetsträning, rehabilitering och utbildning med sikte på en övergång till andra företag.

#### **17.6.4 Trygghetsanställning**

Trygghetsanställning kan betraktas som ett alternativ till skyddat arbete hos Samhall. Stöd till en trygghetsanställning kan lämnas till alla andra arbetsgivare än Samhall som anställer en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som har stort behov av stöd i arbetet. Målgruppen är framför allt arbetsökande som Arbetsförmedlingen bedömer ha så stort behov av anpassning och stöd i arbetssituationen att en anställning med andra stödformer inte kan fungera. Med detta menas främst personer med psykiska eller intellektuella funktionshinder, men även personer med mer än en funktionsnedsättning, exempelvis rörelse- och kommunikationssvårigheter. Ekonomiskt stöd lämnas av Arbetsförmedlingen i form av lönebidrag och ersättning för eventuella särskilda kostnader (så kallat anordnarbidrag). Trygghetsanställning ska följas upp regelbundet genom besök på arbetsplatsen. Vid omprövning det fjärde året ska Arbetsförmedlingen göra en mer grundläggande prövning av hur arbetsförmågan har utvecklats och om det finns skäl för att fortsätta lämna lönebidrag till trygghetsanställning, och i så fall på vilken nivå. Enligt utredningens uppfattning kan trygghetsanställningen vara lämplig för de sociala arbetskooperativ som skapar permanenta arbeten.

#### **17.6.5 Sociala arbetskooperativ har en plats att fylla**

För år 2006 beräknas det totala antalet utvecklingsanställningar omfatta i genomsnitt 1 400 personer, och 214 miljoner kronor är budgeterat för detta ändamål. Trygghetsanställningarna beräknas

omfatta i genomsnitt 500 personer, och utgifterna beräknas uppgå till 85 miljoner kronor under år 2006. Enligt veckostatistik från AMV hade totalt 1 253 personer en utvecklingsanställning vecka 52 år 2006. Vid samma tidpunkt hade sammanlagt 539 personer fått en trygghetsanställning.

Det ger en fingervisning om att det finns utrymme för sociala arbetskooperativ att kunna vara en aktör både när det gäller utvecklings- och trygghetsanställningar. I budgetpropositionen för år 2007 framgår vidare att ytterligare satsningar görs på utvecklings- och trygghetsanställningar<sup>10</sup>. Sammanlagt är drygt 400 miljoner kronor avsatta för utvecklingsanställningar under år 2007 och 440 miljoner kronor för trygghetsanställningar.

Som tidigare nämnts finns det i dag drygt 170 sociala arbetskooperativ som bedriver en icke vinstdrivande arbetsintegrerande verksamhet i Sverige. Av naturliga skäl är det svårt att precisera exakt hur många sociala arbetskooperativ som skulle kunna komma i fråga för dessa anställningar, men en uppskattning är att sociala arbetskooperativ skulle kunna användas i en storleksordning som motsvarar 30 procent av de utvecklingsanställningar som beräknas för år 2007, och för 30 procent av de trygghetsanställningar som beräknas för år 2007. Uttryckt i antal personer innebär det att uppskattningsvis cirka 700 personer med utredningens förslag skulle kunna komma i fråga för en utvecklingsanställning i ett socialt arbetskooperativ och att cirka 800 personer skulle kunna komma i fråga för en trygghetsanställning i ett socialt företag.

---

<sup>10</sup> Prop. 2006/2007:1, utgiftsområde 13.

## 17.7 Fördjupat samarbete på lokal nivå mellan Arbetsförmedlingen och lokala kooperativa utvecklingscentrum

**Utredningens förslag:** Arbetsförmedlingarna ges i uppdrag att i samverkan med lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU) och kommunala företrädare inventera vilka sociala arbetskooperativ som finns på lokal nivå. Arbetsförmedlingarna ska tillsammans med LKU även utveckla metoder och rutiner för den lokala matchningen av utvecklings- och trygghetsanställningar i sociala arbetskooperativ.

Det fördjupade samarbetet ska betraktas som ett projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning enligt § 31–32 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, och finansieras inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslag 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader*. Genomförandet av projektet ska ske under ett års tid och 5 miljoner kronor ska avsättas för ändamålet.

Lokala kooperativa utvecklingscentrum (LKU) finns i varje län och ger rådgivning, konsultation och utbildning till alla typer av socialt företagande. Verksamheten stöds av staten via NUTEK och av lokala medlemmar, bland annat kommuner, kooperativa företag och intresseorganisationer. De lokala kooperativa utvecklingscentrumen är samlade i en gemensam organisation, Föreningen Kooperativ Utveckling, FKU. De lokala utvecklingscentrumen har i regel god kännedom om de företag som har startat, eftersom man har varit med och stöttat den process som föregår själva företagsbildningen. Ofta handlar det om olika typer av projekt som senare övergår till att bli företag.

För att fler utvecklings- och trygghetsanställningar ska kunna riktas till sociala arbetskooperativ är det viktigt att de kunskaper som finns hos de lokala kooperativa utvecklingscentrumen (LKU) och på kommunal nivå kommer Arbetsförmedlingen till del på ett mer systematiskt sätt. Vi föreslår därför att Arbetsförmedlingarna ges i uppdrag att tillsammans med lokala kooperativa utvecklingscentrum (LKU) och kommunala företrädare inventera vilka sociala arbetskooperativ som finns på lokal nivå samt utveckla metoder och rutiner för den lokala matchningen av utvecklings- och trygghetsanställningar i sociala arbetskooperativ.

Inom ramen för projektet bör även ingå utbildningsinsatser och informationsinsatser i syfte att öka kunskaperna om hur socialt företagande kan användas även inom andra delar av arbetsmarknadspolitiken, t.ex. lönebidrag, särskilt anställningsstöd och ny-startsjobb. Osubventionerade anställningar kan naturligtvis också förekomma i sociala arbetskooperativ.

### 17.8 Förhöjt anordnarbidrag som stimulans för start av nya sociala arbetskooperativ

**Utredningens förslag:** I syfte att stimulera tillkomsten av fler sociala arbetskooperativ ska det anordnarbidrag som lämnas som ekonomiskt stöd vid utvecklingsanställning och trygghetsanställning i vissa fall kunna uppgå till 300 kronor per dag per anställd.

Förutsättningen för att kunna få det förhöjda anordnarbidraget ska vara att ett socialt arbetskooperativ startar 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 ett socialt arbetskooperativ ska kunna gå från ett utanförskap till ett inkluderande arbetsliv.

Anordnarbidrag på denna nivå ska kunna lämnas i högst ett år.

Förhöjt anordnarbidrag ska dock inte lämnas om arbetsgivaren blir kompenserad för sina särskilda kostnader genom annat statligt stöd.

Ett tillägg med denna innebörd görs i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Enligt utredningens mening är det angeläget att stimulera tillkomsten av fler sociala arbetskooperativ för att möjliggöra ett mer inkluderande arbetsliv. Styrkan i dessa typer av företag är att de bygger på delaktighet och självhjälp, samt 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. Med ett förhöjt anordnarbidrag skulle sannolikt fler arbetskooperativ kunna starta en verksamhet som vänder sig till människor som är i behov av rehabilitering. Det är särskilt angeläget för den grupp som i dag står

utanför arbetslivet och som har ett eftersatt behov av rehabiliteringsinsatser.

Sociala arbetskooperativ är i varierande grad beroende av samhällets stöd. När det gäller själva startprocessen kan finansieringen komma från en rad olika håll. Kommunerna bekostar ibland delar av startprocessen utifrån projektpengar eller från sin befintliga budget. Länsstyrelserna har i några fall gått in med projektpengar för utvecklingsprocessen och Arbetsmarknadsverket går ibland in med tillgängliga projektpengar. Försäkringskassan har tidigare haft tillgång till s.k. Dagmarmedel som i vissa fall har använts vid starten. Vidare har ESF-kontoren 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 företag. I dag är dock EU-medlen de vanligast förekommande startbidragen till sociala kooperativ. Någon enhetlig policy från myndigheterna finns inte. 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 dock i vissa fall förmedla lån till denna typ av projekt.

### 17.8.1 Förhöjt anordnarbidrag i ett inledningsskede

Det ekonomiska stödet till utvecklings- och trygghetsanställningar består av ett lönebidrag som kompenserar för nedsatt arbetsförmåga samt ett anordnarbidrag som ska täcka särskilda kostnader för anställningen. Det kan t.ex. handla om individuella anpassningsinsatser, särskild arbetsledning och utbildningsinsatser. Anordnarbidraget uppgår i dag till 100 kronor per dag och person som anställs.

Ett anordnarbidrag kan i vissa fall vara avgörande för om en arbetsgivare väljer att anställa en person med begränsad arbetsförmåga i stället för en person som bedöms ha full arbetsförmåga, även om lönen är subventionerad. För ett blivande socialt arbetskooperativ kan en extra stimulans i startprocessen vara det som avgör om företaget kommer att starta överhuvudtaget. För att utveckla metoder och arbetssätt som kan inkludera fler i arbetslivet finns det därför anledning att komplettera det nuvarande kompensatoriska stödet med ytterligare en stimulans.

Vi föreslår att det anordnarbidrag som lämnas som ekonomiskt stöd vid utvecklings- och trygghetsanställning i ett socialt arbetskooperativ i vissa fall ska kunna uppgå till 300 kronor per dag per anställd. Förutsättningen för att kunna få det förhöjda anordnarbidraget ska vara att ett arbetskooperativ startar en verksamhet som erbjuder rehabiliteringsinsatser till personer som i dag står utanför arbetslivet och som har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Den övergripande målsättningen ska vara att man genom att arbeta i ett socialt arbetskooperativ kan gå från ett utanförskap till ett inkluderande arbetsliv. Anordnarbidrag på denna nivå ska kunna lämnas i högst ett år. I enlighet med reglerna för det befintliga anordnarbidraget ska inte det förhöjda anordnarbidraget kunna lämnas om arbetsgivaren blir kompenserad för sina särskilda kostnader genom något annat statligt stöd. Ett tillägg med denna innebörd föreslås göras i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Stödet ska i första hand vara aktuellt när företaget är bildat. Det hindrar dock inte att Arbetsförmedlingen kan dra nytta av de kunskaper som finns hos LKU om den förberedelseprocess som ägt rum inför företagsbildandet, för att på så sätt få ett bättre beslutsunderlag.

Beslutet om att utbetala ett förhöjt anordnarbidrag bör föregås av en gemensam långsiktig riskbedömning. Det är även viktigt att konkurrenshänsyn tas vid prövningen av det förhöjda anordnarbidraget.

### 17.8.2 EU:s statsstödsregler

Utan att vi har gjort någon djupare analys av EG-rätten gör vi bedömningen att ett förhöjt anordnarbidrag för att underlätta start av sociala arbetskooperativ kan utgöra sådant statligt stöd till företag som omfattas av EG:s statsstödsregler. Utrymmet för att lämna stöd av det slaget torde i första hand behöva bedömas med utgångspunkt i kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002 om statligt sysselsättningsstöd. I artiklarna 5 och 6 i denna förordning anges närmare villkor för stöd som ska underlätta anställning av personer med funktionshinder. Stöd enligt artikel 5 kan utnyttjas som en extra stimulansåtgärd till arbetsgivare som anställer en funktionshindrad, medan artikel 6 anger villkoren för stöd som ska

kompensera för nedsatt produktivitet eller merkostnader som i övrigt kan vara förknippade med en sådan anställning, t.ex. anpassning av lokaler eller särskilda kostnader för arbetsledning etc. Om kommissionens villkor bedöms svåra att förena med en praktisk tillämpning av ett förhöjt anordnarbidrag, så kan alternativa stödmöjligheter övervägas inom ramen för det övriga regelverket på statsstödsområdet. En sådan möjlighet kan vara kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 om stöd av mindre betydelse, s.k. försumbart stöd.

## 17.9 Förbättrat stöd till information och rådgivning

**Utredningens förslag:** Hälften av de medel som tilldelas NUTEK för informations- och rådgivningsinsatser ska användas för att främja sociala arbetskooperativ.

I regleringsbrevet för år 2006 öronmärktes 35 miljoner kronor under anslaget Näringslivsutveckling m.m., anslagspost Information, rådgivning, mötesplatser och nätverk, för att främja kooperativt och socialt företagande. Det totala beloppet under denna anslagspost uppgick till nästan 154 miljoner kronor detta år .

Enligt utredningens mening är det angeläget att NUTEK i sin informations- och rådgivningsverksamhet i högre grad uppmärksammar de möjligheter som sociala arbetskooperativ har när det gäller att höja sysselsättningsnivån bland människor som i dag står utanför arbetsmarknaden. För att kunna göra detta bör ytterligare medel frigöras. Vi föreslår därför att hälften av de medel som tilldelas NUTEK för informations-, och rådgivningsinsatser öronmärks för att främja sociala arbetskooperativ.

Statsbidrag för detta ändamål lämnas enligt förordningen (2001:1194) om statsbidrag till kooperativ utveckling, m.m.



## 18 Fördelning av medlen till arbetsmarknadspolitiken

**Utredningens bedömning:** Större hänsyn bör tas till förvärvsfrekvens i de arbetsföra åldrarna i olika regioner vid fördelning av medlen inom AMV.

### 18.1 Dagens fördelning av arbetsmarknadsmedel

I huvudsak fördelas medlen till både de konjunkturberoende programmen och förvaltningsanslaget efter det genomsnittliga antalet kvarstående arbetssökande under den senaste ettårsperioden.<sup>1</sup>

Det finns även en fördelningspolitisk faktor som har viss betydelse när det gäller fördelningen av anslaget till de konjunkturberoende programmen, nämligen summan antalet nya arbetslösa, timanställda samt övriga inskrivna i förhållande till arbetskraften enligt AKU. Hänsyn tas således till antalet kvarstående sökande samt den andel som har lämnat målgruppen. När det gäller förvaltningsanslaget bygger det bl.a. på antalet uppdrag<sup>2</sup> i genomsnitt per kvartal under den senaste ettårsperioden.

Vi föreslår att större hänsyn ska tas till förvärvsfrekvens i de arbetsföra åldrarna i olika regioner, när pengarna ska fördelas inom AMV. Anledningen är att förvärvsfrekvens bättre än arbetslöshet visar på vilken förankring en region har till arbetsmarknaden.

I vissa utsatta storstadsområden 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 eftersom det helt enkelt är färre personer som

<sup>1</sup> PM AMS, AMS modeller för länsarbetsnämndernas medelstilldelning 2006.

<sup>2</sup> En kombination av antalet kvarstående uppdrag (platser, sökande i respektive program) vid början av kvartalet och antalet under kvartalet nytillkomna uppdrag.

anmäler sig till Arbetsförmedlingen. En låg arbetslöshet kan emellertid dölja en låg förvärvsfrekvens, vilket i stället indikerar att ett stort antal människor står utanför arbetsmarknaden. Det innebär att vissa utsatta bostadsområden riskerar att få en mindre andel av resurserna än andra områden, när de i stället är i behov av en högre andel för att minska utanförskapet och förbättra arbetsmarknadsanknytningen.

Om större hänsyn tas till förvärvsfrekvens vid fördelningen av AMV:s resurser väljer förmodligen fler personer att registrera sig på Arbetsförmedlingen, eftersom de med ökade resurser kan erbjudas fler och bättre insatser. Det skulle i sin tur öka möjligheterna att gå från bidragsberoende till en egen försörjning för personer som annars riskerar ett mer permanent utanförskap.

Om större hänsyn tas till förvärvsfrekvens får inte heller inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen den avgörande betydelse som den har i dag. I dag upprätthåller många enskilda med ekonomiskt bistånd av olika skäl inte kontakten med Arbetsförmedlingen.<sup>3</sup> Det händer t.ex. att en arbetssökande blivit kallad till möte på Arbetsförmedlingen, men inte infunnit sig. Konsekvensen blir att Arbetsförmedlingen uppfattar det som att den arbetssökande inte längre är intresserad av förmedlingens tjänster och att personen därför avförs från Arbetsförmedlingens ansvar. Utifrån den enskildes perspektiv kan det däremot finnas skäl till att man inte upprätthåller en kontakt med Arbetsförmedlingen, t.ex. om man inte anser att det leder någon vart. Utredningens fördjupningsstudie visar att av dem som har ekonomiskt bistånd avaktualiseras cirka en tredjedel av okänd anledning.

## 18.2 Förvärvsfrekvens

Förvärvsfrekvens definieras som den andel av befolkningen i arbetsför ålder som förvärvsarbetar. Begreppen sysselsättningsintensitet och förvärvsintensitet är synonyma begrepp med förvärvsfrekvens. Enligt Nutek<sup>4</sup> definieras begreppet som kvoten mellan antalet förvärvsarbetande folkbokförda och totala folkbokförda i åldern 20–64 år.

---

<sup>3</sup> Enligt bl.a. Svenskt Näringsliv Arbetslivets renässans (2005).

<sup>4</sup> Verket för Näringslivsutveckling.

Som förvärvsarbetande klassas en person som bedöms ha

- utfört i genomsnitt minst en timmes arbete per vecka,
- eller haft en årslön större än ett prisbasbelopp,
- eller en person som bedriver aktiv näringsverksamhet.

Statistiken om förvärvsfrekvens bygger på register hos Statistiska centralbyrån, SCB. Det finns uppgifter från 1985 och framåt, fördelade efter kön. Förändringar i förvärvsfrekvens kan bero på andra faktorer än en förbättrad anknytning till arbetslivet. Några exempel:

- Om andelen förtidspensionerade ökar, så sjunker förvärvsfrekvensen.
- Om en större andel av dem som bor i gränsregioner börjar arbeta i grannlandet, så sjunker förvärvsfrekvensen.
- Förvärvsfrekvensen sjunker om en större andel av befolkningen börjar studera på heltid.
- En minskning av antalet förvärvsarbetande kan ge högre förvärvsfrekvens – om hela befolkningen samtidigt minskar ännu mer.

Det är viktigt att så många som möjligt i arbetsför ålder förvärvsarbetar för att skapa tillväxt och för att behålla välfärden. Om många är arbetslösa, långtidssjukskrivna och förtidspensionerade ökar försörjningsbördan för dem som arbetar. Särskilt viktigt är det med hög förvärvsintensitet när befolkningen åldras.

Den tidigare regeringens mål att 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år senast år 2004 ska ha sysselsättning har ännu inte nåtts. I början av 1990-talet sjönk förvärvsfrekvensen kraftigt. Den har dock sedan år 1997 återigen ökat, men ligger fortfarande långt under 1990 års nivå. I april 2006 uppgick förvärvsfrekvensen till 76,6 procent. Enligt regeringen förväntas den fortsätta att öka under år 2007. Den reguljära förvärvsfrekvensen har dock hållits tillbaka något eftersom en del av ökningen beror på arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsåtgärder inklusive de s.k. plusjobben. Den demografiska utvecklingen har också en återhållande effekt eftersom befolkningen tenderar att minska i de åldersgrupper där arbetskraftsdeltagandet är som störst.

Vi är medvetna om de svårigheter som finns när det gäller att ge förvärvsfrekvens en ökad betydelse vid fördelningen av medel inom AMV. Förutom det som tidigare har framkommit är det även

problematiskt att få fram uppgifter om förvärvsfrekvens på kommunnivå eftersom man måste använda sig av uppgifter från den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS). Denna information baseras på uppgifter från skattemyndigheterna, vilket innebär att sysselsättningsnivåer på kommunnivå endast finns med två års eftersläpning. Varje månad sammanställs och presenteras dessutom SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) via ett urval av 17 000 personer. Detta urval är tillräckligt för att länsvis varje månad presentera utvecklingen på arbetsmarknaden i form av arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och sysselsättning. Däremot är urvalet inte tillräckligt stort för att presentera arbetsmarknadsstatistik på kommunnivå (med undantag av Stockholm, Göteborg, Malmö). Trots ovan beskrivna problem med eftersläpning av RAMS och det begränsade urvalet, anser vi att större hänsyn bör tas till förvärvsfrekvens när pengarna ska fördelas inom AMV.

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

**Utredningens förslag:** I 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) införs en ändring som innebär att de insatser som socialnämnden får begära att unga som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i, ska anvisas av Arbetsförmedlingen när det gäller praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser.

Vidare införs en ny paragraf, 4 kap. 4 a §, med innebörden att den verksamhet som socialnämnden får begära att unga som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i, ska anvisas av nämnden när det gäller kompetenshöjande verksamhet som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att kunna ta del av praktik eller arbetsmarknadsinsatser enligt 4 kap. 4 §.

Slutligen görs en följdändring i 4 kap. 6 § socialtjänstlagen som klargör att vare sig den som deltar i praktik enligt 4 kap. 4 § eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 kap. 4 a § ska betraktas som arbetstagare.

### 19.1 Kommunerna har i praktiken fått ett ökat ansvar för arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet

Under 1980-talet var arbetsmarknadsinsatser till enskilda med ekonomiskt bistånd i huvudsak en statlig angelägenhet. I och med den snabbt ökande arbetslösheten under 1990-talet första år förändrades dock bilden. Den ekonomiska krisen innebar en kraftig påfrestning på den svenska arbetsmarknadspolitiken och kommunerna involverades i allt högre grad i olika typer av arbetsmarknadsinsatser. Under denna period nära nog fördubblades antalet personer som var beroende av ekonomiskt bistånd, vilket också bidrog till att kommunerna på olika sätt försökte hitta alternativ till ett

passivt bidragsberoende. En annan förklaring till att många kommuner började erbjuda egna arbetsmarknadsinsatser under 1990-talet var uppfattningen att Arbetsförmedlingen hade svårt att klara av den anstormning av arbetssökande som blev resultatet av den ekonomiska krisen. I den allmänna debatten uttrycktes farhågor över att allt fler unga människor riskerade att fastna i ett långvarigt bidragsberoende och den 1 januari år 1998 infördes en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som möjliggjorde för kommunerna att ställa krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar under 25 år. Bestämmelsen skulle även kunna tillämpas på ungdomar närmast över 25 år som av särskilda skäl var i behov av kompetenshöjande insatser. I regeringens proposition Ny socialtjänstlag m.m. (2000/01:80) framgår att insatserna i första hand skulle koncentreras på att hjälpa den enskilde att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller tillgång till lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller utbildning och att det främst skulle gälla de ungdomar som av olika anledningar inte kommit ifråga för åtgärder inom de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen. De insatser som socialnämnden i dag får kräva att unga bidragsmottagare ska delta i kan vara både statliga och kommunala eller utföras av andra intressenter.

Kommunerna har i ökad utsträckning tagit på sig en aktiv roll när det handlar om arbetsmarknadsinsatser för unga. Möjligheten för kommunerna att på olika sätt aktivera unga ges i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. För ungdomar som inte fyllt 20 år (kommunala ungdomsprogram) får en kommun anordna praktik eller annan verksamhet för dem som inte studerar på gymnasiet. Insatsen ska dock inledas med vägledning och jobbsökaraktiviteter hos länsarbetsnämnden. För ungdomar mellan 20–24 år (ungdomsgarantin) får en kommun åta sig en skyldighet att erbjuda ungdomar som står till arbetsmarknadens förfogande en aktiverande och utvecklande insats på heltid, om Arbetsförmedlingen inte har kunnat erbjuda något arbete, reguljär utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program inom 90 dagar från det att den unge anmälde sig hos Arbetsförmedlingen. I båda fallen är det ett frivilligt åtagande från kommunens sida som regleras i avtal. Kommunen har rätt till viss ersättning för detta. De flesta av landets kommuner (78 procent) uppgav att de i december år 2004 bedrev verksamhet inom ramen för ungdomsgarantin och

nästän samtliga (94 procent) hade verksamheter inom det kommunala ungdomsprogrammet.<sup>1</sup>

Utöver dessa arbetsmarknadspolitiska program bedriver kommunerna även egen aktivering för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning. För dessa insatser är kommunen huvudman. De huvudsakliga skillnaderna mellan de statliga arbetsmarknadspolitiska ungdomsprogrammen och de renodlade kommunala insatser gäller ansvars- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommun samt i någon mån också målgrupp. När det gäller de statliga arbetsmarknadspolitiska ungdomsprogrammen kan kommunen vara utförare samtidigt som staten finansierar insatsen i olika grad. Saknas avtal med staten om att överta aktiveringsansvaret finns möjlighet att tillämpa reglerna i socialtjänstlagen. Renodlade kommunala insatser både utförs och finansieras av kommunen. De ungdomar som kommunen aktiverar står i regel längre från arbetsmarknaden än dem som omfattas av de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna.

## 19.2 Hur har aktiveringsbestämmelsen tillämpats?

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2004 i uppdrag att redovisa hur bestämmelsen från år 1998 har tillämpats. I maj år 2005 rapporterade Socialstyrelsen sitt uppdrag som de genomförde i samarbete med länsstyrelserna. I rapporten<sup>2</sup> framkommer att de verksamheter som kommunerna definierar som kompetenshöjande insatser uppvisar en stor variation samt att cirka 75 procent av kommunerna tillämpade bestämmelsen vid beslut om ekonomiskt bistånd för ungdomar mellan 18–24 år. Knappt 40 procent av antalet faktiska beslut om ekonomiskt bistånd som togs i december år 2004 hade en hänvisning till 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) De kommuner som uppgav att de inte tillämpade bestämmelsen angav som skäl att de hade god samverkan med t.ex. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Flera kommuner hänvisade även till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, vilken ansågs tillräcklig för att ställa krav i samband med beslut om ekonomiskt bistånd. Vidare framgick att det är relativt ovanligt att kommunerna följer upp de insatser som görs enligt denna bestämmelse, endast knappt

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2005), Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?

<sup>2</sup> Ibid.

20 procent av kommunerna hade gjort någon form av uppföljning eller utvärdering av de insatser som erbjudits ungdomar som fått ekonomiskt bistånd.

### 19.3 Utvärderingar av de kommunala ungdomsprogrammen

Utvärdering av kommunala ungdomsprogram och ungdomsgarantin<sup>3</sup> tyder på att kommunalt tillhandahållna ungdomsprogram fungerar sämre än AMS-program när det gäller sysselsättning på både kort och lång sikt, men i stället leder till fler övergångar till reguljär utbildning. Resultaten tyder också på att decentralisering av arbetsmarknadspolitikens genomförandet till kommunal nivå reducerar programmets effektivitet när det gäller att åstadkomma flöden av arbetslösa till jobb. För övrigt saknas det i Sverige i stor utsträckning vetenskapliga studier om effekter av aktiveringsinsatser för enskilda med ekonomiskt bistånd. Flera av de nordiska och europeiska studier<sup>4</sup> som vi tagit del av tyder dock på att aktiveringsprogram på kommunal nivå inte har någon uttalat positiv effekt på sysselsättningen när det gäller åtgärder som normalt erbjuds inom den nationella arbetsmarknadspolitikerna men som har överförs till en kommun eller till en stadsdel. Det kan till och med försena övergången till reguljärt arbete. De insatser som har bäst effekt är de som mest liknar reguljära arbeten som sker i privata företag.

### 19.4 Kommande förändringar inom arbetsmarknadspolitikerna

Enligt budgetpropositionen för år 2007 avser regeringen att införa en jobbgarantin för ungdomar under 25 år som ersätter både kommunalt ungdomsprogram och ungdomsgarantin (UG). Jobbgarantin ska bland annat innehålla utbildning och praktik. I en promemoria från Finansdepartementet föreslås även en nedsättning av arbetsgivaravgifterna för personer som är mellan 19 och 24 år. Därutöver är åldersgränsen för de nyligen införda nystartsjobben 20 år, vilket innebär att en stor del av ungdomarna kommer att

<sup>3</sup> Forslund, A. och Nordström Skans, O. IFAU, (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga? 2006:5.

<sup>4</sup> Se avsnittet Kommunernas roll i att aktivera enskilda med ekonomiskt bistånd.



kunna erbjudas nystartsjobb. Omfattande förändringar kommer således att ske i syfte att underlätta för yngre att komma in på arbetsmarknaden. Vi har i detta läge valt att inte föregripa de aviserade förändringarna och avstått från att göra någon djupare analys av vilka författningsekvenser de föreslagna förändringarna i socialtjänstlagen får för regelverket inom arbetsmarknadspolitiken.

### **19.5 Att erbjuda praktik och arbetsmarknadsinsatser för unga människor bör ingå i Arbetsförmedlingens uppdrag**

En av utredningens målsättningar är att tydliggöra det ansvar som olika huvudmän har för arbetssökande personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Som tidigare nämnt är vår utgångspunkt att den statliga nationella arbetsmarknadspolitiken ska omfatta alla människor som söker arbete. Kommunerna nuvarande roll inom arbetsmarknadspolitiken bör därför framledes tonas ner. Sociala insatser, som ofta kan utgöra ett viktigt komplement till olika typer av arbetsmarknadsinsatser, ska utföras av kommunerna. Arbetsmarknadsåtgärder ska erbjudas av Arbetsförmedlingen, som både har ansvaret för den statliga arbetsmarknadspolitiken, kompetensen inom området samt de resurser som regeringen avsätter för ändamålet. Det bör ingå i Arbetsförmedlingens uppdrag att vid behov erbjuda alla unga arbetssökande praktik eller kompetenshöjande verksamhet. I detta sammanhang kan noteras att kriteriet för att en kommun ska få ta på sig ett ansvar för ungdomar i åldern 20–24 är att de står till arbetsmarknadens förfogande.

Vi anser också att den tidigare beskrivna konstruktionen med frivilliga insatser från kommunens sida i praktiken har bidragit till att ansvaret för att aktivera unga människor successivt förts över från staten till kommunerna. Kommunerna har tagit ett större ansvar och fått fler möjligheter att utforma politiken efter lokala behov. En sådan profilering riskerar dock att försämra flexibiliteten på arbetsmarknaden och skapa onödiga inlåsnings effekter. Insatserna bör i stället erbjudas inom ramen för den statliga nationella arbetsmarknadspolitiken för att på ett bättre sätt kunna matcha de arbetssökande med de lediga jobb som finns. Konstruktionen med frivilliga insatser från kommunens sida riskerar även att minska

Arbetsförmedlingens incitament att erbjuda aktiva insatser, eftersom de flesta kommuner väljer att ta över ansvaret efter en viss tid.

I syfte att klargöra ansvarsfördelning mellan stat och kommun och förstärka incitamenten för Arbetsförmedlingen att erbjuda arbetsmarknadsinsatser för arbetssökande unga personer föreslår vi att det görs en ändring i 4 kap 4 § socialtjänstlagen (2001:453) som innebär att de insatser som socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i, ska anvisas av Arbetsförmedlingen när det gäller praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser.

## **19.6 Kommunerna ska ansvara för övrig kompetenshöjande verksamhet**

De verksamheter som socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd ska delta i, bör uteslutande vara av social karaktär. Det kan t.ex. handla om olika former av social träning för att få normala rutiner i vardagslivet att fungera, såsom t.ex. att passa tider och ha en normal dygnsrytm. Dessa insatser ligger inte inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken och bör i stället ses som förberedande insatser inför kommande praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser. Det utesluter dock inte att insatser som ges med stöd av socialtjänstlagen i vissa fall kan utgöra ett värdefullt komplement till de statliga insatserna. Det är emellertid inte meningen att bestämmelsen ska tillämpas i de fall den enskildes problem är av annan mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem. I sådana fall måste socialtjänsten först hantera dessa grundläggande problem innan ställning kan tas till hur man på bästa sätt kan stärka den enskildes förmåga att i framtiden försörja sig själv. Kompetenshöjande insatser får alltså inte ersätta vård- och behandlingsinsatser. Detta hindrar inte att sådana insatser i vissa fall kan utnyttjas som ett led i socialnämndens arbete för att bryta ett begynnande missbruk eller som ett komplement till andra insatser mot missbruk.

## 19.7 Vikten av samverkan

Som tidigare har framgått har vi föreslagit att det inom utgiftsområde 13 Arbetsförmedlingen ska avsättas medel ur anslaget 22:3 till att upphandla tjänster från externa leverantörer för arbetsökande med svag förankring på arbetsmarknaden. Exempel på externa leverantörer kan vara både bemanningsföretag, utbildningsföretag, organisationer eller sociala arbetskooperativ. Det innebär att de verksamheter som Arbetsförmedlingen med vårt förslag ska kunna erbjuda unga människor kan utföras av en rad olika aktörer och ha olika innehåll och utförande. Arbetsförmedlingen kan naturligtvis även i framtiden upphandla tjänster från kommunen, men denna verksamhet kommer då att ingå i den statliga arbetsmarknadspolitiken, vilket möjliggör flexiblare arbetsmarknadsinsatser för unga. Det kommunala insatserna bör då betraktas som ett komplement till de statliga. Det bör även vara möjligt för kommunerna att samverka med andra aktörer.

Arbetsförmedlingen har en tydlig kontrollfunktion när det gäller personer som uppstår arbetslöshetsersättning. I de fall en person inte söker arbete aktivt och accepterar erbjudanden om lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiska program skickas en under rättelse till arbetslöshetskassan och personen i fråga riskerar att förlora sin ersättning. Däremot finns ingen motsvarande kontrollfunktion hos arbetsförmedlingen när det gäller personer som har ekonomiskt bistånd, eftersom det utbetalas av en annan myndighet och enligt ett annat regelverk. Det har även visat sig att kontakten med arbetsförmedlingen upphör i betydligt högre grad när det gäller personer som har ekonomiskt bistånd jämfört med dem som har arbetslöshetsersättning.

I de kontakter som utredningen har haft med kommunala företrädare har framkommit att det rent generellt finns brister i uppföljningsrutinerna mellan arbetsförmedlingen och kommunen när det gäller personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Ingen regelmässig återrapportering sker från arbetsförmedlingen till kommunen i de fall den enskilde inte är tillräckligt aktiv. Sekretessbestämmelser kan vara en förklarande orsak, men frågan är sannolikt mer komplex. Att få till stånd en fungerande uppföljning försvåras förmodligen även av det faktum att verksamhet och sanktionsmöjligheter inte följs åt. Arbetsförmedlingen ansvarar för att erbjuda arbetsmarknadspolitisk verksamhet samtidigt som det är socialtjänsten som har sanktionsmöjligheterna för dem som är

beroende av ekonomiskt bistånd och som inte tillräckligt aktivt söker arbete eller som utan godtagbara skäl uteblir från den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är därför viktigt att samråd sker innan socialnämnden fattar beslut om försörjningsstöd för en person som deltar i av Arbetsförmedlingen anvisad praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser. Syftet med samrådet ska vara att tydliggöra kopplingen mellan insats och sanktion.

## 19.8 Överklagningsmöjligheter

Vi föreslår inga förändringar när det gäller den enskildes överklagandemöjligheter. Socialnämndens beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) att inte utge försörjningsstöd på grund av att den enskilde undandrar sig att medverka i praktiken eller verksamheten skall även fortsättningsvis kunna överklagas på samma sätt som i dag. Socialnämndens anvisning enligt 4 kap. 4 § att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär. Detta framgår indirekt av 16 kap. 3 § SoL. Att beslut om anvisning att delta i praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser föreslås fattas av Arbetsförmedlingen istället för av socialnämndens bör enligt vår mening inte leda till att överklagandemöjligheten för den enskilde utökas. Det bör därför inte införas någon rätt för enskilda att överklaga de insatser som Arbetsförmedlingen anvisar till eller själva anvisningen i sig.

De förslag som vi har lagt rörande förändringar inom arbetsmarknadspolitiken kommer att förbättra det stöd som utredningens målgrupp får från Arbetsförmedlingen. Det finns därför ingen anledning att befara att den praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser som Arbetsförmedlingen hänvisar till inte kommer att finnas i tillräcklig omfattning. Det finns inte heller anledning att befara att den kommer att få ett sådant innehåll att kommunerna anser att den enskilde trots fullgjord praktik inte gjort vad som rimligen kan krävas av honom eller henne för att försörja sig själv på det sätt som förutsätts för att kunna ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det finns därför inte något behov av att införa bestämmelser som ger kommunerna rätt att överklaga Arbetsförmedlingens beslut om anvisningar.

## 20 Förbättrade möjligheter till finansiell samordning

### 20.1 Fördelar med samverkan

Det befintliga myndighetsansvaret fungerar väl i de fall det handlar om renodlade, entydiga behov hos enskilda. Om individen däremot har flera problembilder och när behoven är sammansatta, diffusa och svåra att klassificera krävs en samlad insats från flera myndigheter. Regeringen bedömde år 2003 att det fanns cirka 280 000 individer, motsvarande fem procent av befolkningen i arbetsför ålder, som hade sådana behov och att det faktiska samarbetet omfattade mellan 70 000 till 100 000 personer.<sup>1</sup> Breddas perspektivet till personer med offentlig försörjning som har kontakt med minst två av verksamheterna försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänst, består gruppen enligt samma bedömning av över tio procent av befolkningen i arbetsför ålder.<sup>2</sup>

I många sammanhang är det således nödvändigt med olika former av samverkan mellan olika offentliga aktörer. I de statliga utredningar<sup>3</sup> som tidigare behandlat ämnet är det främst tre skäl som lyfts fram som skäl till att utveckla samverkansformerna:

- Behoven hos enskilda. Genom samverkan kan myndigheterna på ett bättre sätt möta behoven i grupper som befinner sig i utsatta situationer.
- Medborgarna ges större möjlighet till ett eget inflytande.
- Ekonomiska skäl. Samverkan är ett sätt för myndigheter med angränsade uppgifter att nå en effektivare resursanvändning.

Samverkan kan utföras på många olika sätt. Den vanligaste formen av samverkan är den som i olika former sker frivilligt mellan parter på lokal nivå. Denna frivilliga samverkan (Frisam) bedrivs inte som

---

<sup>1</sup> Ds 2003:2, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

<sup>2</sup> Socialstyrelsen (2001), Samverkan för särskilt utsatta, Utvärdering av frivillig samverkan, FRISAM.

<sup>3</sup> Exempelvis 1997/98: SfU1 och Prop. 1996/97:63.

någon försöksverksamhet utan är en permanent samverkansform. De enskilda aktörerna beslutar själva om hur samarbetet ska utformas och bedriver samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov. Förutom denna form har det genom åren prövats andra former av finansiell samordning. Den s.k. Socsam-modellen innebär en finansiell samordning mellan tre huvudmän – socialförsäkringen, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Inom denna verksamhet prövas även nya former för politisk styrning då det politiska ansvaret för verksamheten delas mellan de olika aktörerna. Socsam startade år 1994 och har fortsatt i ett fåtal kommuner fram t.o.m. år 2006.<sup>4</sup>

I utvärderingen<sup>5</sup> av Socsam konstaterades att denna form av finansiell samordning har haft flera positiva effekter:

- Mer insyn i respektive verksamhet, förbättrad helhetssyn och minskad rundgång.
- Både de kulturella och de formella hindren för samverkan minskar.
- Beroendet av offentlig försörjning i form av ekonomiskt bistånd och A-kassa minskar.
- Förutsättningar skapas för en effektivare resursanvändning och kontinuitet för tvärsektoriella aktiviteter.

Mellan år 1994 och 1997 bedrevs ytterligare en annan form av finansiell samordning. Denna möjliggjorde för landstingen och Försäkringskassan att använda tio procent av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning till samordning. Syftet var bland annat att använda passiva ersättningar till enskilda på ett mer aktivt sätt.

---

<sup>4</sup> Exempelvis Stenungsund, Finspång och Grästorp.

<sup>5</sup> Socialstyrelsen, RFV, Socsam – försök med politisk och finansiell samordning, En slutrapport.

Finansiell samordning, 2001:1.

## 20.2 Vikten av en långsiktig finansiering

**Utredningens bedömning:** Långsiktig gemensam finansiering är nödvändig för att personer som är i behov av samordnade insatser från flera aktörer ska kunna erbjudas insatser av viss varaktighet. I ett längre perspektiv bör den statliga finansieringen delas mellan Försäkringskassan och AMS.

**Utredningens förslag:** Tio procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning ska avsättas för samverkan, i stället för dagens fem procent.

Finansiell samordning ska kunna ordnas med färre parter än fyra. En ändring görs i 3 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser med denna innebörd. Vidare görs ett tillägg i 5 § ovannämnda lag som möjliggör för två eller tre samverkande parter att besluta om en annan finansieringsprincip.

### 20.2.1 Finansiell samordning (Finsam)

I januari 2004 trädde lagen (2003:1210) om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Finsam) i kraft. Syftet med lagen är att komma tillrätta med problemet att människor ”faller mellan stolarna”. Enligt 2 § i denna lag ska insatserna riktas till individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, för att dessa ska uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. I 3 § framgår att finansiell samordning får bedrivas endast om Försäkringskassan, Arbetsförmedling, landsting och minst en kommun deltar. I 5 § anges hur samverkan ska finansieras. Försäkringskassan ska bidra med hälften av medlen, landstingen med en fjärdedel samt den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel. Den tillåtna formen innebär att samordningen är av mer administrativ karaktär och innebär alltså inte någon samlokalisering eller integration av verksamheter. Denna typ av samverkan är ännu inte speciellt synlig för den enskilde medborgaren.<sup>6</sup>

Bland kommunerna och Arbetsförmedlingarna finns ett stort intresse av att ytterligare utveckla formerna för samverkan. 96 procent av samtliga chefer hos socialtjänsten, arbetsmarknadsenheter

<sup>6</sup> Socialstyrelsen (2006): Individ- och familjeomsorg. Lägesrapporter 2005.

och Arbetsförmedlingarna anger i utredningens enkät<sup>7</sup> att man bör utveckla samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen när det gäller personer med ekonomiskt bistånd. I samma enkät anger 82 procent att möjligheterna till finansiell samordning mellan Arbetsförmedlingen och kommunen bör förbättras. Viss skillnad finns mellan svaren, 90 procent av socialtjänstens chefer har denna uppfattning medan 62 procent av Arbetsförmedlingens chefer instämmer i påståendet.

### 20.2.2 Fördelarna med finansiell samordning

Vid en finansiell samordning samlas de ekonomiska resurserna under en gemensam styrning. Det finns då ingen anledning att se den enskildes problembild som ett ansvar för någon annan. Det finns också andra värdefulla effekter av denna form av samverkan. Några av dessa redovisar Försäkringskassan<sup>8</sup> i sin senaste avrapportering till regeringen. De menar att eftersom alla aktörer deltar blir insatserna mer effektiva. Individen behöver därmed inte remitteras till en annan myndighet utan har möjlighet att få en snabbare lösning av sitt problem. Detta ger samhällsekonomiska vinster, men framför allt positiva effekter för den enskilde. I dessa fall bidrar samverkan till en helhetssyn på individen och skapar ett mer kreativt tänkande. Revirgränserna mellan myndigheterna försvinner och man får mer förståelse för varandras verksamheter. Detta bidrar till ett mer gemensamt ansvar.

### 20.2.3 Den nuvarande finansieringen

För år 2007 har regeringen meddelat att högst fem procent av sjukpenninganslaget<sup>9</sup>, dvs. cirka 1 440 miljoner kronor totalt, får användas för samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Medlen ska i huvudsak användas för aktiva rehabiliteringsinsatser för att fler personer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ska kunna återgå i arbete. Försäkringskassan bedömer att 1 342 miljoner kronor förbrukats år 2006 till samverkan. Det utgör 91 procent av de samlade totala resurserna för samverkan. Det är en ökning jämfört med år 2005, då 954 miljoner

<sup>7</sup> Återfinns i en särskild bilaga till utredningen.

<sup>8</sup> Försäkringskassan Dnr 42073-2006, Samverkan inom rehabiliteringsområdet. 2006-08-03.

<sup>9</sup> Anslagsposten 21 under anslaget 19:1.



kronor förbrukades. Ökningen beror bl.a. på att den tidigare regeringen givit Försäkringskassan och AMS i uppdrag att intensifiera samarbetet kring vissa grupper. Den beror också på ett utökat samarbete med hälso- och sjukvården samt fler verksamheter inom den finansiella samverkan. De flesta länen kommer att använda 90 procent eller mer av de fördelade medlen för samverkan under år 2006.

I dag utgör samverkan enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning endast en begränsad del av de totala kostnaderna för samverkan, cirka 133 miljoner kronor. Tilldelningen till denna form av samverkan är i hög grad beroende av vilka övriga prioriteringar som görs inom samverkansområdet. För år 2007 har regeringen i budgetpropositionen angett att finansiell samordning i form av Finsam, ska vara en av de prioriterade samverkansformerna.

En annan omständighet som påverkar det ekonomiska utrymmet för denna typ av samverkan är hur många nya samordningsförbund som bildas i en region. Om det är få förbättras möjligheterna för de som finns att finansiera samordningen och ju fler som bildas, desto mindre pengar blir det att dela på. Slutligen minskar tillgängliga medel när de totala kostnaderna för sjukpenninganslaget minskar.

I dag står Försäkringskassan för statens samlade finansiering av finansiell samordning. Av de totala kostnaderna för samverkan år 2006 gällde 691 miljoner kronor Försäkringskassans egna kostnader för samverkan, medan 518 miljoner var Arbetsförmedlingens andel. I ett längre perspektiv är det logiskt att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen delar på ansvaret för den statliga delen inom den finansiella samordningen. Speciellt med tanke på att rehabiliteringen inte sällan kräver aktiva insatser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, vilket är ett ansvar för AMV.

#### 20.2.4 Förstärkta möjligheter till finansiell samordning

Trots lagen om finansiell samordning är ett sektorsövergripande samarbete fortfarande långt ifrån självklart. Det händer fortfarande att personer skickas runt mellan olika instanser.<sup>10</sup> Det finns därför anledning att ytterligare förstärka möjligheterna till finansiell samordning, enligt utredningens mening.

---

<sup>10</sup> Bl.a. beskrivet i en internpromemoria insänd till utredningen av Jonasson, I., Socialstyrelsen och Ljungkvist, T., Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi föreslår att tio procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenningen ska kunna avsättas till finansiell samordning i stället för dagens fem procent. Anledningen är att denna typ av samverkan kräver en långsiktighet. Denna långsiktighet är nödvändig utifrån två aspekter. Viktigast är att de enskilda som den finansiella samordningen vänder sig till har ett sammansatt behov av stöd som inte kan tillgodoses av en enda myndighet. När flera aktörer är inblandade är det viktigt att det finns en gemensam långsiktig finansiering för att säkerställa en viss varaktighet i de insatser som erbjuds. Dessutom har samverkansformen möjlighet att fånga upp personer som har hamnat mellan olika myndigheters ansvarsområden. Dessa personer kan vara i behov av insatser under lång tid, eftersom de har saknat lämpligt stöd under en längre tid.

Det andra skälet till att det behövs en långsiktighet är att själva samverkansformen kräver en tydlighet i vad som gäller mellan de olika myndigheterna, dvs. de ekonomiska förutsättningarna måste vara trygga och stabila över tiden. En sådan långsiktighet har inte funnits i de olika försök som har bedrivits under de senaste 15 åren. I stället har den finansiella samordningen bedrivits kortsiktigt i olika typer av försöksverksamhet, där det varit osäkert om hur länge verksamheten kommer att bestå.

De ekonomiska merkostnaderna för förslaget bedömer vi vara av begränsad omfattning. Vårt förslag innebär i stället en förbättrad möjlighet att använda de resurser som finns i dag till en finansiell samordning. Eftersom långa sjukfallen står för en stor del av sjukpenningkostnaderna bör ett effektivt arbete med samordnade rehabiliteringsinsatser enligt vårt förslag på sikt kunna innebära kostnadsminskningar för sjukförsäkringen.

### 20.2.5 Färre parter och friare finansiering

Finansiell samordning enligt nuvarande lagstiftning kan i dag endast ske om alla fyra myndigheterna, Försäkringskassa, landsting, kommun och länsarbetsnämnd deltar. I de tidigare försöksverksamheterna med finansiell samordning mellan flera myndigheter har olika former av samarbete prövats. En fördel var t.ex. möjligheten för färre parter att kunna samordna sina resurser. I de utvärderingar som gjorts av dessa försök påvisades flera positiva effekter, bland annat gav försöken goda ekonomiska resultat. Att ange att fyra parter alltid måste delta är ett hinder för att vidare-

utveckla de former som tidigare försökslagstiftning möjliggjorde. En nackdel med den nuvarande ordningen är att samordningen inte fungerar om en aktör väljer att stå utanför. Kraven på att fyra myndigheter måste vara delaktiga i försöken har i realiteten skapat en olycklig vetorätt för en myndighet att förhindra denna form av samverkan. Utifrån utredningens målgrupp kan det vara speciellt viktigt att utveckla en samordning mellan kommun och arbetsförmedling. Det kan också finnas skäl att sätta igång en finansiell samordning mellan kanske bara ett par myndigheter och i ett senare skede knyta flera aktörer till samordningen.

Vi menar att det bör bli tillåtet att en finansiell samordning kan omfatta två, tre eller fyra parter om man på lokal nivå kommer överens om detta. Det innebär att flera olika slags samverkan med olika målgrupper och inriktning ges möjligheter att utvecklas. Vi föreslår därför att en ändring med denna innebörd görs i 3 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Vi föreslår även att samordningsförbunden inte ska avkräva någon fastslagen finansiering från parterna. Om finansiell samordning bedrivs mellan två eller tre samverkande parter på lokal nivå föreslår vi att dessa får besluta om en annan finansieringsprincip än den som gäller för fyra aktörer. Vi föreslår att detta regleras genom ett tillägg i 5 § i ovannämnda lag. Lokala överenskommelser kan t.ex. ligga till grund för vilken verksamhet som ska bedrivas, vilka parter som ska ingå och vilka ekonomiska andelar de ska bidra med. Att på förhand fastställa vilka andelar av resurserna som aktörerna ska bidra med kan begränsa möjligheterna att anpassa insatserna till de lokala förhållandena.

De föreslagna förändringarna innebär att de som verkar på den lokala nivån får förbättrade möjligheter att organisera sig utifrån sina egna problembilder, förutsättningar och initiativ.

### 20.3 Nya former av välfärdstjänster

**Utredningens förslag:** I 2 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser görs ett tillägg med innebörden att de samordnade rehabiliteringsinsatserna ska syfta till att utveckla nya former av insatser.

Finansiell samordning bör, enligt utredningens mening, 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 samordningen, vilket är en brist. Det är väsentligt att man på lokal nivå ges möjlighet att pröva olika organisatoriska former och nya kombinationer av insatser. Vi föreslår därför att det i 2 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser tydliggörs att de samordnade rehabiliteringsinsatserna ska syfta till att utveckla nya former av insatser. Kreativt nytänkande och nya former för samverkan har sannolikt stora möjligheter att förbättra den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden, och även bidra till det övergripande målet med den finansiella samordningen, dvs. att minska samhällets samlade kostnader.

### 20.4 Utbildningsinsatser

**Utredningens förslag:** 5 miljoner kronor ska avsättas årligen under tre år för att ge arbetsledare hos de olika aktörerna förutsättningar att genomföra intentionerna i lagstiftningen om finansiell samordning.

Insatsen ska finansieras genom medel ur Försäkringskassans anslagspost för sjukpenning (*anslag 19:1, anslagspost 21*).

För att lyckas med samverkan krävs kunskaper om gränssnittet mellan olika ansvarsområden och de olika aktörernas kompetenser. Personerna som arbetar i nära samverkan med andra behöver ständigt fylla på sin egen kompetens och förmedla de egna kunskaperna till andra.

En personalgrupp som är mer betydelsefull än andra för att utveckla den finansiella samordningen är arbetsledarna eller deras motsvarigheter. Vi menar att resurser måste avsättas på central nivå

för att ge de olika aktörernas arbetsledare förutsättningar att genomföra intentionerna i lagstiftningen. I huvudsak är syftet att ge kunskaper om vilka fördelar det innebär för myndigheter att samordna sina resurser. Utbildningen ska ge en "samverkanskompetens" med djupare insikter om samverkansprocessen. Samtidigt är det viktigt att sprida samordningstanken till nya arenor. Utbildningen bör därför också erbjudas områden som ännu inte har startat någon finansiell samordning. Vi föreslår att det från Försäkringskassans budget för samverkan avsätts totalt 5 miljoner kronor årligen under tre år för utbildning av arbetsledare som verkar inom den finansiella samordningen.

## 20.5 Förändring i uppdraget till AMS, Försäkringskassan och Socialstyrelsen

**Utredningens bedömning:** Det behövs tydligare skrivningar i regleringsbrev till AMS, Försäkringskassan och Socialstyrelsen för att en fungerande finansiell samordning ska kunna utvecklas lokalt.

Målsättningen bör vara att en finansiell samordning ska finnas i alla kommuner vid utgången av 2008.

I juni 2006 fanns det 38 samordningsförbund i tolv län, där 65 kommuner är medlemmar. Ytterligare 15–17 samordningsförbund planeras under år 2006 och år 2007. Utvecklingen tyder på ett stort intresse att hitta nya former för samverkan. Samtidigt kan det konstateras att den finansiella samordningen varierar i riket, och i dag är det mer än 200 kommuner som saknar en sådan samordning. Det är rimligt att anta att de människor som är i behov av samordnade insatser från flera myndigheter för att förbättra sin arbetsmarknadsanknytning är någorlunda jämnt fördelade i landet. Därför är det olyckligt om den enskildes möjligheter att få ett samordnat stöd ska vara beroende av var han eller hon råkar bo.

En utveckling av den finansiella samordningen i hela landet kräver en tydlig och aktiv insats från de centrala parterna. Det är därför väsentligt att ett sådant uppdrag anges tydligt i regleringsbrev till AMS och Försäkringskassan. I dag sägs det mer allmänt att Försäkringskassan, AMS och Socialstyrelsen ska "stödja utvecklingen av finansiell samordning".

Det bör på ett tydligare sätt klargöras att dessa myndigheter aktivt ska bedriva ett förändringsarbete för att skapa en väl fungerande verksamhet i hela landet. Ambitionen bör vara att en finansiell samordning ska finnas i alla kommuner vid utgången av 2008. En gynnsam utveckling kräver naturligtvis att både kommuner och landsting deltar i den finansiella samordningen. Utifrån det kommunala självstyret finns det emellertid ingen möjlighet att kräva en sådan samordning. En större aktivitet från staten i kombination med friare former för samverkan torde dock öka möjligheterna att få till stånd en utveckling i hela Sverige.

## 20.6 Uppdrag till Försäkringskassan

**Utredningens förslag:** Försäkringskassan ges i uppdrag att följa och stödja utvecklingen av den finansiella samordningen.

Vi föreslår att Försäkringskassan ges i uppdrag att följa och stödja den verksamhet som nu byggs upp på lokal nivå. I dag samarbetar Försäkringskassan, AMS och Socialstyrelsen i större eller mindre omfattning. Även Sveriges Kommuner och Landsting deltar i detta arbete. Det som saknas är att ingen har ett tydlig och uttalat ansvar att följa och stödja utvecklingen.

Vi föreslår att det bildas ett gemensamt nationellt råd för att stödja och följa utvecklingen av den finansiella samordningen. Utgångspunkten för ett sådant råd skulle dels kunna vara att ge samverkan den förankring och legitimitet som är nödvändig, dels att få en nationell överblick över den lokala och regionala samverkan. Samtidigt kan man utveckla och bibehålla en gemensam målsättning för samverkan. Vi anser att det nu är dags att formellt ge en myndighet, Försäkringskassan, detta uppdrag. En sådan uppgift måste genomföras i samverkan med AMS, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är samtidigt viktigt att regeringen på departementsnivå utvecklar och formaliserar samordningen runt rehabilitering och samverkan, vilket är en förutsättning för att dessa frågor ska kunna få genomslag på myndighetsnivå och på lokal nivå.

Det finns också en annan arbetsuppgift på central nivå som är oerhört betydelsefull, nämligen den statistiska uppföljningen av samverkansprojekten. När den mer utvidgade möjligheten till

finansiell samordning infördes år 2004 slogs det samtidigt fast att möjligheterna att följa de samverkansaktiviteter som pågår måste förbättras. Syftet var att följa samverkansaktiviteter vid överenskommelser mellan minst två parter. Tanken var att systemet så småningom skulle kunna användas som en idébank. Som det nu fungerar delas ansvaret för detta uppföljningssystem mellan Försäkringskassans huvudkontor, AMS och Socialstyrelsen. Vi menar att Försäkringskassan bör ges ett huvudansvar även för denna fråga.

## 21 Förbättrad rehabilitering för personer med ekonomiskt bistånd

Personer som är beroende av ekonomiskt bistånd har i dag ett eftersatt behov av rehabiliteringsinsatser, vilket riskerar att bidra till att de hamnar i ett mer eller mindre permanent utanförskap om inte aktiva insatser sätts in från samhällets sida. Förutom de tidigare beskrivna förslagen rörande finansiell samordning, föreslår vi i det kommande avsnittet ytterligare förändringar som förbättrar möjligheterna till rehabilitering för personer som har ekonomiskt bistånd, ofta står utanför sjukförsäkringssystemet och är beroende av rehabiliteringsinsatser från flera aktörer.

### 21.1 Försäkringskassan får en skyldighet att inleda en rehabiliteringsutredning efter en remiss från socialtjänsten

**Utredningens förslag:** I 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring införs en ny bestämmelse som innebär att en kommun inom ramen för socialtjänstens uppgifter, och efter medgivande av den enskilde, kan inkomma till Försäkringskassan med remiss om rehabiliteringsutredning samt att Försäkringskassan senast efter fyra veckor efter det att remissen kommit in ska inleda en sådan utredning.

Många gånger döljer sig en diffus ohälsa bakom ett bidragsberoende och det kan vara svårt att veta vilka insatser som bör sättas in. Kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning. När det gäller rehabilitering ansvarar den kommunala socialtjänsten för den sociala rehabili-



teringen. Med social rehabilitering avses råd, stöd, service, sysselsättning och behandling. En person som är beroende av ekonomiskt bistånd kan naturligtvis även vara i behov av rehabiliteringsinsatser som andra huvudmän ansvarar för, t.ex. medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering. Den sociala rehabilitering kan i dessa fall utgöra ett viktigt komplement.

Det är viktigt att insatser kan sättas in i ett tidigt skede för att människor inte ska riskera att fastna i ett långvarigt bidragsberoende. Genom en fördjupad kartläggning kan både behoven av rehabilitering och olika huvudmäns ansvarsområden synliggöras. Vi gör bedömningen att socialtjänsten i detta sammanhang behöver ett mer strukturerat stöd från Försäkringskassan.

Enligt kap. 22 lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, har Försäkringskassan ett ansvar att utreda behovet av rehabilitering för att en person som lider av en sjukdom ska kunna återgå i arbete. Enligt förarbetena till denna lag avses med rehabilitering i sjukförsäkringsrättslig mening att en försäkrad person i yrkesverksam ålder ska få hjälp att återvinna sin arbetsförmåga och beredas möjlighet att genom förvärvsarbete försörja sig själv.<sup>1</sup> Enligt kap. 22 § 5, ovannämnda lag, ska Försäkringskassan tillsammans med den försäkrade se till att hans eller hennes behov av rehabilitering snarast klarläggs och att man vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering.

Enligt socialförsäkringslagen (1999:799) är rehabilitering och särskilt bidrag för merkostnader i samband med rehabilitering en bosättningsbaserad förmån. Det betyder att man har rätt till stöd från Försäkringskassan när det gäller bedömning av behovet av rehabilitering och samordning av rehabiliteringsinsatser, även om man inte arbetar eller tidigare har arbetat, dvs. inte har upparbetat någon sjukpenninggrundande inkomst och står utanför sjukförsäkringssystemet. I praktiken verkar det dock inte vara särskilt vanligt förekommande att personer som står utanför sjukförsäkringssystemet får något stöd från Försäkringskassan, vare sig det gäller en utredning av rehabiliteringsbehov eller samordning av rehabiliteringsinsatser. En förklaring är att en utredning för personer som står utanför sjukförsäkringssystemet bara görs om den enskilde själv efterfrågar detta, eller om personen i fråga blir remitterad, t.ex. från socialtjänsten. För personer som omfattas av sjukförsäkringssystemet är det lättare att fånga upp eventuella rehabiliterings-

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:141.

behov i och med att Försäkringskassan ansvarar för utbetalningen av sjukpenning och rehabiliteringspenning.

Andra orsaker till att personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst inte aktualiseras för rehabilitering i lika hög grad beror sannolikt på Försäkringskassans övergripande mål. Det övergripande målet för myndigheten är att upprätthålla tilltron till socialförsäkringen och dess administration och att administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker och effektiv. Det gör det naturligt att prioritera de som omfattas av sjukförsäkringssystemet.

I syfte att öka möjligheterna för personer som saknar en sjukpenninggrundande inkomst att bli aktualiserade hos Försäkringskassan för en rehabiliteringsutredning, föreslår vi att det införs en ny bestämmelse i 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring. Bestämmelsen innebär att en kommun inom ramen för socialtjänstens uppgifter, och efter medgivande av den enskilde, kan inkomma till Försäkringskassan med remiss om rehabiliteringsutredning samt att Försäkringskassan senast fyra veckor efter det att remissen kommit in ska inleda en sådan utredning. En kommun kan redan i dag remittera en person till Försäkringskassan för en rehabiliteringsutredning, men det är inte särskilt vanligt förekommande. Försäkringskassan har också ett ansvar att samarbeta med bl.a. socialtjänsten när det gäller rehabilitering, men det sker inte regelmässigt. Genom att tydliggöra Försäkringskassans skyldighet på detta område kommer socialtjänsten sannolikt att remittera fler personer till Försäkringskassan. Det innebär i sin tur att fler personer som står utanför sjukförsäkringssystemet kommer att bli aktualiserade för rehabiliteringsutredningar och att de därmed i högre grad kan få tillgång till individuellt anpassade aktiva insatser som förbättrar deras möjligheter att kunna arbeta.

Remissförfarandet måste självfallet göras i samverkan med den enskilde. För att den enskildes integritet inte ska kränkas, måste således den enskilde ha lämnat sitt samtycke.

## 21.2 Förbättrat samarbete mellan Försäkringskassan, kommunerna och primärvården kring personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst

**Utredningens förslag:** Försäkringskassan ges ett uppdrag i regleringsbrevet att tillsammans med AMS, Sveriges Kommuner och Landsting och företrädare för 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 ur utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, anslag 19:1, Sjukpenning och rehabilitering m.m. anslagspost 20 *Köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster m.m.* ska avsättas för ändamålet.

### 21.2.1 Många har fortfarande ett eftersatt rehabiliteringsbehov

Mycket har redan gjorts i syfte att förbättra rehabiliteringsarbetet och för att öka samverkan inom rehabiliteringsområdet. Samverkan har t.ex. stimulerats genom försöksverksamheter och incitamenten för att samarbeta har ökat i och med tillkomsten av den finansiella samordningen. Det har även i vissa delar tillkommit gemensamma mål i myndigheternas regleringsbrev samt gemensamma styrgrupper och arbetsgrupper med uppdrag att avrapportera de gemensamma målen. När det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering har den ökade samordningen dock kommit till först efter stark uppmärksamhet i massmedia, ett kraftigt politiskt tryck med en gemensam minister för två politikområden i den tidigare regeringen samt en finansiering för att åstadkomma samverkan.

Det tycks emellertid fortfarande vara så att personer som står utanför sjukförsäkringssystemet riskerar att komma sist i prioriteringen av vilka som bör komma i fråga för rehabiliteringsinsatser. Det visar sig bland annat i att det inte sällan döljer sig ett eftersatt rehabiliteringsbehov bland personer som har ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd.

### 21.2.2 Svarte Petter-spelet

Rehabiliteringsansvaret är i dag uppdelat på flera aktörer, vilket ibland försvårar möjligheterna att kunna tillgodose människors behov av rehabilitering. Det är lättare att få rehabiliteringsinsatser om man kan avgränsa rehabiliteringsbehovet till antingen medicinsk, arbetslivsinriktad eller till social rehabilitering. Sett ur individens perspektiv är det dock inte särskilt rationellt att göra en sådan uppdelning, och personer som hamnar i gråzoner tenderar att hamna i ett Svarte Petter-spel mellan de olika aktörerna. Man kan fråga sig vad som egentligen menas med t.ex. social rehabilitering och när övergår en social rehabilitering till att vara arbetslivsinriktad? På samma sätt kan man ställa sig frågan om var gränsen går mellan medicinsk rehabilitering och arbetslivsinriktad rehabilitering? Den senare frågan beror bl.a. på i vilken utsträckning arbetsplatsen i fråga är anpassad till arbetstagarens förutsättningar. I vissa fall kan det förmodligen även vara så att arbete är den bästa formen av rehabilitering.

Att dela upp rehabiliteringen på det ovan beskrivna sättet tjänar syftet att upprätthålla ansvarsfördelningen inom den rådande myndighetsstrukturen. Det ger däremot inte så mycket ledning när det handlar om vilka konkreta insatser som avses när man pratar om rehabilitering. Så länge det är myndighetsstrukturerna som till övervägande del styr såväl innehållet i rehabiliteringen som vilken budget som ska belastas, riskerar människor som inte är något glasklart fall för någon av aktörerna att bli utan insatser. Osäkerheten kring vem som ska finansiera de olika rehabiliteringsinsatserna kan sannolikt också i vissa fall fördröja en rehabiliteringsutredning.

När det gäller den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har det funnits tecken på att Arbetsmarknadsverkets interna mål i vissa fall har bidragit till att personer definierats som "inte anställningsbara" och därmed omdefinierats som andra myndigheters problem.<sup>2</sup> Ett förbättrat samarbete mellan Försäkringskassan, kommunerna och Arbetsförmedlingen kan sannolikt minska förekomsten av sådana typer av definitioner.

---

<sup>2</sup> Statskontoret 2006:3, Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.

Ur tillgänglighetssynpunkt är det även viktigt att lyfta fram hälso- och sjukvårdens ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Personer med en anställning har tillgång till en arbetsgivare som ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, och personer som är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen kan få del av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Personer som varken har en arbetsgivare eller är inskrivna på Arbetsförmedlingen har inte dessa möjligheter. De kan däremot vända sig till primärvården. Hälso- och sjukvården, i huvudsak landstinget, ansvarar både för medicinsk behandling och för medicinsk rehabilitering. Både den rent medicinska behandlingen och den medicinska rehabiliteringen kan förbättra arbetsförmågan väsentligt, även om det i strikt mening inte definieras som arbetslivsinriktad rehabilitering. Det kan t.ex. handla om psykosociala insatser, stresshantering eller självförtroendehöjande insatser vilka, kan utgöra värdefulla komplement till den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

### 21.2.3 Förstärkt samordningsansvar

I budgetpropositionen för år 2007<sup>3</sup> betonar regeringen att individen bör ges ett reellt inflytande över rehabiliteringsprocessen och man gör bedömningen att det finns behov av koordinatörer för att driva den enskildes rehabiliteringsprocess framåt. Utredningen delar den uppfattningen och anser att det är särskilt angeläget när det handlar om att ta ett samlat grepp om dem som i dag står utanför sjukförsäkringssystemet och som är i behov av rehabiliteringsinsatser för att kunna ta sig in på arbetsmarknaden. Det kräver i sin tur att en myndighet görs ansvarig för hela rehabiliteringsprocessen, oavsett vilka huvudmän som står för innehållet. Utredningen anser att Försäkringskassan på ett tydligare sätt än i dag ska ta på sig rollen att vara denna sammanhållande myndighet.

I lagen (1962:381) om allmän försäkring regleras Försäkringskassans samordningsansvar när det gäller rehabilitering. Här ligger betoningen på själva samordningen och inte på att myndigheten själv ska utföra insatserna. Samtidigt har Försäkringskassan i sitt regleringsbrev tilldelats särskilda medel för att köpa arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster. Det innebär att Försäkringskassan

---

<sup>3</sup> Prop. 2006/2007:1, utgiftsområde 10.

har ett något oklart uppdrag, där både rollen som samordnare av rehabiliteringsinsatser och rollen som självständig rehabiliteringsaktör betonas. Vi anser att samordningsfunktionen bör tydliggöras och att myndighetens roll som aktiv rehabiliteringsaktör tonas ner. Myndighetens uppgift bör mer renodlat vara att koordinera de insatser som behövs för att individen antingen ska kunna återgå till arbetslivet eller komma in på arbetsmarknaden.

Därutöver behövs det göras en extra satsning för att komma tillrätta med det utanförskap som kännetecknar de som i dag står utanför socialförsäkringssystemet. Vi anser att det behövs en tydligare samarbetsstruktur för att på ett bättre sätt fånga upp denna grupp. En sådan satsning kan ses som en investering, då det finns anledning att tro att det i förlängningen leder till att fler kommer in på arbetsmarknaden och att färre därmed kommer att få sjuk- och aktivitetsersättning.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan föreslår vi att Försäkringskassan ges ett uppdrag i regleringsbrevet att tillsammans med AMS, Sveriges Kommuner och Landsting samt företrädare för primärvården ta fram en struktur för samarbetet kring personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Samarbetet ska underlätta övergången från bidrag till arbete för personer som är i behov av ekonomiskt bistånd och samordnade rehabiliteringsinsatser. Förslaget bör ses som en engångssatsning för att lägga grunden till en bättre fungerande samverkan kring den grupp som i dag står utanför socialförsäkringssystemet.

Vi föreslår att 160 miljoner kronor ur utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, anslag 19:1, Sjukpenning och rehabilitering m.m. *anslagspost 20 Köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster m.m.* avsätts för ändamålet. Den föreslagna finansieringen motsvarar de belopp som Försäkringskassan under år 2005 använde för köp av aktiva rehabiliteringsinsatser, enligt prop. 2006/07:1.

## 22 Ett gemensamt mål – höjd sysselsättningsgrad

**Utredningens bedömning:** Samtliga aktörer på lokal nivå – t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna – bör omfattas av samma övergripande mål för sina insatser. I annat fall riskerar verksamheterna att bli kontraproduktiva.

**Utredningens förslag:** I regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan ska ett nytt övergripande gemensamt mål införas. Målet ska vara att höja sysselsättningsgraden för samtliga i arbetsför ålder.

För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd är det viktigt att samtliga aktörer på lokal nivå omfattas av samma övergripande målsättning för sina insatser. I dag kan myndigheternas olika mål i sämsta fall bli kontraproduktiva. Det är därför av avgörande vikt att alla myndigheter inom området får ett gemensamt verksamhetsmål. Ett lämpligt mål skulle kunna vara att öka sysselsättningsgraden för alla i arbetsför ålder.

När det gäller sysselsättning och arbetslöshet har ett övergripande mål varit att höja den arbetsföra befolkningens sysselsättningsgrad till 80 procent. Ett annat mål har varit att den öppna arbetslösheten ska minska till fyra procent. Ett höjt sysselsättningsmål innebär en fokusering på frågan hur flera arbetstillfällen ska skapas. Målet om en minskad öppen arbetslöshet koncentreras i och för sig på hur arbetslösa ska kunna få ett arbete, men den öppna arbetslösheten minskar även vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärder. Trots att sysselsättningsmålet är ett viktigt mål finns inte detta beskrivet någonstans på myndighetsnivå. Det övergripande målet för AMS är att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring. Detta mål har dock tonats ned i regleringsbrevet för år 2007, men AMS har dock även fortsättningsvis uppdraget att se till att Arbetsförmedlingens uppgifter i arbetslöshetsförsäkringen tillämpas korrekt och rättssäkert.

Samtidigt har Försäkringskassan ett övergripande mål att administrationen av socialförsäkringen ska vara rättssäker och effektiv. Med dessa typer av mål är det inte konstigt att personer som är helt beroende av ekonomiskt bistånd inte är prioriterade, eftersom de vare sig har A-kassa eller omfattas av sjukförsäkringssystemet.

Att rent generellt höja sysselsättningsgraden är ett viktigt mål, framför allt för att minska det växande utanförskapet. Det ökar möjligheterna för personer som står långt från arbetsmarknaden att kunna komma i fråga för olika typer av insatser. Målet kan även ses som en samhälllig investering inför en eventuell kommande arbetskraftbrist. Detta mål bör därför enligt utredningens mening på ett tydligare sätt komma till uttryck på myndighetsnivå.

Det föreslagna nya gemensamma målet måste anpassas till de olika myndigheternas verksamheter för att det i ett senare skede ska kunna bearbetas och analyseras lokalt. Först då kan det gemensamma målet bli konkret. Regeringen styr inte över kommunerna, men genom utbildningsinsatser på lokal nivå kan man sannolikt uppnå en samsyn kring värdet av ett nytt gemensamt mål.

Det finns vissa aspekter som utredningen anser man måste ta hänsyn till vid implementering av det nya gemensamma målet:

- Antalet mål och uppdrag bör minska totalt sett.
- Det gemensamma målet bör ges samma tyngd hos de båda myndigheterna.
- Mål- och resultatstyrning får inte innebära en detaljstyrning.
- Målen ska vara tydliga så att myndighetens egna interna nedbrytning leder till ett samordnat agerande.
- Det måste finnas återrapporteringskrav för att målet ska upplevas som prioriterat. Återrapporteringskravet ska främja ett samordnat arbete med andra myndigheter.
- De gemensamma målen bör kopplas till en gemensam handlingsplan.
- Regeringen bör ha en gemensam myndighetsdialog med de myndigheter som har gemensamma mål.



## 23 En gemensam samlad vårldsfärdorganisation

**Utredningens bedömning:** Sverige bör i likhet med andra länder i Norden och Europa överväga att införa en samlad vårldsfärdorganisation på lokal nivå. Denna fråga bör bli föremål för en mer omfattande analys än vad som har varit möjligt att göra i denna utredning.

En fråga som kommit upp vid ett flertal tillfällen under utredningstiden är behovet av att i grunden organisera vårldsfärdtjänsterna på ett annat sätt i Sverige.<sup>1</sup> Denna diskussion har handlat om att det behövs en gemensam vårldsfärdorganisation, en gemensam ingång för samtliga arbetslösa där samhällets olika stödformer samlas. Denna diskussion har uppkommit trots att det under de senare åren i högre grad blivit möjligt med finansiell samordning på lokal nivå. En sådan samordning finns i dag i nästan 100 kommuner. Vi har trots denna utveckling ställt oss frågan om inte en samlad vårldsfärdorganisation på lokal nivå skulle kunna innebära att enskilda får ett förbättrat och mer ändamålsenligt stöd från samhällets sida. Vår uppfattning är att det finns skäl att närmare analysera och värdera fördelar och nackdelar med en sådan mer omfattande förändring. I många andra länder pågår just en sådan förändring.

---

<sup>1</sup> Bl.a. i en internpromemoria insänd till utredningen av Jonasson, I., Socialstyrelsen och Ljungkvist, T., Sveriges Kommuner och Landsting.

### 23.1 Finns det ett behov av att i grunden organisera välfärdstjänsterna på ett annat sätt?

Som tidigare nämnts har kommunerna i praktiken tagit över delar av de insatser som normalt bör ligga på Arbetsförmedlingen. Det innebär att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i dag inte alltid är så klar. Inom rehabiliteringsområdet är ett flertal olika aktörer involverade, vilket också skapar en oklar ansvarsfördelning. Det finns exempel på att samverkan mellan olika aktörer kan fungera väl, men det finns också exempel på det motsatta. När det inte fungerar upplever ofta de enskilda att de skickas runt mellan myndigheterna där ingen tar något riktigt ansvar. Det indikerar att den strikta ansvarsuppdelning mellan olika aktörer kanske inte alltid är det optimala, och att välfärdstjänster som riktas till enskilda i högre grad bör utgå från en mer grundläggande samsyn. Nedan redogörs för några av dem som har berört samverkan.

Sjuk- och arbetssskadekommittén<sup>2</sup> gjorde bedömningen att en bättre samordning är viktig i arbetet med rehabilitering av personer som är aktuella hos olika rehabiliteringsaktörer eller som vandrar mellan dem. I utredningen med namnet Egon Jönsson<sup>3</sup> beskrivs hur olika lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet samverkade för att ge enskilda en mer samlad insats. Erfarenheterna från dessa projekt är att de sektoriserade organisationerna inte förmår tillgodose svaga gruppers behov av försörjning och stöd. Utredarna menar att det inte är brist på pengar som är det största problemet för en välfungerande samverkan, utan i stället de regelverk som styr vem som får disponera medlen och för vilka ändamål de får användas.

I slutbetänkandet Välfärdsbokslut<sup>4</sup> för 1990-talet görs en samlad bedömning av utvecklingen av människors välfärd i Sverige under 1990-talet. Här tas inte behovet av samverkan specifikt upp. Kommittén pekar i stället på behovet att förändra stödinsatserna eftersom samhällsutvecklingen innebär nya frågeställningar och utmaningar. Som exempel anger utredningen de alltmer vanliga negativa psykosociala arbetsförhållandena samt att tidsbegränsade anställningar har blivit vanligare. Det finns enligt kommittén tecken på tydliga försämringar när det gäller psykiskt välbefin-

---

<sup>2</sup> SOU 1996:113.

<sup>3</sup> SOU 1996:85.

<sup>4</sup> SOU 2001:79.

nande, och utredningen menar att de mest utsatta grupperna är ensamstående mödrar, utrikes födda och ungdomar.

I utvärderingen<sup>5</sup> av Socsam – den finansiella samverkan mellan Försäkringskassan, kommunerna och landstingen – konstateras att parternas gemensamma ansvar har varit en drivkraft för att prioritera samordnade insatser. Möjligheterna till en ny organisatorisk form har givit struktur och kontinuitet för de aktiviteter som har bedrivits.

I en rapport<sup>6</sup> om frivilliga samverkansformer definieras gruppen särskilt utsatta som personer med behov av samordnade insatser som ska förhindra att dessa personer hamnar i en gråzon eller rundgång mellan verksamheter, samt i långvarig offentlig försörjning. I rapporten bedöms denna grupp utgöra fem procent av befolkningen i arbetsför ålder, cirka 280 000 personer.

Det finns flera argument för att utveckla samverkan och samla stödet till enskilda under samma tak. De vanligaste skälen är att

- det minskar rundgången och dubbelarbetet
- det är kostnadsbesparande, och
- det lönar sig både ekonomiskt och hälsomässigt för enskilda individer.

Att enskilda riskerar att skickas runt mellan myndigheterna styrs framför allt av vilka ekonomiska resurser som finns hos en myndighet. Är resurserna begränsade skapar det en benägenhet att i högre grad se den enskilde som någon annans ansvar. I slutändan är det inte sällan kommunerna som får ta sig an personer som övriga myndigheter inte har lyckats samverka kring, eftersom kommunerna utgör samhällets yttersta skyddsnät. Det är därför viktigt att det finns ett gemensamt samhällsekonomiskt tankesätt hos de olika huvudmännen, och att den samhällsekonomiska vinsten som uppstår när behovet av samhällets stöd totalt sett minskar, i högre grad är vägledande för de prioriteringar som görs.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns behov av en fördjupad samverkan. Inte minst utifrån att förändringar i samhället också kräver förändrade arbetssätt hos myndigheterna. Den stora andelen i den arbetsföra befolkningen som i dag saknar förankring på arbetsmarknaden har behov av stöd som kräver

---

<sup>5</sup> SOCSAM (2001), Försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport, Finansiell samordning.

<sup>6</sup> Socialstyrelsen (2001), Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan. FRISAM.

insatser från flera myndigheter. T.ex. är en enskild med sjukersättning en fråga för Försäkringskassan, som ska göra en bedömning av den enskildes arbetsförmåga. Därefter ska den enskilde – om han eller hon har någon arbetsförmåga – aktualiseras hos Arbetsförmedlingen. Ett sjukdomstillstånd kan dessutom ha sin grund i ett eller flera sociala problem och då kan det vara aktuellt att kommunen medverkar i en rehabilitering. Hälso- och sjukvården har också en viktig roll i sammanhanget. En gemensam välfärdsorganisation på lokal nivå skulle med stor sannolikhet kunna förhindra det Svartepetter-spel som i vissa fall äger rum mellan dessa parter i dag.

## 23.2 En internationell utblick

I många andra länder finns eller förbereds en mer samlad ingång av samhällets stöd till samtliga arbetslösa. I vissa länder planeras även att myndigheter av mer rehabiliterande karaktär ska ingå i denna nya form av organisation.

Här nedan beskriver vi kort utvecklingen i några av de länder som i flera avseenden har välfärdssystem som liknar det svenska. Speciellt intressant för Sverige är utvecklingen i de nordiska länderna, som under senare tid har förstärkt sin ”aktiva profil” och betonar arbetslinjen som en grundläggande förutsättning för att utveckla välfärden. Av de nordiska länderna är det i första hand Sverige som traditionellt sett har satsat på aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Sedan år 2000 har även Danmark satsat på aktiverande insatser i hög grad.

### 23.2.1 Danmark

Den danska arbetsmarknadsutvecklingen skiljer sig på vissa centrala punkter från den svenska. I dag är arbetslösheten i Danmark den lägsta på mycket lång tid. Även sysselsättningsnivåerna har stigit och hör till de högsta inom OECD-området.

I början av 1990-talet handlade det till stor del om att ta avstånd från det tidigare ”passiva systemet” och att inrätta ett ”aktivt system”. Mot slutet av 1990-talet förtydligades den aktiva delen av den kommunala aktiveringspolitiken i och med att den danska regeringen inrättade lagen om aktiv socialpolitik. Lagen förtyd-

ligade ambitionen att aktivera enskilda med ekonomiskt bistånd, även de med problem som inte direkt var arbetsmarknadsrelaterade. Den danska organisationen är delvis avvikande i förhållande till övriga nordiska länder i och med att kommunerna har fått ett formellt ansvar för delar av den omfattande aktiveringen av arbetslösa med ekonomiskt bistånd. De har fått ekonomiskt stöd från staten för att ta detta nya ansvar.

Under år 2005 presenterades förslag om integrering av insatser till arbetslösa. Aktivering av alla arbetslösa ska i fortsättningen ske via så kallade Jobcentre som ska inrättas i alla kommuner som har fler än 20 000 invånare. Syftet är att skapa en gemensam ingång för alla arbetslösa som söker stöd och hjälp från det offentliga, dvs. det spelar ingen roll om man är mottagare av arbetslöshetsförsäkring eller av ekonomiskt bistånd. Jobbcentrumet ska även ge service åt dem som redan befinner sig på arbetsmarknaden, men som av olika anledningar söker nytt arbete.

I Danmark kommer den gemensamma ingången att organiseras av kommunerna. Jobcentre-modellen kan beskrivas som en gemensam organisation med flera huvudmän. Stat och kommun delar på kostnaderna för verksamheten och i första hand handlar det om en samorganisering av redan existerande verksamheter under ett gemensamt tak. I den danska modellen föreslås att den formella myndighetsutövningen förläggs utanför dessa Jobcentres.

### 23.2.2 Norge

Det norska systemet för ekonomiskt bistånd har många likheter med det svenska, på så sätt att båda är av ramlagskaraktär och lokalt administrerade, finansierade och organiserade. Det innebär att lagen endast i övergripande termer reglerar den lokala verksamheten.

Den främsta konkretiseringen av arbetslinjen i Norge skedde genom införandet av en ny sociallagstiftning. Den nya lagstiftningen skiljde sig från tidigare lagstiftningen framför allt genom ett förtydligande av arbetskravet. De norska kommunerna hade redan tidigare haft möjlighet att ställa krav på biståndstagarna, men den nya lagen utvidgade detta krav i och med att arbetskravet omfattade aktiviteter i kommunens regi utan koppling till den reguljära arbetsmarknaden.

Under år 2003 presenterades utredningen *Et velfungerende arbeidsmerked*.<sup>7</sup> Bakgrunden till den var den diskussion som fördes om att för individer stod utanför arbetslivet. Denna grupp bedömdes omfatta cirka 900 000 personer i åldrarna 16–74 år. Dessa hade ingen förankring på arbetsmarknaden, på grund av arbetslöshet, utbildning, sjukdom, pensioner, m.m.<sup>8</sup>

Den norska regeringen presenterade år 2005 ett förslag om Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).<sup>9</sup> För närvarande är man i färd med att påbörja införandet av nya arbets- och välfärdsförvaltningar. En starkt bidragande orsak till organisationsförändringen var gråzonerna i ansvarsområdet mellan de lokala myndigheterna. Aktiveringspolitiken var ett exempel på när både stat och kommun jämsides hade engagerat sig för att lösa arbetslösheten för olika grupper. Detta resulterade i målkonflikter, samarbetsproblem och att medborgare alltför ofta hamnade mellan myndighetsstolarna.<sup>10</sup>

Organisationsförändringen innebär att det skapas en statlig förvaltning för arbete och relaterade inkomststöd (NAV). I oktober 2006 öppnade de 25 första NAV-kontoren och före 2010 ska organisationsförändringen vara avslutad. På dessa kontor möter den enskilde en integrerad verksamhet där anställda inom det tidigare Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas socialtjänst arbetar tillsammans. Vilka kommunala verksamheter som ska ingå har bestämts i ett avtal mellan staten och kommunen, vilket innebär att det kommer att variera. Samtliga NAV-kontor ska dock handlägga ekonomiskt bistånd. Hela den tidigare verksamheten från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska ingå i den nya organisationen.

### 23.2.3 Storbritannien

Labour-regeringen som tillträdde år 1997 genomförde flera genomgripande förändringar av välfärdssystemen. Det ekonomiska biståndet (Income Support) behölls för dem som inte hade arbetslöshetsrelaterade problem, medan oförsäkrade arbetslösa fördes över till ett nytt försörjningssystem, Jobseekers' Allowance (JSA). Den som beviljas JSA ska först genomgå en intervju på en arbetsförmedling och därefter upprättas en handlingsplan. Bidraget

---

<sup>7</sup> St.meld.nr. 19, 2003–2004.

<sup>8</sup> St.meld.nr. 19, 2003–2004, s. 30.

<sup>9</sup> St. prp. Nr 46, 2004–2005.

<sup>10</sup> St.meld.nr. 14, 2002–2003.

kan dras in eller reduceras för den som inte håller kontakt med Arbetsförmedlingen eller söker arbete i tillräcklig omfattning.

Samordning av tjänster och betoningen på arbetslinjen är en mycket tydlig politisk linje i Storbritannien liksom i många andra västeuropeiska länder. I ett gemensamt kontor under namnet "One stop service" prövades under 1990-talet möjligheten att ge insatser till enskilda som behövde både ekonomiskt stöd och insatser för att komma in på arbetsmarknaden. Utvärderingarna av försöket visade på behovet av en radikal omstrukturering av hela arbetssättet när det gäller stödet till de arbetslösa och de som har behov av ekonomiskt bistånd. Dessa erfarenheter ledde till den sammanslagning av socialkontor och arbetsförmedlingar som i dag har startat men ännu inte är avslutad. För att genomdriva förändringen och ytterligare befästa sambandet mellan dessa politikområden sammanfördes frågorna i ett nytt departement – Department for Work and Pensions.

För tre år sedan var arbetsförmedlingar och övriga välfärdsverksamheter separerade i England, även om huvudmannskapet för flera av dessa var statligt. I dag har det genomförts en stor förändring på det arbetsmarknads- och socialpolitiska området. Det som kallas Jobcentre Plus är resultatet av en gigantisk fusion där motsvarigheten till arbetsförmedlingar (Employment Services) och socialkontor (Benefits Agency) gått samman för att arbeta under ett tak. I april år 2002 iscensatte regeringen detta stora moderniseringsprojekt och förändringen ska vara färdig våren 2008. Själva betraktar de reformen som den största inom social- och arbetsmarknadspolitik på 60 år. Förändringen innebär att 1 500 arbetsförmedlingar och 600 socialkontor omvandlas till 860 Jobcentre Plus-kontor i hela landet (inklusive Skottland och Wales). Dessutom ska det skapas 150 mindre jobbsökarkontor på bibliotek och i andra offentliga lokaler.

#### **23.2.4 Holland**

I Holland finns närmare 17 miljoner invånare på en yta som motsvarar Småland och Halland. Landet är indelat i inte mindre än 467 kommuner, och 381 av dessa har 10 000–20 000 invånare. Följden är att kommunerna många gånger är för små för att klara några mer omfattande uppgifter och de måste därför samarbeta

med andra kommuner. Endast 80 kommuner är stora nog att klara av alla uppgifter som läggs på dem.

I Holland har man samlat det arbetsmarknadspolitiska arbetet i *en* enhet, Centrum för arbete och inkomst (CWI). I dessa enheter finns både arbetsförmedling och det ekonomiska stödet till försörjning. I Holland har staten ett ekonomiskt ansvar för såväl ekonomiskt bistånd som motsvarigheten till A-kassa och andra försäkringar.

En fördel med det sammanhållna systemet, enligt deras egen bedömning, är att ingen myndighet har något ekonomiskt incitament att se enskilda som ett ansvar för någon annan. Uppgiften för den gemensamma organisationen är att förmedla arbeten, utbilda eller hjälpa människor med försörjning samt kombinera olika lösningar med utgångspunkt i den enskildes situation. Denna myndighet har också de ekonomiska resurserna att ge enskilda insatser i form av utbildning, kurser eller praktikplatser.

I Holland bedöms de arbetslösa på en fyrgradig skala. De som behöver mer omfattande stöd och insatser återfinns i den fjärde kategorin. Den tredje omfattar arbetslösa som behöver begränsade sociala insatser, och på den andra nivån finns arbetslösa som står nära arbetsmarknaden och därför behöver erbjudas arbetslivsrelaterad träning och hjälp. Den första kategorin innehåller arbetslösa som kan ta ett arbete direkt. Ett likartat system finns också i Danmark. En viktig orsak till indelningen är att ge insatser i förhållande till de arbetslösas behov.

### 23.2.5 Tyskland

Tyskland har under lång tid haft ett tvådelat system för ersättning vid arbetslöshet, ett för dem som kvalificerat sig genom tidigare arbete och ett annat för de övriga som fick ekonomiskt bistånd. Tidigare var förmånerna och tiderna för personer med A-kassa frikostiga och omfattande.

I en nyligen beslutad förändring får vissa av dem som har ekonomiskt bistånd samt de som under lång tid fått A-kassa en ny behovsprövad arbetslöshetsersättning som ligger på en låg nivå i paritet med det ekonomiska biståndet. Omstruktureringen av arbetsmarknadspolitiken har också medfört flera andra omfattande förändringar. Den nya ordningen innebär slutet för det tidigare samarbetet mellan de statliga arbetsförmedlingarna och den kom-



munala socialtjänsten, ett samarbete som i de officiella dokumenten beskrevs som dyrt och ineffektivt. I stället omorganiseras den tidigare Arbetsförmedlingen, med sammanlagt 90 000 anställda, till "Job Centers" som ska vara mindre byråkratiska och mera serviceinriktade och ta ansvar för alla arbetslösa. En väsentlig del i förändringarna är att stimulera efterfrågan på deltidsjobb och tillfälliga jobb, som tidigare har motverkas av arbetslagstiftningen. Särskilda privata personalserviceagenturer ska förmedla tillfälliga arbeten på uppdrag av arbetsgivarna, men ska också fungera som ett skydd mot att den anställde utnyttjas.

### 23.3 Nödvändiga förändringar

I utredningens förslag förtydligar vi bl.a. ansvaret för arbetsökande som är beroende av ekonomiskt bistånd. Vi lägger även förslag som syftar till att underlätta samarbetet på lokal nivå kring utredningens målgrupp. Det har dock inte legat inom utredningens direktiv att föreslå någon större organisatorisk förändring av välfärdstjänsterna.

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. Det förutsätter i sin tur en tydlig ansvarsfördelning hos de berörda aktörerna.

Efter att ha tagit del av de ovan nämnda utvärderingarna och den utveckling som äger rum i ett antal europeiska länder, anser vi att Sverige i likhet med andra länder i Norden och i Europa bör överväga att införa en samlad välfärdsorganisation på lokal nivå.

## 24 Bedömning av de arbetssökandes kompetens

**Utredningens bedömning:** Validering bör i högre grad betraktas som en arbetsmarknadspolitisk insats.

**Utredningens förslag:** Nyttillträdande arbetssökande som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen minst två månader ska erbjudas validering, vilket föreslås regleras i förordningen om Arbetsmarknadspolitiska program.

En arbetsgrupp med företrädare för AMS, Försäkringskassan, Socialstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting ges i uppdrag att närmare utforma ett gemensamt instrument för att bedöma arbetsförmågan hos arbetssökande personer, utifrån de utgångspunkter som utredningen redovisar.

Bland dem som för närvarande har 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 betyg. Trots skiftande utbildningsnivåer har gruppen som helhet svårt att få arbete, eftersom de saknar referenser och erfarenhet från arbetslivet. Utan referenser kan det vara svårt för en arbetsgivare att bedöma deras kompetens. Det är därför viktigt att nyttillträdande på arbetsmarknaden får sin kompetens validerad så snart som möjligt. Utländska högskolebetyg kan formellt översättas av Högskoleverket och kunskaper som har förvärvats på annat sätt än inom utbildningsväsendet, kan synliggöras genom validering. På så sätt kan individens väg in på arbetsmarknaden förkortas, utan att denne behöver genomgå onödig vuxenutbildning på grundskolenivå eller bli föremål för en mer omfattande analys av arbetsförmågan.

Arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen kan redan i dag bli validerade. Omfattningen är dock begränsad, efter-

som det framför allt sker inom ramen för förberedande utbildning och då oftast med syftet att nivåbestämma en individs kunskaper inför en eventuell arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen har sedan år 2005 även haft möjlighet att göra en upp till två veckor lång arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetensen för arbetssökande med begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv. Omfattningen av denna har emellertid varit ytterst begränsad på grund av upphandlingskraven. Arbetsförmedlingen har även genomfört en inventering av alla arbetssökande inom byggnadsbranschen tillsammans med bransch- och arbetstagarorganisationerna. I båda dessa exempel har dock personerna som varit föremål för validering haft en relativt nära anknytning till ett visst yrkesområde. Därmed har valideringen hittills främst handlat om en bedömning av yrkeskompetens och inte av personens kompetens i ett vidare perspektiv (reell kompetens).

Medan man inom utbildningspolitiken har ägnat stort intresse åt valideringsfrågorna har man varit mer avvaktande inom arbetsmarknadspolitiken. Inom det senare politikområdet nämns sällan validering som ett användbart arbetsmarknadspolitiskt instrument. Därmed har validering ännu inte fått någon större omfattning inom arbetsmarknadspolitiken.

Kommunerna och arbetsförmedlingarna är oense om huruvida enskilda med ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Detta visar flera undersökningar och rapporter, och bekräftas i utredningens egen enkät till socialchefer, AME-chefer och arbetsförmedlingschefer. I enkäten finns en enig uppfattning om att kommuner och arbetsförmedlingar gör olika bedömningar av anställningsbarheten hos enskilda med ekonomiskt bistånd. En överväldigande majoritet, 84 procent av svarspersonerna, anser att man gör olika bedömningar av den enskildes arbetsförmåga i kommunerna och på Arbetsförmedlingarna.

Denna omständighet riskerar att få negativa följor för de enskilda. Det kan innebära att det mest lämpliga stödet från de olika myndigheterna inte sätts in. I sämsta fall kan det också innebära att den enskilde bollas mellan myndigheter som har olika uppfattningar om var den enskilde får det bästa stödet. Att införa ett gemensamt arbetsförmågeverktyg för arbetssökande skulle kunna lösa dessa problem.

## 24.1 Statistiska modeller

Arbetsmarknadsverket har under senare år tilldelats omfattande summor pengar för att aktivera arbetssökande i arbetsmarknadspolitiska program. De höga volymkraven har dock medfört att handläggarna inte alltid haft möjligheter att begrunda vilken arbetsmarknadspolitisk insats som är mest effektiv för att lösa den enskildes situation. Genom statistiskt beräknade beslutsunderlag ökar sannolikheten för att man väljer rätt insats.

Matchningen av rätt arbetsmarknadspolitiskt program till rätt arbetssökande måste förbättras för att dessa ska få effekt enligt utredningens mening. I budgetpropositionen för 2007 anges att antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ska minska från i genomsnitt 140 000 personer år 2006 till 90 000 personer 2007. Denna förändring ställer krav på större eftertänksamhet innan Arbetsförmedlingen fattar beslut om att erbjuda enskilda arbetsmarknadspolitiska program. För att rätt insats ska gå till rätt arbetssökande behöver handläggarna ett bra beslutsunderlag. Statistiska metoder som profilering och targetering är två exempel på sådana, och kan ses som ett viktigt komplement till validering.

I *profilering* värderas risken för att enskilda arbetssökande ska bli långtidsarbetslösa och vilket behov de har av en arbetsmarknadspolitisk insats. Med *targeting* kan handläggarna få ett underlag om vilken arbetsmarknadspolitisk insats som snabbast och effektivast bedöms leda till arbete.

De internationella erfarenheterna av att använda sig av statistiska beslutsunderlag är ännu relativt begränsade. Även i Sverige befinner man sig i utvecklingsstadiet, och införandet av statistiska utfall som beslutsunderlag för programbeslut måste genomföras omsorgsfullt.

Vinsterna med att använda statistiska metoder ligger framför allt i att Arbetsförmedlingens personal får ett objektiva beslutsunderlag som sannolikt leder till mer effektiva resultat. Det blir även lättare att behandla de enskilda arbetssökande enhetligt och rättvist.

Utredningen ser positivt på att IFAU och Arbetsmarknadsverket redan i dag har börjat utveckla de statistiska modellerna för att göra dessa mer användbara inom arbetsförmedlingarna. Vi vill emellertid betona att det är väsentligt att personalen ges möjlighet att påverka den praktiska utformningen samt att den arbetssökande har inflytande över hur instrumenten används.

## 24.2 Validering

Att validera kunskaper och kompetens handlar om att identifiera och erkänna en persons reella kompetens. Det handlar inte bara om den kunskap som en individ skaffat sig i utbildningsväsendet och har formella bevis på. Valideringen syftar även till att erkänna sådan kompetens som har förvärvats genom arbete, praktiska erfarenheter och kompetenshöjningar utanför det reguljära utbildningsväsendet. Validering, i ett vidare perspektiv, innebär att synliggöra kunskap som inte alltid går att uttrycka i precisa termer, men som kan identifieras och bekräftas i exempelvis en yrkessituation eller genom praktiskt utförande.

Syftet med valideringsinsatsen ska vara klart från början och ske i samråd med individen. Validering används för en arbetssökande om det finns en osäkerhet om dennes allmänna kompetens eller osäkerhet om nivån på kompetensen inom ett visst yrkesområde. Enligt utredningens mening är det viktigt att det inte blir ett självändamål att validera personer bara för att de är arbetssökande. Följden kan då bli att valideringen sker slentrianmässigt utan nödvändigt fokus på arbetsmarknaden.

Förutsättningen för att validering ska ge ett värdefullt bidrag är att den håller hög kvalitet och att branschorganisationerna på såväl arbetsgivar- som arbetstagar sidan är involverade. Det är nödvändigt att dessa organisationer erkänner och legitimerar valideringen som insats så att individens kompetens, oavsett hur den förvärvats, kan värderas och jämföras med branschens kompetenskrav. Det är också nödvändigt att man bortser från kollektiva lösningar där individerna betraktas som en utsatt grupp med svaga förutsättningar. Valideringen har stora möjligheter att generera samhälls-ekonomiska vinster om den görs individuellt och möjliggör identifiering av kompetenser som förhoppningsvis snabbt kan omsättas på arbetsmarknaden.

Ur individens perspektiv handlar det om att få hjälp med att formalisera sin yrkeskompetens, främst i relation till kompetensen på arbetsmarknaden, men det kan även vara av personligt värde för den enskilde. När det man på olika sätt har lärt sig i livet blir erkänt och dokumenterat, synliggörs de kunskaper som man faktiskt har. Även om man inte har en formell utbildning eller ett särskilt yrke kan detta värderas av en presumtiv arbetsgivare. För arbetsgivarna ökar därmed tillgången på säkerställd kompetent arbetskraft. I ett samhällsperspektiv kan valideringen minska utbildningskostnader

om det innebär att ”onödig” utbildning minskar. Ur integrationsperspektivet finns det stora fördelar om valideringen sker på ett tidigt stadium efter individens ankomst till Sverige, och enligt vår mening kan den ske redan under asyltiden. För denna grupp bör valideringen göras i samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. På det sättet kan väntetiden utnyttjas till att förbereda asylsökandet för den svenska arbetsmarknaden vid ett eventuellt uppehållstillstånd i Sverige.

För att säkerställa att arbetsmarknadsperspektivet genomsyrar valideringsprocessen bör Arbetsförmedlingen vara den självklara processägaren. Det bör alltså vara vägledare på Arbetsförmedlingen som genomför de inledande kartläggningssamtalen för arbetssökande som betraktas som yrkesobestämda. Kartläggningen ska sedan leda till en handlingsplan. I samarbete med arbetsgivare och branschorganisationer bör Arbetsförmedlingen validera individerna mot konkreta yrkesområden, som bör resultera i kompetensintyg och slutligen kompetensbevis. Arbetsförmedlingen kan även lägga ut uppdraget till ett utbildningsföretag eller något valideringscentrum. Valideringsprocessen bör ingå i Arbetsförmedlingens tjänsteutbud.

### **24.3 Arbetsförmågeverktyg för att ge bättre kunskaper**

Vår utrednings målgrupp är arbetssökande med ekonomiskt bistånd. Förutom validering anser vi att ett arbetsförmågeinstrument i vissa fall kan vara ett lämpligt redskap för att göra en bedömning av dessa personers närhet till arbetslivet. Vi tror att det skulle kunna få stora effektivitetsvinster för Arbetsförmedlingen om instrumentet används som ett komplement till validering för personer i målgruppen som inte tidigare fått sin arbetsförmåga bedömd. Även för personer som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen kan ett arbetsförmågeinstrument vara av värde.

Den enskilde bör så långt det är möjligt själv äga sitt arbetsförmågeinstrument och se det som ett stöd för att förbättra arbetsmarknadsanknytningen. Det är även viktigt att redskapet utformas så att det betonar arbetsförmågan hos den enskilde, och inte arbetsoförmågan. Det handlar inte om att införa ett nytt redskap som ska hitta de svaga sidorna och bristerna hos den enskilde. Enligt flera av våra fördjupningsstudier har myndigheterna många

gångar redan i dag ett sådant fokus. Vår övertygelse är i stället att möjligheterna hos den enskilde i högre grad måste betonas.

Ett formellt instrument för att bedöma arbetsförmågan i Sverige skulle kunna ha den utformning som verktyget har i Danmark och Norge. Arbetsförmågeinstrumentet i dessa länder har enligt vår bedömning ett innehåll som betonar den enskildes egen bedömning av sin personliga kompetens. Det finns dock ingen anledning att ta över de norska och danska verktygen utan en ordentlig värdering. Man bör också mer i detalj ta del av de erfarenheter som finns av likartade instrument i andra länder.

Ett arbetsförmågeverktyg är ett hjälpmedel när det gäller myndigheters kontakter med enskilda. Myndigheterna bör använda verktyget i dialog med den enskilde.

Den huvudsakliga uppgiften för ett arbetsförmågeverktyg är att ge bättre kunskaper om det som påverkar den enskildes möjligheter att få arbete. Det är viktigt att klargöra detta i ett tidigt skede. Den danska modellen betonar den arbetslöses egna strategier för att få arbete, utbildning och yrkeserfarenhet. Modellen fokuserar även på personlig kompetens, ekonomi, nätverk och hälsa.

Ett arbetsförmågeverktyg kan även förbättra och förenkla samarbetet mellan de lokala myndigheterna. Med en mer objektiv kunskap om den enskildes förmågor ges bättre förutsättningar att se vad olika myndigheter behöver göra för att förbättra arbetsmarknadsanknytningen hos den enskilde. I Norge tillämpas verktyget i över hälften av kommunerna i samarbete med Arbetsförmedlingen och en tredjedel av kommunerna samarbetar med Försäkringskassan.

Ett arbetsförmågeverktyg ska inte användas på enskilda som redan har utretts och som redan har en fungerande handlingsplan. En viktig målgrupp är däremot personer som inte har arbetat tidigare och som inte tidigare har fått sin arbetsförmåga bedömd i något sammanhang. Det gäller t.ex. för det stora flertalet som inte omfattas av sjukförsäkringssystemet. De riskerar i förlängningen ett mer eller mindre permanent bidragsberoende så länge deras arbetsförmåga rent generellt bedöms som alltför liten. Ett arbetsförmågeinstrument kan då vara ett viktigt verktyg. Det kan även användas för att klargöra Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans ansvar för denna målgrupp. I vissa fall kan det resultera i att flera personer får sjuk- och aktivitetsersättning, men det kan också identifiera de personer som kan börja arbeta efter en rehabili-

teringsinsats. Det stärker med andra ord arbetslinjen även för dem som står lite längre från arbetsmarknaden.

#### 24.4 Tre kompletterande modeller

Med undantag av validering befinner sig de beskrivna modellerna ännu i utvecklingsstadiet. I och med att de inte har tillämpats är det svårt att ha en uppfattning om hur de kommer att fungera. Utredningens uppfattning är att de tre instrumenten – statistiska modeller, validering och arbetsförmågeinstrumentet – kan komplettera varandra. Beroende på individernas bakgrund och behov kan de tre instrumenten användas i olika sammanhang. Även om aktörer från olika ansvarsområden kan vara inblandade i handläggningen, bör det vara Arbetsförmedlingen som är initiativtagare för dem som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. De som är föremål för rehabiliteringsutredning bör Försäkringskassan ta ett ansvar för och för dem som tar del av rehabiliteringsinsatser bör respektive rehabiliteringsaktör ansvara för. För övriga bör kommunerna vid behov ta initiativet i den mån personerna är aktuella för ekonomiskt bistånd. Ju mer omfattande insatser som behöver sättas in, desto flera aktörer bör involveras. Vi tror att modellerna kan användas ungefär enligt följande struktur.

På Arbetsförmedlingen kan de statistiska beslutsunderlagen inledningsvis användas för att t.ex. identifiera vilka som riskerar långtidsarbetslöshet och vilka som är i behov av arbetsmarknadspolitiska insatser. Det statistiska beslutsunderlaget bör även kunna visa vilka som har en yrkesidentitet och vilka som anses ha tillräcklig kompetens inom ett yrkesområde för att kunna matchas direkt mot arbete. Andra insatser än ren platsförmedling riskerar i sistnämnda fall att leda till inlåsnings effekter.

För dem som riskerar långtidsarbetslöshet är det särskilt viktigt att snabbt sätta in resurser för att på sikt underlätta individens inträde på arbetsmarknaden. De statistiska beslutsunderlagen kan då ge en signal om vilken insats som sannolikt är mest effektiv. Beslutsunderlaget kan t.ex. vara ett hjälpmedel för att definiera behovet av en validering. Ansvar för detta bör ligga hos Arbetsförmedlingen, men det är även tänkbart att en extern leverantör, t.ex. ett utbildningsföretag, valideringscentrum eller en praktikanordnare kan stå för utförandet. Vid asylärenden måste Arbetsförmedlingen givetvis samverka med Migrationsverket.



Om en validering skulle visa att det behövs en mer omfattande analys av arbetsförmågan bör det mer omfattande arbetsförmågeinstrumentet användas. I dag använder sig Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan av olika definitioner när det gäller en persons arbetsförmåga. Samtidigt pågår ett samarbete där man eftersträvar en samsyn kring detta. Vi tror att det ovan beskrivna arbetsförmågeinstrumentet bl.a. kan underlätta detta samarbete. Det är även viktigt att kommunerna blir användare av detta verktyg för att få en bättre bild över den enskildes förmågor på arbetsmarknaden och för att närmare klargöra vilken myndighet som är bäst lämpad att ge det stöd som individen behöver.

Vi föreslår att en arbetsgrupp med företrädare för AMS, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Försäkringskassan ges i uppdrag att närmare utforma ett gemensamt instrument för att bedöma arbetsförmågan hos arbetssökande personer utifrån de utgångspunkter vi har redovisat.

## 25 Förbättrade ekonomiska incitament för den enskilde

Det övergripande målet för denna utredning är att underlätta övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete. Som ett led i detta ska utredningen enligt direktiven också analysera betydelsen av det ekonomiska biståndets konstruktion när det gäller ekonomiska drivkrafter att gå från socialtjänstens bidragsberoende till arbete.

Eftersom ekonomiskt bistånd utgör samhällets yttersta skyddsnät är den principiella utgångspunkten 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 för den som får sin försörjning genom ekonomiskt bistånd, eftersom behovet då har kunnat tillgodoses på annat sätt. Det innebär även att egna arbetsinkomster inte gör någon ekonomisk skillnad i praktiken, så länge inkomsterna ligger på en nivå som gör att man fortfarande är beroende av ekonomiskt bistånd. Inkomsterna minskar endast storleken på det bistånd som utbetalas. Socialtjänstens ekonomiska bistånd har således en 100-procentig margineffekt, vilket gör att det inte alla gånger lönar sig ekonomiskt att gå från bidrag till arbete. I förlängningen kan det riskera att leda till inlåsning i ett långvarigt bidragsberoende.

Det är viktigt att samhället ger signaler om att det alltid lönar sig att arbeta. Det är även viktigt att stimulera enskilda med ekonomiskt bistånd att söka sig till arbetslivet även om deras förvärvsinkomster blir relativt låga, t.ex. vid deltidsarbete eller ett arbete med låg lön. Viljan att ta ett förhållandevis lågavlönat arbete torde öka om även den disponibla inkomsten ökar.

## 25.1 En förvärvsstimulans införs

**Utredningens bedömning:** I syfte att stimulera övergången från bidragsberoende till arbete bör de ekonomiska incitamenten för att börja arbeta förstärkas för enskilda som är beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning.

**Utredningens förslag:** En förvärvsstimulans införs för personer som under en period av sex månader uppburit ekonomiskt bistånd enligt 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och, som

1. fått arbete,
2. ökat sin arbetstid, eller
3. bytt arbete

och därigenom ökat sin arbetsinkomst. Förvärvsstimulansen innebär att vid beräkning av skälig levnadsnivå enligt 1 § socialtjänstlagen ska bortses från den ökade arbetsinkomsten, dock högst 1 500 kronor per månad, under den tid man arbetar och högst under en period av sex månader. Bestämmelsen om den föreslagna förvärvsstimulansen föreslås regleras genom att en ny paragraf med denna innebörd, 4 kap. 1 a §, införs i socialtjänstlagen.

Som tidigare nämnts är det ekonomiska biståndet samhällets yttersta skyddsnät som ska träda in som ett tillfälligt stöd vid ekonomiska svårigheter. Den enskilde ska således i första hand försöka tillgodose sina behov genom eget arbete eller genom förmåner som kan utgå inom ramen för det generella välfärdssystemet. Det kan även krävas att realiserbara tillgångar måste säljas och användas till försörjningen innan rätt till ekonomiskt bistånd föreligger.

Historiskt sett har beroendet av ekonomiskt bistånd speglat olika former av välfärdsbrister i samhället. Varefter som olika grupper lyfts in i andra mer generella system har beroendet av ekonomiskt bistånd minskat. Tidigare var den typiske bidragstagaren en ensam äldre kvinna. Senare har biståndet haft betydelse för familjer med många barn. I dag är en stor andel av dem med ekonomiskt bistånd ensamstående, samtidigt som arbetslöshet är en växande orsak till beroendet av ekonomiskt bistånd.

Enligt utredningens mening kan det finnas skäl att göra vissa principiella avsteg från det ekonomiska biståndets funktion av att vara samhällets yttersta skyddsnätet, om effekten kan bli ett

minskat bidragsberoende och en förstärkt anknytning till arbetsmarknaden. Vi föreslår därför att en förvärvsstimulans införs för personer som under en period av sex månader uppburit ekonomiskt bistånd och som fått arbete, ökat sin arbetstid eller bytt arbete och därigenom ökar sin arbetsinkomst. Förvärvsstimulansen innebär att vid beräkning av skälig levnadsnivå enligt 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska bortses från den ökade arbetsinkomsten, dock högst 1 500 kronor per månad. De ökade arbetsinkomsterna ska socialtjänsten kunna bortse ifrån under den tid man arbetar, dock högst under sex månader.

Som tidigare nämnts anser vi att det är viktigt att signalera att det lönar sig att arbeta. Samtidigt är det viktigt att inte allt för stora avsteg görs från grundprincipen för hur ett ekonomiskt bistånd ska beräknas. Enligt vår bedömning är 1 500 kronor en väl avvägd nivå på den föreslagna förvärvsstimulansen. Denna nivå skapar tillräckligt starka ekonomiska incitament för den enskilde samtidigt som alltför stora principiella avsteg inte görs, enligt utredningens mening.

Förvärvsstimulansen ska vara av tillfällig natur. Det innebär att om man fortfarande är beroende av ekonomiskt bistånd efter att ha arbetat i sex månader och under denna tid erhållit förvärvsstimulans, kommer den disponibla inkomsten att sjunka i och med att rätten till förvärvsstimulans då upphör. Vi har övervägt om förvärvsstimulansen skulle kunna utgå under en längre tidsperiod, för att motverka denna negativa konsekvens. Vi har dock kommit fram till att stimulansen bör vara avgränsad i tiden. I annat fall kommer det att innebära en permanent höjning av det ekonomiska biståndet för alla som arbetar, vilket inte är syftet med förvärvsstimulansen. Vi avgränsar därför vårt förslag till sex månader. Fördelarna med förslaget överväger, enligt vår mening nackdelarna, eftersom det leder till en förstärkt anknytning till arbetsmarknaden som i förlängningen bör kunna bidra till att personen i fråga inte längre kommer att vara beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning.

Med detta förslag minskas riskerna för inlåsning i en längre tids bidragsberoende för vissa personer, men inte för alla. Det är viktigt att komma ihåg att ökade incitament till arbete inte är lösningen för alla som är beroende av ekonomiskt bistånd. En del människor som är beroende av ekonomiskt bistånd har problem av mer personlig natur, som t.ex. missbruksproblem eller andra klart utta-

lade sociala problem. I dessa fall måste socialtjänsten självfallet ge det stöd och de insatser som dessa personer behöver.

Förslaget om att införa en förvärvsstimulans bör vidare ses som ett komplement till de övriga förslag som vi lägger i syfte att underlätta övergången från bidragsberoende till eget arbete.

### 25.1.1 Internationella erfarenheter

Det finns internationella erfarenheter som visar på positiva effekter när det gäller olika sätt att stimulera en ökad arbetsmarknadsanknytning. Många sådana förändringar har genomförts i länder som inte har samma välfärdsystem som det nordiska. Det är därför av begränsat värde att överföra dessa förändringar till det svenska samhället. I Norden har dock både Danmark och Finland diskuterat eller infört förändringar i denna riktning, vilket det kan finnas skäl till att titta närmare på.

En dansk välfärdskommission ser förbättrade ekonomiska incitament som ett av de nya verktygen för att stimulera en ökad arbetsmarknadsanknytning för grupper som i dag inte har en sådan förankring. I Danmark ses det ökade arbetsmarknadsdeltagandet som den viktigaste välfärdsfrågan.

I Finland infördes år 2002 en lagstiftning som slog fast att vissa delar av en arbetsinkomst ska räknas bort innan ett ekonomiskt biståndsbehov ska fastställas. Regeln infördes temporärt mellan åren 2002 och 2005 och syftade till att stimulera arbete i förhållande till bidrag. De utvärderingar som har genomförts om denna regel är i grunden positiva. De verkliga effekterna av förändringen var dock betydligt mindre än vad som förväntades när reformen antogs. Trots detta förlängdes den första provperioden. I den nya lagstiftningen fastställdes det ekonomiska avdraget på en högre nivå. I Finland ser man framför allt till vilka effekter ett ekonomiskt incitament kan ha i ett lite längre perspektiv.

### 25.1.2 Arbeta svart

Ett ytterligare skäl till att införa en förvärvsstimulans är att det kan påverka förekomsten av svartarbetet. Ingen kan med säkerhet säga hur omfattande svartarbetet i samhället är för närvarande. I Skatte-

verket rapport Svartköp och svartjobb i Sverige<sup>1</sup>, uppskattas antalet personer som utfört något svartarbete till cirka 800 000, vilket motsvarar 66 000 helårsarbeten. I en fördjupningsstudie om svartarbete bland ungdomar framkom att 29 procent av ungdomarna hade arbetat svart medan genomsnittet för samtliga åldrar var 13 procent. Av undersökningen framkommer vidare att ungdomar som studerar många gånger har attityden och värderingen att det inte är konstigt att jobba svart och att ingen bryr sig så länge det är ungdomar och studerande som utför svartarbete. Svartjobb utförs främst inom restaurang och butik<sup>2</sup>. Införandet av en förvärvsstimulans kan till viss del minska värdet av att arbeta svart, enligt utredningens mening.

### 25.1.3 Utvärdering av förslaget

En förändring av detta slag måste följas och utvärderas. Vårt förslag är att Socialstyrelsen får i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av införandet av förvärvsstimulansen. Utvärdering bör främst visa vilka effekter det har på bidragsberoendet och på övergången till arbete, men även visa på vilka effekter det har för den enskilde samt de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna.

Det finns även anledning att i samarbete med övriga nordiska länder diskutera och värdera effekterna av den föreslagna förvärvsstimulansen.

### 25.1.4 Målgruppen för förslaget

I den finländska lagstiftningen omfattas alla som arbetar och som samtidigt har ett behov av ekonomiskt bistånd. Följden av en sådan regel blir i praktiken att hushåll där man arbetar får en generell höjning av nivån på det ekonomiska biståndet. Som tidigare nämnts är vår uppfattning att ett ekonomiskt incitament måste vara mer träffsäkert och ta sikte på mer specifika grupper. Den danska välfärdskommissionen diskuterar på ett likartat sätt.

I vårt förslag ska en förvärvsstimulans kunna ges efter sex månaders bidragsberoende och sedan betalas ut i sex månader. Förslaget riktar in sig på personer som ökar sin arbetsinkomst. Med arbete

---

<sup>1</sup> Skatteverket, Svartköp och svartjobb i Sverige, Rapport 2006:4.

<sup>2</sup> Skatteverket (2006), Studerande ungdomar och svartarbete, Skatteekonomiska meddelanden. Nr 57.

menas i detta sammanhang ett avlönat arbete från en arbetsgivare med eller utan subventioner. Alltså kan förvärvsstimulans exempelvis gälla för de nyligen införda nystartsjobben, lönebidragsanställningar samt andra former av anställningsstöd. Regeln föreslås dock inte gälla vid deltagande i arbetsmarknadsprogram med aktivitetsersättning. Förslaget riktar sig dels till dem som går från att vara helt beroende av bidrag till att få en egen insats, dels till dem som ökar en förvärvsinkomst som man redan har. Det ska dock inte gälla en normal löneökning som ges på grund av ett nytt löneavtal, utan arbetsinkomsten ska öka till följd av att man ökar sin arbetstid.

Förslaget riktar sig till enskilda med ett ekonomiskt biståndsbehov som överstiger sex månader. I Socialstyrelsens statistik<sup>3</sup> uppgår den gruppen till drygt 103 000 bidragshushåll, dvs. ungefär hälften av det totala antalet hushåll som år 2005 erhöll ekonomiskt bistånd. Av dessa är cirka 62 000 ensamstående hushåll utan barn, drygt 16 000 är samboende med barn, fler än 5 000 är samboende utan barn och nästan 20 000 är ensamstående med barn.

---

<sup>3</sup> Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, årsstatistik, år 2005, tabell 15.

## 25.2 Inkomster från ungdomars feriearbete

**Utredningens bedömning:** Det behövs förbättrade ekonomiska incitament som gör att ungdomar under främst gymnasietiden upplever att det lönar sig att arbeta under ferier och lov.

**Utredningens förslag:** Vid beräkning av skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för familjer som är beroende av ekonomiskt bistånd ska bortses från faktisk inkomst, högst ett halvt prisbasbelopp, för hemmavarande barn i grundskolan och hemmavarande barn och ungdomar som inte fyllt 21 år och som studerar på gymnasienivå.

Regeln ska 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.

Bestämmelsen regleras genom att en ny paragraf med denna innebörd, 4 kap 1 b §, införs i socialtjänstlagen. Genom denna reglering skapas en enhetlig regel för hur stor del av den intjänade inkomsten som den unge får behålla utan att det ekonomiska biståndet till familjen minskar.

### 25.2.1 Det ska löna sig att feriearbete under studietiden

I dag gör kommunerna olika bedömningar när det gäller hur stora inkomster från eget arbete en underårig tillåts ha utan att detta påverkar föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för den unge. I direktiven beskrivs farhågor för att motivationen för att ta ett feriearbete kan minska om den unge endast får behålla en mindre del av inkomsten för egen del. Med ferieinkomster menas i detta sammanhang inkomster av arbete under studietiden, normalt sett under gymnasietiden, men även under högstadiet. Det kan bland annat röra sig om arbete under längre lov samt helgarbete under skolterminerna.

Inledningsvis är det viktigt att slå fast att barn aldrig är underhållsskyldiga gentemot sina föräldrar eller eventuella syskon. Socialstyrelsen förordar i handboken Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten, att en underårig alltid bör få disponera en del av sina



inkomster för egen räkning utan att det påverkar föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för barnet.

Det finns flera fördelar med att feriearbeta. Erfarenheter från arbete under studietiden är ett sätt att skaffa sig en uppfattning om de villkor som finns på arbetsmarknaden. Genom feriearbete kan värdefulla kontakter knytas, som kan komma till nytta längre fram. Att få en egen arbetsinkomst ger även en känsla av egenvärde som kan vara värdefull. Det är rimligt att dessa fördelar även kommer de ungdomar till del som lever i familjer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Det är även väsentligt att de kan uppleva att det lönar sig ekonomiskt att arbeta under studietiden.

I tabell 25.1 framgår ungas inkomster, fördelade på ålder och på om man har ekonomiskt bistånd eller ej.

**Tabell 25.1 Inkomster i olika åldrar**

Ålder	Grupp	Genomsnittlig arbetsinkomst/år	Antal individer
13	ej ekonomiskt bistånd	80	117 000
	ekonomiskt bistånd	0	7 100
14	ej ekonomiskt bistånd	346	116 900
	ekonomiskt bistånd	730	8 244
15	ej ekonomiskt bistånd	1 065	122 200
	ekonomiskt bistånd	1 263	6 200
16	ej ekonomiskt bistånd	2 972	103 400
	ekonomiskt bistånd	970	8 600
17	ej ekonomiskt bistånd	6 938	101 300
	ekonomiskt bistånd	3 361	9 000
18	ej ekonomiskt bistånd	14 162	98 800
	ekonomiskt bistånd	7 321	8 800

*Källa:* Utredningens bearbetning av HEK-data för 2004.

Av tabellen framgår att ungdomar i hushåll med ekonomiskt bistånd har lägre arbetsinkomster.

### 25.2.2 Olika tillämpningar i kommunerna

Kommunerna hanterar ungdomars ferieinkomster på olika sätt. En studie från Göteborgsregionens kommunalförbund från år 2004 visar att vissa kommuner inte räknar med några som helst ferie-

inkomster när det ekonomiska biståndet ska beräknas. Någon kommun låter ungdomen behålla inkomster upp till 5 000 kronor per år. En annan kommun har en gräns för 4 000 kronor för ferieinkomster och 1 500 kronor för inkomster under övriga året. I andra kommuner räknar man bort ett belopp som motsvarar ungdomens fritidsdel (370–400 kronor/månad) och kläddel (460–490 kronor/månad) i riksnormen, innan en beräkning görs av bidragsbehovet. Den överstigande delen av ungdomens inkomst får den enskilde behålla. I en kommun räknas inte lönen som inkomst om den är låg.

Enligt utredningens enkät var det 53 procent av kommunerna som inte tog någon hänsyn till ferieinkomster när de beräknade ett hushålls behov av ekonomiskt bistånd. 41 procent av kommunerna räknade med dessa inkomster om de översteg en viss beloppsgräns. Ur enkätsvaren kunde vi dock inte utläsa var denna nivå började. I fyra procent av kommuner påverkade ungdomars ferieinkomster i sin helhet det utbetalade ekonomiskt biståndet.<sup>4</sup>

Av det ovan sagda framgår att det finns stora skillnader i kommunerna när det gäller beräkningen av ferieinkomster. Ur rättvis- och rättssäkerhetssynpunkt bör det införas en enhetlig regel i socialtjänstlagen för hur barns och ungdomars ferieinkomster under studietiden ska hanteras vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Vi föreslår därför att ny paragraf införs i 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) som innebär att vid beräkning av skälig levnadsnivå för familjer som är beroende av ekonomiskt bistånd ska bortses från faktisk inkomst, dock högst ett halvt prisbasbelopp, för hemmavarande barn i grundskolan och hemmavarande barn och ungdomar som inte fyllt 21 år och som studerar på gymnasienivå.

### 25.2.3 En övre gräns

Att helt bortse från hemmavarande barns och ungas inkomster vid beräkning av skälig levnadsnivå kan ge felaktiga signaler. Det är även viktigt att så långt som möjligt behålla det ekonomiska biståndets funktion som samhällets yttersta skyddsnät.

Vi föreslår att ungdomars inkomster under ett halvt prisbasbelopp inte ska medräknas när det gäller hushållets eventuella behov av ekonomiskt bistånd. Det motsvarar med dagens prisbas-

---

<sup>4</sup> Två procent svarade inte på denna fråga.

belopp cirka 20 000 kronor per år. Utgångspunkten för vår bedömning är att ungdomarnas inkomster i regel inte överstiger denna nivå. Det kommer i praktiken att innebära att ungdomars ferieinkomster i princip kommer att undantas i sin helhet vid en beräkning av det ekonomiska biståndet. Inkomster som överstiger denna nivå ska dock även fortsättningsvis beaktas på sedvanligt sätt. Förslaget innebär att ett avsteg görs från den grundläggande principen för hur ekonomiskt bistånd ska beräknas. Avsteget motiveras med att det ger ungdomar som studerar en tydlig signal om att arbete lönar sig. Vår uppfattning är att denna signal är av stor betydelse för möjligheterna att i ett senare skede komma in på arbetsmarknaden. Av den tidigare presenterade tabellen framgår att ungdomar i hushåll med ekonomiskt bistånd har lägre arbetsinkomster än andra. Det är ytterligare ett skäl till att förstärka de ekonomiska incitamenten för denna grupp. Förslaget omfattar ungdomar som feriearbetar under studietiden. Det innebär att vi inte lägger några förslag rörande ungdomar som arbetar för sin huvudsakliga försörjning.

## 26 Förslag i förhållande till gymnasieutbildningen

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

Både grundskolan och gymnasieskolan har en avgörande och viktig roll för möjligheterna att senare kunna etablera sig på arbetsmarknaden. I dag är det endast cirka två tredjedelar av alla ungdomar som får en fullständig gymnasiekompetens. Gymnasieskolan måste, enligt vår mening, ha som en mer framträdande och tydligt uppgift att ge alla ungdomar en gymnasieutbildning. I utredningen har vi övervägt om det finns behov av att förtydliga denna målsättning i skollagen. Vi har dock valt att inte lägga några sådana förslag, dels för att en sådan förändring kräver en mer genomarbetad analys av hur styrningen av skolan i dag ser ut, vilket inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag, dels för att vi är tveksamma till värdet av sådana mer allmänna mål. Vi koncentrerar oss därför på att lägga förslag inom vissa avgränsade områden som vi tror har betydelse för att fler ska kunna få en fullständig utbildning, vilket i förlängningen underlättar inträdet på arbetsmarknaden.

Beroendet av ekonomiskt bistånd hos åldersgruppen 18 till 24 år är stort. I åldersgruppen 20 till 24 år fick tio procent av samtliga ungdomar någon gång ekonomiskt bistånd år 2005. Totalt fick cirka 58 500 hushåll, där registerledaren är mellan 18 och 24 år, ekonomiskt bistånd någon gång år 2005. Socialstyrelsens statistik<sup>1</sup> visar att utrikes födda ungdomar antalsmässigt utgör en stor andel av ungdomarna med ekonomiskt bistånd, 44 procent av ungdomar-

---

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

na i åldrarna 16–17 år och 38 procent i åldersgruppen 18–19 år. Det innebär att de är kraftigt överrepresenterade.

Vi kan konstatera att ungdomar med en bristande förankring på arbetsmarknaden som är beroende av ekonomiskt bistånd behöver insatser av olika karaktär och innehåll. Det faktum att en stor del av ungdomarna är födda utomlands får också betydelse för hur insatserna bör utformas. Många gånger behövs en kombination av studier, språkundervisning och aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Dessa insatser utförs i dag av olika myndigheter utan en tydlig samordning mellan varandra, vilket innebär att de inte alltid får den bästa effekten.

### **Behovet av en fullständig utbildning**

Det har skett stora förändringar inom det svenska utbildningssystemet under senare år. Den yrkesförberedande gymnasieutbildningen har omvandlats till treåriga program som ger behörighet för studier på högskolenivå. Samtidigt har studerandevolymer på eftergymnasial nivå ökat väsentligt.

Ungdomar som inte har studerat på gymnasiet eller som har avbrutit sina studier har svårast att få en förankring på arbetsmarknaden. De som endast har en gymnasieutbildning har i sin tur svårare än de som har en högskoleutbildning.

I budgetpropositionen för år 2007 anger regeringen behovet av förändringar av utbildningen. De menar att fler ungdomar än hittills inte bara ska påbörja en utbildning, utan ska också avsluta den.<sup>2</sup> Vi delar denna uppfattning.

---

<sup>2</sup> Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 16.

## 26.1 Bättre profilering av de yrkesförberedande programmen

**Utredningens förslag:** Regeringen ger Myndigheten för skol-utveckling i uppdrag att analysera förutsättningarna för hur de yrkesförberedande programmen kan profileras på ett tydligare sätt inom gymnasieskolan. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting och ingå i det utvecklingsarbete som myndigheten redan bedriver i syfte att lyfta fram goda exempel på lokal samverkan mellan gymnasieskolan och arbetslivet.

### 26.1.1 Yrkesutbildande program

Den utbildning som elever genomgår på gymnasieskolan stämmer inte alltid överens med vilken arbetskraft som efterfrågas på arbetsmarknaden. På gymnasial nivå är elevvolymerna i många kommuner för små i program som är orienterade mot teknik, industri, byggnadsverksamhet och vård och omsorg. Däremot är volymerna för stora i relation till arbetsmarknadens behov av mer allmäninriktade utbildningar, såsom media, estetisk utbildning och samhällsvetenskap. Ett likartat mönster kan urskiljas inom högskole- och universitetsutbildningar.<sup>3</sup>

Det råder således i dag en obalans på gymnasienivå mellan yrkesutbildande program och mer allmäninriktade utbildning. Enligt vår mening, som vi bl.a. delar med LO, Lärarnas Riksförbund och enligt vad som framkommer i Arbetslivsinstitutet Årsboken 2006, är yrkesutbildningarna underrepresenterade i utbildningsutbudet på många håll. Även vi menar att större hänsyn måste tas till samhällets och arbetsmarknadens behov. Det är även viktigt att ge ungdomar bättre information om hur deras arbetsmarknadsutsikter påverkas av de val de gör. Ett ökat intresse från elevernas sida leder sannolikt till ett ökat utbud av dessa program från kommunernas sida.

Kommunerna har redan i dag ett ansvar att förbättra insatserna för de yrkesutbildande programmen.<sup>4</sup> Det handlar i huvudsak om kvalitativa åtgärder, exempelvis att ansvara för att det finns behöriga lärare och modern utrustning inom de yrkesförberedande

<sup>3</sup> Arbetslivsinstitutets Årsbok (2006), Vägar till en öppnare arbetsmarknad.

<sup>4</sup> Ibid.

programmen. Ett skäl till att kommunerna hittills inte har gjort tillräckligt inom detta område är förmodligen att dessa utbildningar är mer kostsamma för kommunerna i förhållande till de relativt billiga allmäninriktade utbildningarna.

Vi föreslår att regeringen ger Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att analysera förutsättningarna för hur de yrkesförberedande programmen kan profileras på ett tydligare sätt inom gymnasieskolan. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting och ingå i det utvecklingsarbete på lokal nivå som myndigheten redan bedriver för att lyfta fram goda exempel på lokal samverkan mellan gymnasieskolan och arbetslivet.

## 26.2 Lärlingsutbildning

**Utredningens bedömning:** Lärlingsutbildning bör kunna erbjudas inom gymnasieskolan.

**Utredningens förslag:** Regeringen ger Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att inom det pågående utvecklingsarbetet och i samverkan med berörda myndigheter ge förslag på hur en lärlingsutbildning kan utformas i gymnasieskolan.

I budgetpropositionen för år 2007 anger regeringen att denna form av utbildning måste få en större omfattning. De begränsade tidigare effekterna beror enligt regeringen på att villkor och regelverk har varit otydliga och det har varit svårt att få företag intresserade av att upplåta lärlingsplatser. Dessutom har informationen om och marknadsföringen av verksamheten varit otillräcklig.

### 26.2.1 Det finns ett behov av lärlingar

I Sverige finns det i dag mer än 300 registrerade hantverksyrken, exempelvis murare, snickare, rörmokare, tapetsrare, skräddare, guldsmeder, urmakare, sömmerskor, konstvävare och båtbyggare. Medelåldern inom dessa olika hantverksyrken är hög och ett stort antal hantverkare kommer att lämna sitt yrkesverksamma liv under de närmaste åren. Det är stor risk att deras kunskaper inte hinner överföras till kommande generationer.

Ett hantverksyrke kräver lång utbildning under en välfungerande handledning. Jämför vi med andra europeiska länder har Sverige endast ett fåtal lärlingar anställda med lärlingskontrakt. I Tyskland utbildar man exempelvis årligen mer än 1,5 miljoner lärlingar och i Polen över 300 000.

### 26.2.2 Vad har gjorts hittills?

Skolverket har sedan tidigare i uppdrag att utreda och föreslå utformning och regelverk för en lärlingsutbildning som en frivillig alternativ studieväg på alla yrkesinriktade gymnasieprogram. Skolverket redovisade sitt uppdrag i februari år 2006. I propositionen Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan<sup>5</sup> framhöll den dåvarande regeringen att en gymnasial lärlingsutbildning bör utvecklas som ett attraktivt och valbart alternativ inom gymnasieskolan.

I dag har gymnasieskolan ett allmänt inriktningsmål att erbjuda yrkesinriktade program, lärlingsutbildning, om en elev önskar det. Det är således frivilligt för kommunerna att utforma en gymnasial lärlingsutbildning och det krävs vanligtvis ett visst minsta antal av intresserade elever för att utbildningen ska starta.

Utredningen menar att det är viktigt att ungdomar i gymnasieskolan i större omfattning kan ges en lärlingsinspirerad utbildning. Det finns därför skäl att förstärka ambitionerna att utveckla lärlingsutbildningen. Dagens mer allmänna inriktningsmål är enligt vår uppfattning inte tillräckliga. Vår uppfattning är att denna form måste få ett verkligt genomslag, så att fler ges möjlighet att genomgå denna utbildningsform. Vi tror att en gedigen yrkesutbildning ökar förutsättningarna för fler att få en förankring i arbetslivet.

En lärlingsutbildning bör enligt vår mening vara kopplad till gymnasieskolan. På så sätt får eleven möjlighet att också läsa kärnämnen inom lärlingsutbildningen. En lärlingsutbildning kan vara en utbildningsinsats som ett företag kan sköta och ska ta betalt för, även om lärlingen också utför ett arbete i produktionen. Det ligger då i sakens natur att lärlingen inte kan förvänta sig hög ersättning för det arbete som utförs.

---

<sup>5</sup> Prop. 2003/04:140, bet. 2003/04: UbU13, rskr. 2004/05:4.



Under hösten år 2005 startade några utvalda modellskolor en gymnasial lärlingsutbildning. Dessa s.k. idéskolor har fått pengar för att utveckla och pröva lärlingsliknande arbetsformer inom den gymnasiala yrkesutbildningen. Tanken är att dessa modellskolor ska kunna fungera som goda exempel för andra. Det finns anledning att ta tillvara dessa skolors erfarenheter när det gäller att utforma ett program för hela landet.

I och med regeringsskiftet har lärlingsutbildningen kommit mer i fokus. Grundtankarna i de förslag som vi föreslår ligger i linje med vad regeringen lyfter fram i budgetpropositionen för år 2007. Där anges att regeringen vill införa en modern och flexibel lärlingsutbildning, med huvuddelen av utbildningen förlagd till en arbetsplats. Den ska leda till en lärlingsexamen eller gesällbrev. Lärlingsutbildningen ska vara kopplad till en gymnasieskola för att de elever som vill ska ha möjlighet att läsa t.ex. behörighetsgivande kurser till högskolan.

Vi instämmer i regeringens värdering när det gäller lärlingsutbildningen, men menar att det borde vara möjligt att snabba upp införandet av en lärlingsutbildning. Regeringen anger i budgetpropositionen för år 2007 att det först år 2009 ska avsättas 70 miljoner kronor medel för en lärlingsutbildning. Regeringen har dock redan i dag gett Myndigheten för skolutveckling ett ansvar för att lyfta fram goda exempel på lokal samverkan samt att ge förslag på hur arbetsplatsförlagt lärande kan utformas, både på yrkesförberedande program och på de program som hittills inte har obligatorisk arbetsplatsförlagd utbildning. För att snabba på processen föreslår vi att regeringen ger Myndigheten för skolutveckling ett tilläggsuppdrag att inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet ge förslag på hur en lärlingsutbildning konkret ska utformas inom gymnasieskolan. Detta arbete föreslås ske i samverkan med berörda myndigheter.

## 26.3 Kommunernas skyldighet att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning regleras i skollagen

**Utredningens förslag:** Ett nytt kapitel, 14 a kap. införs i skollagen (1985:1100) som reglerar kommunernas skyldigheter att erbjuda elever i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och sameskolan studie- och yrkesvägledning.

I det nya kapitlet lagstadgads att studie- och yrkesvägledningen ska ha till syfte att ge elever information om deras möjligheter inför framtida val samt att studie- och yrkesvägledare ska samverka med universitet och högskolor, arbetsförmedling, näringsliv, arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och andra berörda parter.

Slutligen regleras att samma kvalitetskrav ska gälla för studie- och yrkesvägledare i de fristående skolorna som inom den kommunala skolan.

### 26.3.1 Studie- och yrkesvägledningen

Studie- och yrkesvägledning är väsentlig för ungdomar då de senare ska etablera sig på arbetsmarknaden eller välja utbildning. Det är därför viktigt att samtliga elever får tillgång till en vägledning av god kvalitet. Inte minst för att den mångfald av valmöjligheter som finns i dag kan göra att många känner sig osäkra inför sina framtida val. En kvalificerad vägledningssuppgift är därför att ge en bild över individers intressen, resurser och förutsättningar.

De studier som har gjorts kring studie- och yrkesvägledningen inom skolväsendet under 1990-talet visar att verksamhetens innehåll till stora delar bestäms lokalt och att det inte finns några övergripande mål.<sup>6</sup> Enligt Skolverket saknar nästan hälften av kommunerna en genomtänkt styrning och samordning av vägledningen. Skolverket har dessutom visat på den stora skillnad och bristande likvärdighet som finns mellan och inom kommuner när det gäller tillgången till studie- och yrkesvägledning. Med anledning av dessa brister har Skolverket återigen fått ett uppdrag att se över kvaliteten i studie- och yrkesvägledningen. Speciell fokus ska läggas på grundskolan. Ett skäl är att det i grundskolan finns ett större antal

<sup>6</sup> SOU 2001:45, Karriärvägledning.se.nu. Utredningen om vägledningen i skolväsendet.

studie- och yrkesvägledare som saknar relevant utbildning än vad som är fallet i gymnasieskolan.

Sammanfattningsvis har det i de tidigare utvärderingarna framkommit följande när det gäller studie- och yrkesvägledningen:

- Brister i den kommunala styrningen och samordningen.
- Inga specialdestinerade medel till verksamheten.
- Ingen översättning av informationen till andra språk.
- Endast en liten del av kommunerna fördelar resurser efter elevsammansättning.

Utvärderingarna pekar även på att studie- och yrkesvägledare har problem med att nå ut till vissa elever och föräldrar som är utrikes födda. Vi konstaterar med utgångspunkt i de utvärderingar som finns att det finns brister inom yrkes- och studievägledningen som får till följd att eleverna i dag inte får en likvärdig studie- och yrkesvägledning.

Kommunernas skyldigheter när det gäller studie- och yrkesvägledning regleras i dag i läroplanerna för respektive skolform. Läroplanen är fastställd av regeringen och är därmed bindande för kommunerna. Kommunerna har i första hand ett huvudansvar<sup>7</sup> för de egna grund- och gymnasieskolorna. Friskolorna står under Skolverkets tillsyn och har ingen formell skyldighet att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning för sina elever.

Redan i dag är kommunen skyldig att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning i någon form. Enligt Lp 94 sägs att studie- och yrkesvägledningen i skolorna ska syfta till att ge eleverna vägledning inför kommande utbildnings- och yrkesval. I skollagen (1985:1100) regleras dock endast den utbildning som en studie- och yrkesvägledare ska ha. I 2 kap. 6 § sägs att den som tillsvidare anställs som studie- och yrkesvägledare ska ha relevant utbildning.<sup>8</sup> Vi anser att kommunens skyldigheter när det handlar om studie- och yrkesvägledningen bör framgå på ett tydligare sätt i skollagen. Vi förtydligar detta ansvar genom att införa ett nytt kapitel, 14 a kap., där det framgår att studie- och yrkesvägledning ska erbjudas elever i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och sameskolan. I det nya kapitlet lagstadgads även att studie- och yrkesvägledning ska ha till syfte att

---

<sup>7</sup>Se kap. 1 Lpo 1994 och Lpf1994.

<sup>8</sup>Kap. 2 § 6 skollagen: "För att få anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesorientering i det offentliga skolväsendet ska den sökande ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet."

ge elever information om deras möjligheter inför framtida val samt att studie- och yrkesvägledare ska samverka med universitet och högskolor, arbetsförmedlingar, näringsliv, arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och andra berörda parter.

### 26.3.2 Det behövs ett nytt arbetssätt

**Utredningens bedömning:** Det behövs ett nytt arbetssätt när det handlar om studie- och yrkesvägledning för att fånga upp de ungdomar som inte går i skolan.

Att endast föreslå en lagreglering av nuvarande yrkes- och studievägledning är inte tillräckligt. Det behövs även ett nytt arbetssätt.

Ett problem som bland annat uppmärksammas av Skolverket är att studie- och yrkesvägledningen i många fall är för traditionell och inte anpassad till en ny arbetsmarknad. För att den ska bli effektiv måste vägledarna ha god kännedom om yrkeslivets nya förutsättningar och de krav som finns i arbetslivet. Det kan endast ske genom ett nära samarbete med näringslivet och med arbetsförmedlingarna. Vi menar att vägledningens kvalitet ökar om studie- och yrkesvägledningen har ett strukturerat och nära samarbete med andra myndigheter, organisationer och det privata näringslivet.

Ett nytt och mer samlat grepp från kommunens sida skulle också kunna möjliggöra att fler ungdomar kan erbjudas vägledning utan det nuvarande strikta sambandet till skolan. På så sätt kan man t.ex. fånga upp de elever som hoppar av gymnasiet och som ännu inte är etablerade i arbetslivet. Det behövs även kompetens från flera olika håll. Det vi föreslår finns redan i ett antal kommuner. I exempelvis Helsingborg finns i dag ett väl fungerande samarbete mellan kommunen och bl.a. arbetsförmedlingen, vilket kan tjäna som ett gott exempel i detta sammanhang.

Vi föreslår att den studie- och yrkesvägledning som rör gymnasieskolans elever ska ske i samverkan med de myndigheter och organisationer som kommunerna lokalt finner lämpligt. Även om kommunerna inte har någon reglerad skyldighet att erbjuda yrkes- och studievägledning till de ungdomar som inte går i skolan, kan en sådan samverkan även komma dessa ungdomar till del. En självklar samarbetspartner är Arbetsförmedlingen. Samarbetet behövs för att ge elever information från både kommun, arbetsförmedling och

andra aktörer, t.ex. frivilligsektor och näringslivet. Samarbete kan även ske med universitet, högskolor och andra utbildningsanordnare.

Regeringen tar upp studie- och yrkesvägledningen i budgetproposition för år 2007, där man poängterar att ungdomar som ska göra ett val inför framtiden måste få stöd och tydlig information om såväl utbildningsvägar som möjligheterna att få ett arbete efter genomgången utbildning. Regeringen föreslår att 10 miljoner kronor avsätts år 2007 för att utveckla studie- och yrkesvägledningen. Enligt utredningens mening skulle dessa medel kunna användas för att utveckla studie- och yrkesvägledningen på det sätt som vi beskrivit.

#### **26.4 Vidareutveckling av försöksverksamheten med Navigatorcentrum**

**Utredningens förslag:** Pågående försöksverksamhet – Navigatorcentrum – ska vidareutvecklas i tio kommuner.

Ungdomsstyrelsen får i uppgift att närmare utforma detaljerna och förutsättningarna för en sådan försöksverksamhet.

Vi tycker att det är viktigt att ge kommunerna en möjlighet att pröva nya former av ett samordnat samhällsstöd till ungdomar. Vi föreslår därför att samverkan ska kunna ske med flera aktörer och att denna samverkan ska kunna finansieras med pengar från arbetsförmedling, kommun, frivillig sektor och näringsliv. Även om ett flertal parter ska kunna ingå i försöksverksamheten bör samverkan i första hand ske mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Inom ramen för försöksverksamheten bör det finnas möjlighet att disponera de medel som för närvarande finns för ungdomsgarantin (UG) och det kommunala ungdomsprogrammet (KUP). Regeringen avser att ersätta dessa program med en jobbgaranti, men den närmare utformningen av detta är ännu under utarbetande. Oavsett hur de kommande ungdomsinsatserna kommer att se ut, gör vi bedömningen att medel bör kunna avsättas till en frivillig samverkan mellan t.ex. Arbetsförmedlingen och kommunerna. Försöksverksamheten bör även utveckla ett nära samarbete med näringslivet samt med frivilligorganisationerna.

För att en sådan försöksverksamhet ska fungera krävs att verksamheten och resurserna anpassas till de lokala förutsättningarna.

Det finns stora fördelar med att göra detta till ett gemensamt åtagande för skolan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten när det handlar om ungdomar som har ett sammansatt behov av stöd från samhällets sida. En uppgift för den föreslagna försöksverksamheten skulle t.ex. kunna vara att samordna praktikinsatser.

#### **26.4.1 Lär av Navigatorcentrum!**

I utredningen Unga utanför föreslogs en försöksverksamhet med ett samverkanskontor som kallas Navigatorcentrum. I dag finns ett 20 tal verksamheter av denna art. Många av dessa får ett ekonomiskt stöd från Ungdomsstyrelsen. I dessa verksamheter samarbetar arbetsförmedling, kommun och det lokala näringslivet tillsammans med ideella krafter för att bistå och ge rådgivning till utsatta ungdomar. Syftet med ett Navigatorcentrum är att bryta ungas utanförskap på arbetsmarknaden. Verksamheten riktar sig till arbetslösa ungdomar mellan 16 och 25 år. Ungdomar som står långt ifrån arbetsmarknaden eller har hoppat av gymnasiet är prioriterade.

Vi menar att denna nya form av samverkan är mycket intressant och spännande och därför bör ges möjligheter att utvecklas ytterligare i tio försöksområden. Speciellt intressant är samarbetet mellan Arbetsförmedling, skolan, privat näringsliv och frivillig sektor.

#### **26.4.2 Närmare beskrivning av försöksverksamheten**

Det finns flera fördelar med den föreslagna försöksverksamheten. En fördel är att den kan ge förbättrade möjligheter att kombinera utbildningsinsatser, språkinsatser, praktik och arbetsmarknadsåtgärder.

En försöksverksamhet kan även ge kunskaper och erfarenheter om hur en framtida organisation på lokal nivå kan se ut för ungdomar som behöver ett samlat stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Vi föreslår att försöksverksamheten ska kunna finansieras inom de befintliga ekonomiska ramarna. I och med att Arbetsförmedlingen föreslås finnas med i försöksverksamheten kan statliga medel för ungdomar tillföras verksamheten. Tanken är även att

försöksverksamheten ska kunna erbjuda insatser utanför de traditionella programmen på Arbetsförmedlingen. Försöksverksamheten ska således kunna ge möjlighet att fritt förfoga över dessa medel. Det ligger i linje med vad Arbetslivsinstitutet föreslagit, nämligen att särskilda praktik- och lärcentrum i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och lokalt näringsliv skulle kunna ersätta den nuvarande ungdomsgarantin för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år.<sup>9</sup> Det är viktigt att försöksverksamheten inkluderar utbildningsresurser, bl.a. språkutbildningar samt andra stödinsatser. Vi menar dock att vad som ska ingå i försöksverksamheten närmare måste formuleras och avgöras i ett avtal mellan stat och kommun. Det blir därför i hög grad upp till lokal nivå att mer i detalj avgöra vilka verksamheter som ska omfattas av försöksverksamheten. Även om det lokala perspektivet är viktigt bör Ungdomsstyrelsen få i uppdrag att närmare utforma ramarna för denna försöksverksamhet.

Målgruppen för den beskrivna försöksverksamheten bör i huvudsak vara unga mellan 20 och 25 år, eftersom syftet med verksamheten är att fånga upp unga människor i glappet mellan gymnasieutbildning och yrkesliv. Vi menar dock att det är viktigt att även yngre personer utan gymnasieutbildning får en möjlighet att bli en målgrupp för försöksverksamhet.

Även om försöksverksamheten ger möjlighet att arbeta flexibelt och anpassa verksamheten till de problembilder som råder på lokal nivå, är det viktigt att det lokala perspektivet inte blir så dominant att den lokala verksamheten blir ett alternativ till att ta erbjudna arbeten på andra orter.

Vi anser slutligen att den föreslagna försöksverksamheten är naturlig att knyta till det uppföljningsansvar som kommunerna har enligt 1 kap. 18 § skollagen (1985:1100) för ungdomar som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 2007 att 20 miljoner kronor ska avsättas för utvecklingsinsatser inom utbildningsområdet år 2007, samt att 20 miljoner kronor ska avsättas år 2008 och år 2009. Även om försöksverksamheten bör kunna bedrivas inom befintliga ekonomiska ramar bör det enligt utredningens mening vara möjligt att rikta delar av denna satsning till denna försöksverksamhet.

---

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

## 26.5 Tre veckors praktik för alla i gymnasieskolan

**Utredningens förslag:** Samtliga elever i gymnasieskolan ska erbjudas tre veckors praktik.

Förändringen föreslås regleras i gymnasieförordningen (1992:394).

Det kanske allra viktigaste för att öka chansen att få en anställning är erfarenhet av arbete. Sedan tidigare vet vi att etableringen på arbetsmarknaden går snabbare för dem som gått utbildningar med praktikinslag. Att varva teori med praktik är också värdefullt med tanke på att man får omsätta sina teoretiska kunskaper i praktiken och också se om man trivs med jobbet. I betänkandet, Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden<sup>10</sup>, slås fast att kontakter med arbetsgivare är ett stöd för unga att etablera sig i arbetslivet. I betänkandet sägs vidare att praktik torde vara ett bra stöd för dem som inte har kontakter eller ett nätverk som underlättar etableringen. Eftersom mer än hälften av alla jobb tillsätts genom kontakter och kännedom om personer, har unga människor som ska söka sitt första jobb efter utbildningen klara nackdelar om de inte genom föräldrar eller andra bekanta har tillgång till sådana nätverk.<sup>11</sup> För dessa unga människor är därför praktik eller verksamhets förlagd utbildning av stor betydelse. Även Ungdomsstyrelsen<sup>12</sup> instämmer i bedömningen att praktik har betydelse för möjligheterna att senare kunna etablera sig i arbetslivet. Det ger en inblick i arbetslivet och kan vara en chans att visa vad man går för, visa vad man vill och det kan även leda till kontakter.

Betydelsen av praktik framkommer också i en undersökning som Svenskt Näringsliv har genomfört bland landets 21-åringar. Den visar att 56 procent av landets 21-åringar inte haft praktik under sin gymnasietid. Samma undersökning visar att 69 procent av de tillfrågade anser att deras praktiktid på gymnasiet påverkade deras beslut kring jobb och framtid efter gymnasiet mycket eller ganska mycket. 88 procent av de tillfrågade svarade att de ansåg att praktik gjorde det lättare att välja yrke. Genom praktik kan eleverna förberedas för ett kommande yrkesliv. I gymnasieskolans nationella

<sup>10</sup> SOU 2006:102, Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:10, Fokus 05, En analys av ungas etablering och egen försörjning.



program är det i dag endast i de yrkesförberedande programmen som det ingår yrkesinriktad praktik.

Vi menar att kontakt med arbetslivet måste utökas för samtliga elever i gymnasieskolan. Elever som går i studieförberedande program behöver möjligen i ännu högre grad en inblick i arbetslivet för att senare kunna precisera sitt yrkesval. Vi föreslår därför att alla elever erbjuds tre veckors praktik under den samlade gymnasietiden. Förändringen föreslås regleras i gymnasieförordningen (1992:394).

## 27 Bättre kunskaper om orsakerna till ekonomiskt bistånd

### 27.1 Uppdrag till Socialstyrelsen

**Utredningens förslag:** 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.

Eftersom det ekonomiska biståndet är samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät är det en tydlig indikator på hur exempelvis arbetslöshet påverkar enskildas behov av detta bistånd. Det är därför väsentligt att få en bättre uppfattning om orsakerna till behovet av ekonomiskt bistånd och hur detta förändras över tiden.

#### Bristen på statistik

Utredningen har under utredningstiden stött på stora svårigheter att få uppgifter om målgruppens sammansättning, storlek och övriga utmärkande drag från kommunerna och arbetsförmedlingarna. Samma erfarenhet påvisar Socialstyrelsen i redovisningen av det regeringsuppdrag man fått om hur man nationellt kan redovisa socialtjänstens insatser för att stödja den enskildes möjligheter att bli självförsörjande genom arbete.<sup>1</sup> Denna kunskapsbrist ledde till att Socialstyrelsen i regleringsbrevet för år 2006 fick ett förnyat uppdrag att undersöka om den officiella statistiken på detta område kan kompletteras med uppgifter om orsak till behovet av och ändamålet med ett utbetalat ekonomiskt bistånd. Detta uppdrag ska återrapporteras i mars 2007.

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen (2006), Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete.

Bristen på enhetlig statistik har inneburit svårigheter för utredningen att kartlägga i vilken mån personer som är beroende av ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och vilka behov av stödinsatser de har. Det som ytterligare försvårat kartläggningen är att Arbetsförmedlingen och kommunerna ofta gör olika bedömningar av detta.

Vi delar Socialstyrelsens och regeringens bedömning att ansträngningar måste sättas in för att skapa en nationell kunskap om orsakerna och skälen till behovet av ekonomiskt bistånd. Det är angeläget att Socialstyrelsen undersöker möjligheterna att komplettera den offentliga statistiken med dessa uppgifter. Vi vill dock gå ett steg längre. Socialstyrelsen bör även ges i uppdrag att utforma ett konkret system för hur detta löpande kan följas upp. Det är vidare av stort värde att få ökade kunskaper om vilka insatser som kommunerna erbjuder personer som är beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning, samt vilka effekter dessa har och vad de kostar. Socialstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att även utforma ett system för att följa upp effekterna av olika insatser samt kostnaderna för de olika insatserna.

### **Det stora antalet orsakskoder**

I våra kontakter med kommunerna visar det sig att de använder flera olika orsakskoder för att beskriva orsakerna till att en person är beroende av ekonomiskt bistånd. Vissa kommuner har endast några få, medan andra kommuner använder sig av ett stort antal orsakskoder. Visserligen kan orsaken till ett ekonomiskt bistånd vara komplicerad och sammansatt, men den ordning som nu existerar medför att det på nationell nivå blir i det närmaste omöjligt att få en bild av de bakomliggande orsakerna.

Vi menar att skälen till att man har ekonomiskt bistånd schematiskt måste delas upp på ett färre antal orsaker som sedan kan jämföras och följas upp på nationell nivå, och som ger indikation på vilka förändringar som kan vara nödvändiga att vidta. Med tanke på att omfattningen av det ekonomiska biståndet ofta återspeglar förändringar i samhället är det värdefullt att snabbt få en uppfattning om skälen till ökade eller minskade kostnader.

## Fördjupade kunskaper klargör ansvarsfördelningen

Som tidigare nämnts kan ett arbetsförmågeinstrument vara ett hjälpmedel i kartläggningen av arbetsförmågan. Ett sådant instrument kan även klargöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Det kan även ge ökade kunskaper om de rehabiliteringsinsatser som olika aktörer ansvarar för samt vilka effekter dessa har när det gäller enskildas arbetsmarknadsanknytning.

## Samarbete med andra

Det är viktigt att inse att Socialstyrelsen inte ensam kan skapa en nationell statistik på detta område.

När det gäller utvärderingen av Arbetsförmedlingens program och insatser har IFAU<sup>2</sup> redan i dag ett ansvar. Enligt deras instruktion ska de främja, stödja och genomföra utvärderingar av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, och studera arbetsmarknadens funktionssätt. Dessutom ska de utvärdera effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. IFAU har genom sitt uppdrag värdefulla erfarenheter om hur ett uppföljningssystem på bästa sätt kan utformas och byggas upp. Därutöver kräver utarbetandet av ett uppföljningssystem av de kommunala insatserna ett samarbete med kommunerna och Sveriges Kommuner och Landsting.

Sammantaget gör vi bedömningen att Socialstyrelsen har anledning att samarbeta med Arbetsmarknadsstyrelsen, IFAU och Sveriges Kommuner och Landsting i denna fråga.

## Individstatistik

Utgångspunkten för våra förslag är enskilda personer med ekonomiskt bistånd. Vi har därför koncentrerat oss på de uppgifter som finns inom socialtjänsten. Vi tror dock att det är viktigt att även kunna följa upp enskilda som är aktuella hos andra myndigheter.

För att göra det krävs utvecklade former av individstatistik. Vissa erfarenheter finns inom äldre- och handikappområdet när det gäller insatser och kostnader. Erfarenheterna från detta område bör

---

<sup>2</sup> Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

kunna användas också för redovisning av insatser och kostnader för grupper av enskilda med ekonomiskt bistånd. Samtidigt ska det betonas att ett sådant arbete måste bedrivas utifrån ett starkt fokus på individernas integritet.

## **27.2 Konsekvenser av vårt förslag**

Vår uppfattning är att Socialstyrelsen kan utföra det föreslagna uppdraget inom den befintliga verksamheten. Förslaget ligger även väl i linje med regleringsbrevet till Socialstyrelsen avseende år 2006 och kan ses som en vidareutveckling på detta område. I regleringsbrevet sägs att Socialstyrelsen ska redovisa vilka åtgärder man vidtagit för att utveckla den officiella statistiken inom ekonomiskt bistånd i syfte att möjliggöra en bättre och mer detaljerad orsaks- och ändamålsanalys samt insats- och resultatanalys inom socialtjänstens område.

## 28 Nya jobb behövs

**Utredningens bedömning:** Möjligheterna att öppna upp nya arenor för arbete för personer som i dag bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden bör analyseras närmare i syfte att åstadkomma ett mer inkluderande arbetsliv.

Utredningen ställer sig bakom förslaget om att införa en skattereduktion för hushållsnära tjänster och menar att det finns anledning att undersöka möjligheterna att vidareutveckla även andra servicetjänster som kan erbjudas både privatpersoner och företag. Servicetjänster bör även kunna utvecklas inom miljöområdet.

Antalet arbeten i ett samhälle är inte konstant givet. Under ett år är omsättningen av arbetskraft omfattande, cirka 800 000 personer. Det finns även en dynamisk effekt som innebär att ju större andel av befolkningen som arbetar, ju mer ökar tillväxten, vilket i sin tur förbättrar möjligheterna att skapa nya arbeten.

Just nu ökar efterfrågan på arbetskraft totalt sett på arbetsmarknaden. Den historiska utvecklingen av arbetsmarknaden visar att de framtida arbetena knappast kommer att vara av enklare, traditionella industrijobb. När det gäller dessa typer av jobb är konkurrensen gentemot lågkostnadsländerna för stor och en ökad sysselsättning i sådana sektorer skulle sannolikt kräva mycket stora lönesubventioner. Det är mer troligt att framtidens jobb kommer i högproduktiva verksamheter, ofta i form av en kombination av "industri" och "tjänster". Merparten av de nya jobben bedöms uppstå i tjänstesektorn, i verksamheter som exempelvis vård och utbildning, IT, distribution och turism. Vidare bedöms det finnas ett rekryteringsbehov på 570 000 nya medarbetare i kommunerna fram till år 2010 på grund av pensionsavgångar.

Att stora grupper av enskilda inte försörjer sig själva genom arbete är ett allvarligt arbetsmarknadspolitiskt och samhällsekono-

miskt problem. Det är även ett psykologiskt, socialt och ekonomiskt problem för enskilda. Än mer problematiskt är att en stor del av dessa personer har stått utanför arbetsmarknaden under lång tid, vilket innebär att de riskerar en permanent utslagning från arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar att en anknytning till arbetslivet skapar en bättre hälsa. En förbättrad förankring på arbetsmarknaden och ett meningsfullt socialt sammanhang förhindrar både utslagning och ohälsa. Dessutom ger arbete den enskilde en identitet och ett ökat konsumtionsutrymme.

Många av dem som i dag står utanför arbetsmarknaden har arbetsförmåga även om den är begränsad. För att kunna ta tillvara denna kompetens är det viktigt att fler människor ges möjligheter att arbeta 100 procent av sin egen arbetsförmåga. För att fler ska kunna få en förankring på arbetsmarknaden behöver nya arenor för arbete öppnas upp.

## 28.1 Hushållsnära tjänster

Regeringen meddelade i statsbudgeten för år 2007 att en skattereduktion för hushållsnära tjänster kommer att införas från och med den 1 juli 2007. Hushållsnära tjänster förefaller vara den arbetsmarknad som kortsiktigt har största möjlighet att växa. Den utredning som Konjunkturinstitutet genomförde år 2005 visar att drygt 10 000 arbeten skulle kunna skapas inom denna sektor utan att det skulle medföra nya kostnader för samhället, trots att dessa nya arbeten delvis skulle vara subventionerade. När det gäller hushållsnära tjänster finns dessa redan i ett stort antal länder. I exempelvis Finland infördes år 1997 skattereduktion för hushållsnära tjänster för att fler skulle kunna ha råd med tjänsten och för att fler äldre skulle kunna få insatser utan att behöva ansöka om det hos myndigheterna. I Frankrike växer sektorn med 80 000 nya jobb varje år, i Tyskland arbetar 100 000 personer inom denna sektor och i Belgien är siktet inställt på att skapa 25 000 jobb.

Vår uppfattning är att hushållsnära tjänster kan möjliggöra ett inträde i arbetslivet och en egen försörjning för vissa personer som i dag är beroende av ekonomiskt bistånd. Det kan både vara en permanent anställning och en plattform för andra typer av anställningar. Oavsett vilket, är det viktigt att det finns möjligheter för dem som arbetar med hushållsnära tjänster att kunna avancera.

## 28.2 Nya områden för arbete

En politik som fokuserar på arbetsgivarna och deras betydelse för att skapa nya arbeten har positiva effekter. Utredningens sammanställning av forskningen<sup>1</sup> visar att åtgärder som sätts in nära arbetsmarknaden har största möjligheterna att bli framgångsrika. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 2007 ett antal åtgärder som främjar entreprenörskap. Regeringens förslag gör det mer lönsamt att anställa, förbättrar företagets kapitalförsörjning och minskar företagets administrativa kostnader genom att komma till rätta med regelkrångel och byråkrati. De åtgärder som föreslås för att öka efterfrågan på arbetskraft genom slopade arbetsgivaravgifter för vissa tjänster och avdragsmöjligheter för hushållsnära tjänster kommer sannolikt att gynna en utveckling av nya företag inom tjänstesektorn.

Det finns, enligt vår mening, anledning att vidareutveckla även andra servicetjänster som kan erbjudas både privatpersoner och företag.

En vidareutveckling av arbetsuppgifter inom följande områden skulle kunna vara av värde för personer som i dag står utanför arbetsmarknaden:

- 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.

---

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



KONSEKVENSER

## 29 Ekonomiska konsekvenser

År 2005 enades finansministern, kommun- och finansmarknadsministern respektive de politiska ledningarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om hur den s.k. finansieringsprincipen ska tillämpas.

Kort innebär det att när det kommer förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Kommuner och landsting bör inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.

Finansieringsprincipen ska tillämpas när nya uppgifter, som inte tidigare har tillhandahållits av kommunsektorn, görs obligatoriska. Denna princip gäller även när frivilliga uppgifter blir obligatoriska och när förslag läggs om ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter, samt vid regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.

I de fall en uppgift som tidigare varit frivillig görs obligatorisk ska utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning vara att hela regleringen ska ske ”från botten”, dvs. regleringen bör avse hela kostnaden, således även den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits av kommunerna på frivillig basis. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas compensationen från staten. Slutligen är detta emellertid en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommunerna respektive landstingen.

Med ekonomiska konsekvenser avser vi kostnader och intäkter för den offentliga sektorns olika delar. De resultat som redovisas här avser effekter under det första året. En fullständig effektberäkning skulle innefatta också effekter de följande åren. Om t.ex. någon får fotfäste på arbetsmarknaden är det rimligt att tro att

personen i fråga under längre tid än ett år får en högre inkomst än hon annars skulle ha fått. Långsiktiga effekter av det här slaget är mycket svåråtgångade och vi avstår därför från att göra dem.

Följande har vi föreslagit som medför ekonomiska konsekvenser.

### **Externa leverantörer**

Förslaget föreslås finansieras genom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslag 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader*. Tillväxtpolitiska insatser som bidrar till en yrkesmässig och geografisk rörlighet ska dock inte beröras av förslaget.

### **Jobbagenter – ny medarbetarroll på Arbetsförmedlingen**

Konsekvensen av införandet av särskilda jobbagenter medför att det blir färre handläggare som arbetar direkt med arbetssökande. Många handläggare har redan i dag mer än 200 arbetssökande på sin lott och vid oförändrad personalstyrka blir belastningen på dessa handläggare ännu tyngre. Som tidigare nämnts avser regeringen att väsentligt minska programverksamheten från och med år 2007. Även förvaltningsanslaget kommer att minska, men i betydligt mindre grad. Införandet av Jobbagenter ligger i linje med den förestående omläggningen av arbetsmarknadspolitiken där större fokus kommer att läggas på matchning av arbetssökande till lediga arbeten. Det bör därför finnas utrymme att finansiera förslaget om Jobbagenter inom förvaltningsanslaget, enligt utredningens mening.

Vi tror även att det intensifierade matchningsarbetet kommer att stärka de arbetssökandes möjligheter att hitta ett arbete och minska inlåsnings effekterna. Detta leder sannolikt på längre sikt till att beroendet av ekonomiskt bistånd minskar.

### **Etableringsjobb för nytilträdande arbetssökande**

De nya etableringsjobben bedöms kunna omfatta i genomsnitt 5 000 deltagare per år. Kostnaden för staten beräknas uppgå till maximala 350 kronor per dag och individ. Skattereduktionen av arbetsgivarnas lönekostnader uppgår därmed till totalt 460 miljoner

kronor per år. Beloppet baseras på att den enskilde arbetar 22 dagar per månad. Vi gör bedömningen att det kommer att finnas ett ökat utrymme för att kunna erbjuda subventionerade anställningar, t.ex. i form av de föreslagna etableringsjobben inom den förestående omläggningen av arbetsmarknadspolitiken.

Kostnaderna för aktiverande insatser består huvudsakligen av aktivitetsstöd, men även av upphandlingskostnader respektive merkostnadsersättningar för samverkansparter. Den genomsnittliga ersättningen för aktivitetsstöden beräknas kosta 500 kronor per dag och individ. I de fall de förberedande utbildningarna är upphandlade uppgår upphandlingskostnaden till närmare 500 kronor per dag och individ. Den dagliga merkostnadsersättningen för aktiviteter inom vägledning och platsförmedling uppgår till 150 kronor. En deltagare i aktiverande insats är således nästan dubbelt så dyr som en person i etableringsjobb. En reduktion av antalet deltagare i program bör därför gott och väl kunna finansiera förslaget om etableringsjobb. Förutom att etableringsjobb är billigare, är det dessutom en mer effektiv insats där personen är anställd hos en arbetsgivare.

Resonemanget baseras emellertid på att Arbetsförmedlingen kan förmå arbetsgivare att anställa målgruppen med den skattereduktion som gäller för etableringsjobb. Arbetsförmedlingen kan inte lika lätt påverka omfattningen av etableringsjobb som förberedande insatser. Via mer arbetsgivarnära kontakter och inledande arbetspraktik bör dock Arbetsförmedlingen kunna intressera arbetsgivarna för etableringsjobben.

Erfarenheterna av anställningsstöden antyder att subventionerade anställningar är väl så effektiva för arbetssökande utan A-kassa, som arbetssökande med A-kassa. Olyckligtvis är det dock jämförelsevis få arbetssökande som saknar kassamedlemskap som har fått tillgång till de anställningsstöd som finns i dag. Det finns med andra ord stora effektivitetsvinster att hämta genom att rikta etableringsjobben till arbetssökande som är nytilträdande på arbetsmarknaden.

## Mentorskap

Förslaget föreslås finansieras genom AMV: s anslag för *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader* (22:3). Enligt AMS var kostnaderna år 2005 för SIUS-konsulenterna totalt 132 mil-

joner kronor och hade en omfattning på drygt 300 konsulenter. Vid en omfattning av 800 mentorer där alla redan är anställda på företagen som den enskilde praktiserar på skulle kostnaden överlagsvis kunna beräknas till cirka 13 miljoner kronor<sup>1</sup>.

### Rehabilitering genom arbete i socialt företag

Att de arbetsmarknadspolitiska insatserna utvecklingsanställning och trygghetsanställning i högre grad riktas till sociala arbetskooperativ medför inga nya kostnader utan föreslås finansieras inom AMV:s befintliga resurser.

Arbetsförmedlingarnas uppdrag att i samverkan med lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU) och kommunerna inventera sociala företag och utveckla metoder och rutiner ska betraktas som ett projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning enligt § 31–32 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och föreslås finansieras inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, *anslag 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader*. 5 miljoner kronor föreslås avsättas för detta ändamål.

Det förhöjda anordnarbidraget föreslås finansieras genom en omfördelning inom anslaget 22:4, Lönebidrag och Samhall m.m. under utgiftsområde 13.

### Huvudmannskapet för de insatser som riktas till unga med försörjningsstöd ska tydliggöras i socialtjänstlagen

Den föreslagna förändringen av 4 kap. 4 § SoL innebär inga nya ekonomiska konsekvenser för samhället i sin helhet. Det har inte varit möjligt för utredningen att fullt ut analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, men det torde inte innebära någon ändring i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun eftersom det endast klargör den gällande ansvarsfördelningen. Redan i dag finansierar staten vissa arbetsmarknadsinsatser som kommunerna enligt avtal kan vara utförare av.

Förslaget innebär att kommunerna inte längre ska kunna ta på sig ett ansvar för arbetsmarknadsåtgärder med stöd av socialtjänstlagen, utan de insatser som kommunen i framtiden ska erbjuda ska

---

<sup>1</sup> 20 timmar per månad i fyra månader = 80 timmar \* 100 kr/timme = 8 miljoner kronor. Utbildning 5 000 \* 1 000 = 5 miljoner kronor.

vara kompetenshöjande insatser av social karaktär. Det hindrar inte att Arbetsförmedlingen även i framtiden ska kunna köpa tjänster av kommunen som ett komplement till de statliga.

### **Förbättrade möjligheter till finansiell samordning**

De ekonomiska merkostnaderna för förslaget är av begränsad omfattning. Vad vi föreslår är en förbättrad möjlighet att använda de resurser som finns i dag till en finansiell samordning. Vårt förslag innebär att en möjlighet skapas att avsätta tio procent av sjukpenninganslaget till finansiell samordning. Eftersom de långa sjukfallen står för en stor del av sjukpenningkostnaderna bör ett effektivt arbete med samordnade rehabiliteringsinsatser enligt vårt förslag på sikt kunna innebära kostnadsminskningar för sjukförsäringen för denna grupp.

Vi föreslår vidare att 5 miljoner kronor årligen under tre år avsätts för att utveckla arbetsledare i de olika myndigheterna och ge dessa förutsättningar att genomföra intentionerna i lagstiftningen. Dessa kostnader föreslås finansieras av Försäkringskassans *anslagspost 21 under anslaget 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m.* när det gäller de statliga myndigheterna. Tanken är att kommunerna och hälso- och sjukvården ska bidra med en lika stor andel.

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

Förslaget innebär i korthet att Försäkringskassan får ett uppdrag att tillsammans med AMS, Sveriges Kommuner och Landsting samt företrädare för primärvården samarbeta kring personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Förslaget innebär inga nya kostnader utan innebär att 160 miljoner kronor ur utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, *anslag 19:1, Sjukpenning och rehabilitering m.m. anslagspost 20 Köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster m.m.* avsätts till denna uppgift. Den föreslagna finansieringen motsvarar de medel som Försäkringskassan under år 2005 använde för köp av aktiva rehabiliteringsinsatser, enligt prop. 2006/07:1.

### Bedömning av arbetssökandes kompetens

Förslagen bedöms inte kosta berörda myndigheter något utöver de befintliga ekonomiska ramarna. Utvecklingen av statistiska modeller pågår redan på IFAU och AMS och ryms inom de båda myndigheternas förvaltningsanslag. Detsamma gäller utveckling av ett arbetsförmågeverktyg. Detta behöver dock utvecklas och anpassas enligt de riktlinjer som vi har föreslagit. Vi bedömer dock att detta kan ske inom befintlig ekonomisk ram.

Validering kan i detta sammanhang jämföras med arbetsmarknadspolitiska program. Det är rimligt att regeringen lämnar utrymme för valideringsinslag i arbetsmarknadspolitiken och överger de mindre effektiva förberedande insatserna. Finansieringen av valideringsinsatser ryms inom befintligt anslag för *Köp av arbetsmarknadsutbildning, 22:3 och aktivitetsstöd, 22:2*.

### Inkomster från arbete

Utredningen föreslår att det ska införas en s.k. förvärvsstimulans. Det innebär att delar av en inkomstökning ska undantas vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd.

I förslaget finns en följsamhet mellan kostnader och intäkter. Lite grovt kan det sägas att det är först när det uppstår intäkter som det uppstår kostnader. Låga kostnader är förknippade med låga intäkter och höga intäkter med höga kostnader. Taket för förvärvsstimulansen innebär dock en dämpning av kostnaderna vid höga intäkter. Detta förhållande gör att det råder ett intimt förhållande mellan kostnader och intäkter som innebär att förändringen i stort sett är finansierad.

### Resultat

I det följande beskrivs resultaten av beräkningar med olika nivåer på bruttolöneökningar och sannolikheter.

Vid en antagen bruttolöneökning på 2 000 kronor per månad för 10 procent av de hushåll till vilka förvärvsstimulansen kan utgå råder balans mellan kostnader och intäkter med, som mest, enstaka miljoners avvikelse. Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet och månad (DISPKEM) för de hushåll som får bruttolöneökningen ökar med 800 kronor eller cirka 10 procent.

En alternativ beräkning med en bruttolöneökning på 2 000 kronor per månad, och med ett antagande att samtliga berättigade hushåll får del av den, ger resultatet att kostnaderna överstiger intäkterna med cirka 14 miljoner kronor. DISPKEM stiger med cirka 1 000 kronor i genomsnitt eller ungefärligen 16 procent.

I det tredje beräkningsalternativet har 10 procent av de berättigade hushållen fått en bruttolöneökning på 5 000 kronor per månad. Intäkterna överstiger kostnaderna med mellan 70 och 100 miljoner kronor. Ökningen av DISPKEM ligger vanligen på runt 1 300 kronor eller närmare 20 procent.

Det fjärde alternativet är en bruttolöneökning med 5 000 kronor för samtliga till förvärvsstimulansen berättigade hushåll. Intäkterna överstiger kostnaderna med en miljard kronor. Ökningen av DISPKEM ligger på närmare 2 000 kronor eller 30 procent.

### Tillvägagångssätt

I princip är det möjligt att betrakta förvärvsstimulansen som en investering. Investeringen är lönsam om intäkterna som ett resultat av investeringen är större än kostnaderna.

På grund av bristen på kunskapsunderlag har vi gjort en begränsad form av investeringskalkyl. Summan av ändrade kostnader av ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag, BTP och äldreförsörjningsstöd som blir följderna av förvärvsstimulansen vid en löneökning för berörda hushåll, utgör förvärvsstimulansens kostnader (investeringen) i jämförelse med bidrag vid samma löneökning utan förvärvsstimulansen. Som förvärvsstimulansens intäkter har vi betraktat de ökade skatteintäkter samhället får som ett resultat av de ökade lönerna.

För beräkningarna har använts SCB:s data Hushållens Ekonomi (HEK) för 2006 års förhållanden. Skälet är att HEK innehåller intervjudata vilket innebär att undersökningen ger det mest tillförlitliga underlaget för beskrivning av hushållens sammansättning. Dessutom ger HEK simuleringsmöjligheter, särskilt när det gäller inkomstskatter och ekonomiskt bistånd, i den s.k. FASIT-modellen.

Förvärvsstimulansen ska ge incitament till ökad arbetstid. FASIT-modellen innehåller i grunden inga möjligheter att göra beräkningar om beteendeförändringar, vilket leder till att det inte är möjligt att direkt beräkna effekterna av förvärvsstimulansen. För



att ändå få någon uppfattning om förvärvsstimulansens effekter har försök gjorts att beräkna hur stora löneökningarna måste bli för att den offentliga sektorns intäkter ska bli åtminstone lika stora som de högre kostnaderna för det ekonomiska biståndet. Därför har ett schablonmässigt antagande gjorts av en given bruttointkomstökning för personer som under året haft ekonomiskt bistånd under minst sex månader. Denna bruttolöneökning beskattas i programmet till hushållsnivå och dras vid beräkning av ett ekonomiskt bistånd av inkomsten så realistiskt det har varit möjligt med tanke på att ettårsdata har använts. På detta sätt fås resultat för såväl skatteintäkter som ändrade bidrag, särskilt ekonomiskt bistånd, men också t.ex. bostadsbidrag.

I beräknings- och simuleringssyfte finns det en mängd olika möjliga nivåer för ökningen av bruttolönen. Målsättningen för beräkningarna har varit att nå ett nollresultat, i meningen att den offentliga sektorns kostnader inte ska överstiga intäkterna. En slumpvariabel har skapats som sedan gör det möjligt att göra beräkningar utifrån olika sannolikheter. De förändringar i inkomstförhållanden som denna simulering leder till förs därefter vidare i beräkningsprogrammet. Slumpinslaget innebär att varje körning av den skapade beräkningsmodellen leder till något olika resultat. Idealiskt skulle en större mängd körningar göras och redovisningen bestå av medelvärden och avvikelsemått. En sådan ansats är dock mycket tidskrävande. Istället har vi valt att göra ett antal körningar av modellen vars resultat legat till grund för de värden som slutligen har legat till grund för de ekonomiska resultaten.

En individuell nettointkomst räknas fram för varje individ. Denna nettointkomst är summan av arbets- och kapitalinkomst samt skattepliktiga transfereringar minus summan av skatter. Den nya individuella nettointkomsten, dvs. efter förvärvsstimulans, minus den tidigare nettointkomsten ligger sedan till grund för beräkningarna. Därefter förs denna skillnad vidare till hushållsdelens modul av ekonomiskt bistånd och är den direkta grunden för förvärvsstimulansen. I modellens ekonomiska biståndsdel införs slutligen förvärvsstimulansens regler så långt det är möjligt. I modellen finns data över hur många månader under året ett hushåll har fått ekonomiskt bistånd, men däremot inte hur dessa månader har fördelat sig under året. Vi har valt ut hushåll som har haft minst sex månaders beroende av ekonomiskt bistånd.

## Inkomster från ungdomars feriearbete

Utredningen föreslår att ungdomar som arbetar under studietiden under vissa förutsättningar ska få behålla sina inkomster.

### Resultat

Beräkningarna visar att kostnaderna för det ekonomiska biståndet ökar med mellan 20 och 40 miljoner kronor. Vi väljer att redovisa detta intervall eftersom det statistiska urvalet där det förekommer såväl ferieinkomster som ekonomiskt bistånd är litet, endast 27 hushåll. I gruppen är variationen i båda dessa variabler stor, vilket gör beräkningens resultat osäkert.

Sammantaget blir resultatet uppräknat till en population på knapp 6 500 hushåll med såväl ferieinkomster som ekonomiskt bistånd att beloppet för ferieinkomster i genomsnitt var cirka 6 700 kronor per år.

### Tillvägagångssätt

För att göra en beräkning av kostnaderna för denna förändring har vi använt uppgifter i SCB:s data Hushållens Ekonomi (HEK) för år 2004. För att aktualisera beräkningarna har vi skrivit fram data till 2006 års förhållanden.

Vid beräkningarna har arbetsinkomster för personer mellan 13 och 18 år bestämts vara ferieinkomster. Vi har dragit ferieinkomsterna från hushållens disponibla inkomster för att få fram korregerade disponibla inkomster. Sedan har vi jämfört de korregerade disponibla inkomsterna med de tröskelnivåer som berättigar till ekonomiskt bistånd. Därefter har det nya ekonomiska biståndet räknats fram.

### Förslag i förhållande till utbildningen

Utredningen menar att de förändringar som föreslås ligger inom det nuvarande ansvaret som kommunerna har för utbildningen.

Den försöksverksamhet som föreslås bör bedrivas utifrån de ekonomiska medel som redan finns hos de olika myndigheterna. För att komma i gång borde det finnas möjlighet att erhålla medel till

vissa extrakostnader som kan uppstå under en initial fas. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 2007 att 20 miljoner kronor avsätts för utvecklingsinsatser inom utbildningen år 2007 samt beräknar att 20 miljoner avsätts åren år 2008 och år 2009. De borde finnas möjlighet att använda delar av dessa för denna försöksverksamhet.

### **Större kunskaper om enskilda med ekonomiskt bistånd**

Vår uppfattning är att Socialstyrelsen genom en ekonomisk prioritering kan fullfölja det utvidgade uppdrag som vi föreslår inom detta område, utan att tillföras ytterligare medel.

### **Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag**

Utredningen föreslår ett antal förändringar som i huvudsak inte bedöms innebära nya kostnader för samhället.

Nya kostnader tillkommer dock 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, varför de reella nya kostnaderna blir mellan 10 och 20 miljoner kronor. Utredningen föreslår att de ökade kostnaderna finansieras genom medel som är avsatta under *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 drygt 613 miljoner kronor ska anvisas på detta konto, vilket innebär en ökning i förhållande till 2005 med cirka 200 miljoner kronor. När det gäller förvärvsstimulansen, beroende på effekt, är det i huvudsak kommunerna som får de skatteintäkter det kan bli fråga om.

## 30 Övriga konsekvenser

En utgångspunkt för utredningen har varit att utredningens målgrupp ska få det stöd som den behöver med hjälp av de ordinarie samhällsstrukturerna. Våra förslag syftar därför till att förtydliga det ansvar som olika huvudmän har för utredningens målgrupp. Det innebär bl.a. ett förtydligande av AMS:s och Försäkringskassans ansvar för personer som inte har kvalificerat sig för A-kassa respektive inte omfattas av sjukförsäkringssystemet. Det innebär även att kommunernas aktiveringsinsatser inom arbetsmarknadsområdet ska minska och att de insatser som kommunerna erbjuder enligt socialtjänstlagen utslutande ska vara av social karaktär.

För den enskilde innebär förslagen dels förbättrade ekonomiska incitament att gå från bidrag till arbete och även att de nytillträdande på arbetsmarknaden i högre grad kommer att erbjudas arbetsgivarnära insatser och förbättrade möjligheter att kunna matchas mot lediga jobb.

I utredningen har vi identifierat att det ekonomiska biståndet många gånger är olika för kvinnor och män. De flesta som har ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet är män, vilket innebär att vi har haft ett särskilt fokus på denna grupp. För ensamstående deltidsarbetande kvinnor med barn som redan har ett arbete, men där lönen inte räcker till för den försörjningsbörda den enskilde har, behövs andra förändringar än de som föreslås i denna utredning. De förslag som finns i denna utredningen riktar sig i stor utsträckning till ungdomar och utrikes födda, vilket innebär att förslagen har betydelse för såväl ungdomspolitiken som integrationspolitiken.

# FÖRFATTNINGS- KOMMENTARER

## 31 Författningskommentarer

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

#### *1 och 2 §§*

Förslaget kommenteras närmare i avsnitt 17.3 Etableringsjobb för nyttillträdande arbetssökande – komplement till Nystartsjobb.

Det är angeläget att stimulanssubventionen kan komma arbetsgivarna till del så snart som möjligt. Metoden med kreditering av arbetsgivarens skattekonto används redan för bl.a. arbetsmarknadsstöd, rederistöd och nystartsjobb. Vi anser att ett belopp motsvarande den subvention som arbetsgivaren är berättigad till för etableringsjobb och som beslutats av handläggande myndighet bör betalas ut till arbetsgivaren genom att krediteras på sådant skattekonto som har upprättats för mottagaren enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483). Den handläggande myndigheten bör lämna Skatteverket de uppgifter som behövs för att kunna utföra krediteringen. Regeringen får i förordning närmare utforma reglerna för den framtida administrationen av etableringsjobben samt också ange de närmare förutsättningarna för etableringsjobben. Den nu föreslagna lagen införs därför att kreditering på skattekonto är en sådan form för tillgodoförande av ett belopp som behöver framgå av lag.

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

#### *2 §*

Förändringen i paragrafen innebär att den finansiella samordningen också ska syfta till att hitta nya former av insatser. Nya kombinationer av insatser ska kunna prövas. Syftet är att stimulera

kreativa lösningar för personer som är i behov av samordnade insatser från flera aktörer.

Även de som inte bedöms kunna återfå full arbetsförmåga ska kunna få del av aktiva insatser för rehabilitering.

### 3 §

Om man tar bort kravet att fyra parter måste vara överens om en finansiell samordning ges de inblandade parterna en större frihet. Det öppnar upp för nya möjligheter av samverkan för de parter som vill delta. Flexibiliteten blir större. En part som inte vill delta kan inte längre hindra att en samordning sker. Förändringen innebär att två eller tre parter kan samverka kring ett gemensamt projekt, utan krav på att en viss part obligatoriskt måste delta.

Vad insatserna ska bestå i liksom vilken målgrupp som ska bli föremål för insatserna bestäms av parterna för den finansiella samordningen. De parter som är bäst lämpade att hjälpa den enskilde ska också vara de som ges möjlighet att samverka runt den aktuella målgruppen.

### 5 §

När det är dagens fyra myndigheter som samverkar kvarstår finansieringen som oförändrad. Om i stället två eller tre parter samverkar får de komma överens om den mest ändamålsenliga finansieringsmodellen.

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

### 22 kap. 5 a §

Socialtjänsten kan finna det angeläget att enskilda personer med diffusa ohälsoproblem utreds av Försäkringskassan. En utredning kan klargöra vilka rehabiliteringsinsatser som behöver sättas in och leda till att den enskilde får rehabilitering enligt bestämmelserna i 22 kap. AFL.

Försäkringskassan är redan enligt befintlig lagstiftning ålagd att i arbetet med rehabilitering samarbeta med bl.a. socialtjänsten. I paragrafen införs ett nytt incitament för Försäkringskassan att efter socialtjänstens initiativ påbörja en rehabiliteringsutredning utan dröjsmål. 4 veckor anses vara en rimlig tid. För att den enskildes personliga integritet inte ska kränkas, förutsätter detta att

den enskilde gett sitt medgivande till att hans eller hennes ärende skickas över till Försäkringskassan. Syftet med paragrafen är att en person som är beroende av ekonomiskt bistånd ska kunna få sina behov av rehabiliteringen utredda i ett tidigt skede så att åtgärder för att bryta beroendet av ekonomiskt bistånd kan vidtas så snart som möjligt. En utredning kan också komma att visa att den enskilde även fortsättningsvis bör hänvisas till socialtjänsten

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

#### *4 kap. 1 a §*

Rätten att räkna av inkomst enligt denna paragraf ska avse alla ökade inkomster en enskild bidragstagare har genom arbete, oavsett hur stor ökningen är. Rätten tillkommer bidragstagare som inte tidigare arbetat men som börjar arbeta. Också bidragstagare som ökar sin faktiskt arbetade tid och bidragstagare som byter arbete och får högre lön ingår i den avsedda målgruppen. Normala löneökningar i ett befintligt arbete ska dock inte medföra att bestämmelsen kan tillämpas.

Utredningens föreslagna åtgärd är tänkt att göra det mer attraktivt att gå från ett beroende av ekonomiskt bistånd till arbete och även att öka arbetstiden. Denna effekt ska kunna uppnås även om det som erbjuds är ett arbete under en begränsad tid eller ett deltidsarbete. Med arbete avses i detta sammanhang ett avlönat arbete från en arbetsgivare, med eller utan ett anställningsstöd. Alltså omfattas exempelvis de kommande nystartsjobben, lönebidragsanställningar och andra former av anställningsstöd av denna förändring. Regeln gäller dock inte vid deltagande i ett arbetsmarknadsprogram med aktivitetsersättning.

Bestämmelsen ska endast gälla för de personer som under en period av sex månader eller längre varit i behov av ekonomiskt bistånd. Den enskilde ska bara kunna nyttja denna förmån om det finns ett behov av ekonomiskt bistånd i hushållet. Socialtjänsten ska kunna bortse från de ökade arbetsinkomsterna upp till 1 500 kronor per månad under den tid en person arbetar, dock högst under sex månader. Det innebär att om man fortfarande är beroende av ekonomiskt bistånd efter att ha arbetat i sex månader och under denna tid erhållit förvärvsstimulans, kommer den disponibla inkomsten att minska.



Arbete ska upplevas som ekonomiskt lönsamt för den enskilde, även om bidragsberoendet inte omedelbart kan brytas. Även ett kortvarigt arbete eller ett deltidsarbete gör dock att den enskilde ökar sin anknytning till arbetsmarknaden.

#### *4 kap. 1 b §*

Föräldrar är skyldiga att försörja sina barn fram till dess de fyller 18 år. Om barnet studerar på gymnasienivå gäller den skyldigheten till dess att barnet fyllt 21 år.

Enligt de gällande rekommendationerna från Socialstyrelsen bör barnets egen inkomst endast ligga till grund för den del av det ekonomiska biståndet som gäller barnet, och barnet bör alltid få disponera en del av sin inkomst för egen räkning.<sup>1</sup> Detta gäller särskilt när det rör sig om inkomster från feriearbete.<sup>2</sup> Hur stor del som på detta sätt får disponeras av barnet avgörs i dag från fall till fall, utifrån barnets behov.<sup>3</sup>

I dag varierar det mellan landets kommuner hur stor del av den intjänade inkomsten som får behållas utan att det ekonomiska biståndet till familjen minskas.<sup>4</sup> Ur rättsäkerhets- och rättvisesynpunkt anser utredningen att en enhetlig regel för detta bör finnas och anges direkt i lagtexten.

Prisbasbeloppet räknas fram utifrån ändringarna i det allmänna prisläget, enligt lag (1962:381) om allmän försäkring. Enligt de gällande bestämmelserna anges detta av utvecklingen av konsumentprisindex, KPI, och fastställs för varje helt kalenderår.<sup>5</sup> Prisbasbeloppet för år 2006 är 39 700 kr.<sup>6</sup> Utredningen anser att ett halvt prisbasbelopp är en rimlig nivå, eftersom barns och ungdomars inkomster sällan uppgår till några större belopp.

Med inkomster menas ferieinkomster som kan vara inkomster av arbete under studietiden, normalt sett under gymnasietiden men även under högstadiet. Det kan bl.a. röra sig om arbete under längre lov samt helgarbete under skolterminerna.

---

<sup>1</sup> Se vidare SOSFS 2003:5, s. 19.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Rädde Barnen (203), Sommarjobb och socialbidrag 2003 – en kartläggning av kommunernas regler.

<sup>5</sup> Statistiska Centralbyrån.

<sup>6</sup> Ibid.

Begreppet ”barn” används i FN:s konvention om barns rättigheter om en individ som ännu inte fyllt 18 år.<sup>7</sup> Utredningen har valt att tala om ”barn och ungdomar” och menar då hemmaboende ungdomar i grund- och gymnasieskolan som lever i hushållsgemenskap med en av eller båda sina föräldrar.

#### *4 kap. 4 §*

Ändringarna innebär att de insatser som socialnämnden får begära att den som uppbär ekonomiskt bistånd under viss tid ska delta i, ska anvisas av Arbetsförmedlingen när det gäller praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser. Dessa insatser ska syfta till att stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Socialnämnden ska enligt denna paragraf samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas.

#### *4 kap. 4 a §*

I paragrafen klargörs att den verksamhet som kommunen får begära att den som uppbär ekonomiskt bistånd under viss tid ska delta i, ska syfta till att stärka den enskildes möjligheter att kunna ta del av praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser enligt 4 kap. 4 § eller, där så är lämpligt, av utbildningsinsatser. Det handlar här om olika typer av social träning för att få normala rutiner i vardagslivet att fungera, såsom t.ex. att passa tider och ha en normal dygnsrytm. När det gäller en person som följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning, och som under tid för studieuppehållet behöver försörjningsstöd, bör bestämmelsen tillämpas restriktivt, eftersom denna personkategori i regel torde kunna ta del av praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser utan förberedande insatser från socialtjänstens sida. Det är inte meningen att bestämmelsen ska tillämpas i de fall den enskildes problem är av annan mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem. I sådana fall måste socialtjänsten först hantera dessa grundläggande problem innan ställning kan tas till hur man på bästa sätt kan stärka den enskildes förmåga att i framtiden försörja sig själv. Kompetenshöjande insatser får alltså inte ersätta vård- och behandlingsinsatser. Detta hindrar inte att sådana insatser i vissa fall kan utnyttjas som ett led i socialnämndens arbete för att bryta ett

---

<sup>7</sup> Se FN:s konvention om barnets rättigheter, Artikel 1. ”I denna konvention avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet.”

begynnande missbruk eller som ett komplement till andra insatser mot missbruk.

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

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

##### **1 §**

Genom att skyldigheten att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning anges direkt i skollagen blir ansvaret för skolans huvudmän, kommun, landsting och anordnare av fristående skolor, i detta avseende tydligare. Denna skyldighet ska gälla det offentliga skolväsendet såväl som de fristående skolorna.

Studie- och yrkesvägledning är en angelägenhet främst för elever i de högre årskurserna i grundskolan samt för elever i gymnasieskolan. Därför utelämnas förskoleklassen i de olika skolförmena.

##### **2 §**

Elever i grundskolan och gymnasieskolan som gör sina framtida val av yrke och utbildning ska ha rätt till kvalificerad vägledning. Studie- och yrkesvägledning ska inte bara avse gymnasieskolans studieförberedande program och universitets- och högskoleutbildningar utan också, i högre grad än vad som är fallet i dag, fokusera på yrkesförberedande program, lärlingsutbildningar, kvalificerade yrkesutbildningar, KY, och andra vägar ut i arbetslivet.

Eleverna ska enligt sina egna önskemål få information om vad de framtida valen kan ge för arbetstillfällen, utvecklingsmöjligheter m.m. Studie- och yrkesvägledare bör kontinuerligt hålla sig uppdaterade med samhällsutvecklingen. Det är viktigt att upprätthålla kontakter med alla slags representanter för det omgivande samhället.

##### **3 §**

I kap. 2 § 6 skollagen regleras kraven för att få anställas som studie- och yrkesvägledare. Studie- och yrkesvägledning bör tillhandahållas av en person som är utbildad för ändamålet. Det kan ibland vara nödvändigt att tillfälligt anställa någon som saknar formell utbildning men som har tillräckliga ämneskunskaper. En sådan person bör även fortsättningsvis kunna anställas som studie- och yrkes-

vägledare, med den begränsningen att anställningen avser ett läsår i sänder, inklusive sommarlov.

#### 4 §

Fristående skolor regleras i kap. 9 skollagen. De fristående skolorna är i dag inte skyldiga att tillhandahålla sina elever studie- och yrkesvägledning, men i framtiden ska denna skyldighet även gälla för denna skolform. Samma kvalitetskrav ska gälla för studie- och yrkesvägledare i de fristående skolorna som inom den kommunala skolan.

BILAGOR

# Kommittédirektiv



## **Underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd**

---

**Dir.  
2005:10**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 februari 2005.

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med 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. Utredaren skall föreslå åtgärder som underlättar övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete. Utgångspunkter för utredarens förslag skall vara att för dessa personer:

- stärka arbets- och kompetenslinjen genom högre krav på aktivitet,
- stärka de ekonomiska drivkrafterna för arbete,
- ta tillvara all kompetens oavsett kön, ålder och etnicitet,
- sätta individen i centrum och tillämpa regelverket enhetligt, samt att
- förtydliga och förbättra ansvarsfördelning och samverkan mellan stat och kommun.

Utredaren skall beakta att personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd står olika långt ifrån arbetsmarknaden och därmed har varierande behov av insatser. För yngre personer skall utbildningsinsatser eller andra etableringsvägar särskilt beaktas och för nyanlända invandrare de särskilda behov av insatser dessa personer kan ha. I uppdraget ingår 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. Vidare skall utredaren

kartlägga och analysera de faktorer av juridisk, organisatorisk, ekonomisk och kulturell karaktär som påverkar samverkan mellan stat och kommun samt utifrån detta fastställa om det finns behov av förändringar i gällande regelverk.

De kommunala aktiveringsprogrammets målgrupper, innehåll och resultat skall kartläggas och analyseras. Utredaren skall även undersöka i vilken mån deltagarnas individuella förutsättningar är avgörande för om insatser erbjuds av arbetsförmedlingen eller av en kommun. En analys skall 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 skall erbjudas.

Utredaren skall slutligen analysera betydelsen av försörjningsstödet konstruktion när det gäller ekonomiska drivkrafter att gå från socialtjänstens försörjningsstöd till arbete, liksom att klargöra den privatekonomiska lönsamheten vid övergången till olika omfattningar av deltidsarbete.

## Bakgrund

### *Utmaningar i framtiden*

Den offentliga välfärden står inför stora utmaningar. En allt äldre befolkning medför ett ökat behov av vård och omsorg och minskar samtidigt andelen förvärvsarbetande skattebetalare. Ökad livslängd och fler äldre innebär därmed ökade offentliga utgifter samtidigt som skatteintäkterna riskerar att utvecklas svagt till följd av att färre arbetar. Utvecklingen av arbetsutbudet och sysselsättningen är därför av avgörande betydelse för att långsiktigt trygga välförhållandet och hela välfärdssystemet.

Under 1990-talet steg andelen personer som var långvarigt beroende av socialtjänstens försörjningsstöd. Efter år 1997 har det totala socialbidragstagandet gått ner, men den senaste utvecklingen har dock inneburit något ökade kostnader för ekonomiskt bistånd.

Mycket talar för att olika strukturella förändringar i det svenska samhället bidragit till ökningen av det långvariga beroendet av försörjningsstöd. Under 1990-talets ekonomiska kris minskade sysselsättningen med drygt en halv miljon personer. Även andra faktorer av strukturell karaktär kan påverka möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden.

Efter att ha gjort en omfattande genomgång av forskningen på området drar Integrationsverket slutsatsen att de huvudsakliga förklaringarna till de utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden måste sökas på arbetsmarknadens efterfrågesida, det vill säga i de uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens, som finns hos arbetsgivare, fackföreningar och hos folk i allmänhet (Rapport Integration 2003). Det finns därför skäl att även uppmärksamma hur normer, regler, strukturer och förhållningssätt kan påverka möjligheterna att få ett arbete.

För att det skall gå att möta de framtida utmaningar som den offentliga välfärden står inför är det viktigt att all kompetens tas till vara oavsett kön, ålder och etnicitet. Lika viktigt är att samhällets resurser utnyttjas effektivt och att det finns tydliga incitament för både individen och samhället att etableringen på arbetsmarknaden sker så snabbt som möjligt. Även för individen är det av central vikt att det blir lättare att komma in på arbetsmarknaden.

*Arbets- och kompetenslinjen skall prägla både arbetsmarknads-  
politiken och de insatser som erbjuds av socialtjänsten*

Arbets- och kompetenslinjen innebär att de som kan arbeta och bidra till sin egen och andras försörjning också skall ha möjlighet att göra detta. Det innebär att aktiva åtgärder i form av arbete, aktivt arbetssökande, praktik eller utbildning prioriteras framför utbetalningar av kontanta ersättningar. Samtidigt innebär det också en skyldighet för individen att ta till vara eller utveckla sin arbetsförmåga, även om det blir nödvändigt att byta yrke, arbeta på annan ort eller flytta.

Arbets- och kompetenslinjen skall prägla både arbetsmarknadspolitiken och de insatser som erbjuds av socialtjänsten. Inom arbetsförmedlingen skall aktiva åtgärder för arbetslösa i form av arbete, hjälp till aktivt arbetssökande, utbildning eller praktik prioriteras. Den som är arbetslös kan delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program om det är lämpligt både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Bedömningen av om det är lämpligt med arbetsmarknadspolitiska insatser skall ske oberoende av hur den arbetslöse försörjer sig. Ett viktigt villkor är att individen av arbetsförmedlingen bedöms kunna få ett arbete inom rimlig tid med hjälp av de insatser och program som arbetsförmedlingen förfogar över. Vidare skall arbetslöshetsförsäkringen



ge drivkrafter till en effektiv omställning med målet att individen så snabbt som möjligt skall få ett reguljärt arbete. Ett krav för att få arbetslöshetsersättning är att personen står till arbetsmarknadens förfogande, aktivt söker arbete och accepterar att ta anvisat lämpligt arbete.

Som ett komplement till de generella välfärdssystemen finns socialtjänsten som utgör samhällets yttersta skyddsnät. Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagen (2001:453) och bygger på en individuell behovsbedömning, där kommunerna både har det administrativa och ekonomiska ansvaret. Enligt socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Biståndet skall garantera en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker möjligheterna för personen i fråga att kunna leva ett självständigt liv. Det innebär att det bistånd som lämnas inte bara kan vara av ekonomisk natur utan även innefatta olika former av stödåtgärder som den bidragsberättigade personen kan vara i behov av för att på sikt kunna leva ett självständigt liv.

#### *Arbetsförmedlingens åtgärder*

Den statliga arbetsmarknadspolitiken omfattar en rad olika insatser. För personer som av olika anledningar är i behov av hjälp och stöd för att få ett arbete kan det t.ex. handla om platsförmedling och vägledning samt arbetsmarknadspolitiska program som t.ex. arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, särskilda insatser för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga, arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare och olika typer av anställningsstöd till arbetsgivare. För ungdomar finns särskilda ungdomsprogram som för sitt genomförande kräver nära samarbete med kommunerna. Arbetsförmedlingen har till uppgift att bedöma vilka arbetssökande som skall prioriteras och vilken typ av insats som är mest lämplig i det enskilda fallet, oberoende av hur den arbetslöse försörjer sig. I dag saknas uppgift om hur antalet deltagare i program eller deltagare i andra insatser hos arbetsförmedlingen fördelar sig mellan personer som har eller tidigare haft sin försörjning genom socialtjänstens försörjningsstöd, arbetslöshetsersättning eller en kombination av dessa ersättningar.

Hösten 2000 infördes aktivitetsgarantin för att hjälpa dem som har det särskilt svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Målgruppen utgörs av personer som är 20 år eller äldre som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen och som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna.

I regeringens proposition Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop.1999/2000:98), betonar regeringen att de personer som deltar i aktivitetsgarantin skall stå till arbetsmarknadens förfogande, oavsett om deras försörjning är arbetslöshetsersättning eller utgörs av socialtjänstens försörjningsstöd. Regeringen betonar även vikten av att personer som får socialbidrag av arbetsmarknadsskäl skall ha samma möjligheter att omfattas av aktivitetsgarantin som arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning.

I en enkätundersökning ställd till kommunerna av Svenska Kommunförbundet under hösten 2004 samt i en snabbenkät ställd till samordnare inom aktivitetsgarantin av Arbetsmarknadsverket under våren 2004, framgår att få personer som får sin försörjning genom socialtjänstens försörjningsstöd deltar i aktivitetsgarantin. Orsaker till det som uppgivits av kommunföreträdare är bland annat bristande resurser hos arbetsförmedlingen samt att kommunerna och arbetsförmedlingen kan ha olika uppfattningar om personen i fråga anses stå till arbetsmarknadens förfogande eller ej. Från arbetsförmedlingens sida framkommer att arbetssökande med arbetslöshetsersättning som riskerar att utförsäkras prioriteras i enlighet med lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

### *Kommunal aktivering*

Under 1990-talet steg arbetslösheten och utgifterna för den statliga arbetsmarknadspolitikerna dramatiskt samtidigt som socialbidragskostnaderna ökade kraftigt. Allt fler kommuner utvecklade under denna period egna aktiveringsinsatser i syfte att minska de höga socialbidragskostnaderna. År 1998 infördes en ny bestämmelse i socialtjänstlagen. Denna bestämmelse gör det möjligt för socialnämnden att begära att den som får försörjningsstöd i vissa fall och under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om han eller hon inte har kunnat beredas någon lämplig statlig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Lagen riktar sig främst till ungdomar men det finns mycket stora varia-

tioner i dess tillämpning och vissa kommuner använder den systematiskt även för andra grupper.

De kommunala aktiveringsinsatserna har inte minskat i omfattning, trots att det ekonomiska läget stabiliserades under senare delen av 1990-talet. Tvärtom ökade antalet verksamheter under perioden 1998–2000, sannolikt på grund av den nya bestämmelsen i socialtjänstlagen. Kunskaperna om de kommunala aktiveringsinsatserna är bristfälliga. Enligt en nyligen gjord kartläggning fanns år 2002 ungefär 800 kommunala aktiveringsprogram. I studien På nedersta trappsteget (Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet) uppskattas att ca 12 000 personer med försörjningsstöd löpande deltog i lokala aktiveringsprogram under år 2002 samt att det totala deltagarantalet uppgick till ca 30 000 personer. Ansvar för de lokala aktiveringsåtgärderna varierar i kommunerna. Exempel på verksamheter som erbjuds kan vara arbetsplatsförlagd praktik, arbetsförberedande uppgifter samt praktisk sysselsättning.

### *Samverkanslösningar*

Under 1990-talet växte olika former av samverkansmodeller mellan stat och kommun fram, inte minst mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten. De målgrupper som varit föremål för samverkan är bl.a. nyanlända invandrare och ungdomar.

Samordningsansvaret för de nyanlända invandrarna ligger på den mottagande kommunen som får en statlig schablonersättning för respektive individ. Regeringen har under senare år givit Arbetsmarknadsverket uppdrag att på olika sätt underlätta inträdet på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. För nyanlända invandrare som genomgår ett introduktionsprogram kan kommunen i fråga bevilja introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Arbetslösa ungdomar under 20 år som inte studerar vid en gymnasieskola eller liknande utbildning har möjligheter att delta i det kommunala ungdomsprogrammet (KUP), om kommunen träffat avtal med länsarbetsnämnden om detta. Kommunerna är inte skyldiga att skriva avtal om åtgärden utan det sker på frivillig basis.

Ungdomar mellan 20 och 24 år kan omfattas av ungdomsgarantin om det finns ett avtal mellan länsarbetsnämnden och den

kommun som personen är bosatt i. Dessa program skall innehålla en utvecklande insats för deltagarna, vilket oftast innebär praktik eller utbildning eller en kombination av dessa. Dessa insatser skall underlätta övergången till arbete eller utbildning och skall erbjudas av arbetsförmedlingen inom hundra dagar. Studier har dock visat på låg effektivitet i dessa ungdomsinsatser och programmen kommer att utvärderas.

Ett annat exempel på samverkan är de lokala utvecklingsavtal som regeringen tecknat med sju storstadskommuner om insatser i sammanlagt 24 stadsdelar inom ramen för den nationella storstadspolitik. En uppföljning av utvecklingen under åren 1997–2002 visar att det långvariga behovet av försörjningsstöd minskar, även om det finns stora skillnader mellan de olika stadsdelarna. Regeringen har satsat drygt två miljarder kronor i dessa stadsdelar och utvecklingsarbetet fokuseras nu på att införliva framgångsrika insatser i de ordinarie strukturerna.

Andra samverkansmodeller är de fall då arbetsförmedling, socialtjänst och Försäkringskassan samarbetar för att kunna ge ett effektivt stöd till personer med mer sammansatta behov av stöd från samhällets sida. Den lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser som trädde i kraft den 1 januari 2004 ger Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting nya möjligheter i arbetet med personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Syftet med den finansiella samordningen är att myndigheterna genom samordnade insatser skall stärka den enskildes möjligheter att försörja sig genom förvärvsarbete. Detta oavsett om den enskilde får försörjningsstöd från socialtjänsten, sjukpenning eller arbetslöshetsersättning.

Ytterligare ett exempel på samverkanslösning är det förslag om ändring i skollagen (1985:1100) som regeringen presenterade i den ungdomspolitiska propositionen Makt att bestämma - rätt till välfärd (prop. 2004/05:2, bet. 2004/05:KrU2, rskr. 2004/05:94). Lagändringen, som enligt riksdagens beslut träder i kraft den 1 juli 2005, innebär att hemkommunen åläggs en skyldighet att löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Förslaget om kommunens ansvar att hålla sig informerad om icke skolpliktiga ungdomar förbättrar möjligheterna för samordning och samverkan mellan berörda aktörer som finns i ungdomars omgivning. Ung-

domsstyrelsen skall i samråd med Statens skolverk följa upp effekterna av lagändringen.

Slutligen finns även en samverkansmodell där kommuner, det lokala näringslivet och ideella organisationer samarbetar för att bryta individens utanförskap på arbetsmarknaden. Ett exempel på detta är så kallade Navigatorcentra, där ideella mentorer från föreningslivet och olika organisationer i samarbete med arbetsförmedlingen, kommunen och det lokala näringslivet erbjuder stöd som ett komplement till ett antal kommuners kontinuerliga arbete med arbetslösa ungdomar.

### *Internationell utblick*

Ett antal länder har genomfört eller är i färd med att genomföra större organisatoriska reformer på arbets- och välfärdsområdet, t.ex. Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Danmark och Norge. Ett gemensamt drag i dessa länder är att antalet personer som inte har möjligheter att försörja sig genom eget arbete har ökat betydligt över tid, även i perioder med ökad sysselsättning, sjunkande arbetslöshet och ökad arbetskraftsbrist. Målsättningen med reformarbetet är att mobilisera större delar av befolkningen i yrkesaktiv ålder till arbetskraften. Arbete har även setts som det viktigaste verktyget för att förhindra fattigdom och social utestängning. Reformarbetet har varit starkt präglad av den politiska viljan att öka brukarinflytandet i syfte att få till stånd ett effektivare resultat för såväl individen som samhället.

### **Behov av utredning**

#### *Framväxten av en kommunal aktivering under 1990-talet*

Under krisåren vid 1990-talets början och mitt startade en omfattande kommunal aktivering i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som var beroende av socialtjänstens försörjningsstöd. Som mest var cirka 100 000 personer engagerade i en kommunalt driven men oftast statligt finansierad verksamhet under denna period. Som tidigare nämnts uppskattas det totala deltagarantalet i dag till ca 30 000 personer. I de kommunala programmen deltar även personer som kommunen träffat avtal med arbetsförmedlingen om att erbjuda olika insatser för. Uppskatt-

ningsvis har ca hälften av deltagarna i kommunala aktiveringsåtgärder inte kvalificerat sig för de inkomstrelaterade delarna i socialförsäkringssystemet, vilket innebär att de är hänvisade till att söka försörjningsstöd hos socialtjänsten för sin försörjning. Därigenom har handläggningen av försörjningsstöd i kommunerna knutits allt tydligare till ett kommunalt ansvar att ordna olika former av aktiviteter för arbetslösa personer som är beroende av socialtjänsten för sin försörjning. För dessa personer har socialtjänstens försörjningsstöd därmed blivit något av en permanent försörjningsform trots att de i övrigt inte är i behov av socialtjänstens insatser, vilket inte stämmer överens med försörjningsstödet avsedda funktion att vara samhällets yttersta skyddsnet.

### *Olika system för försörjning och insatser*

I princip finns det två former för försörjning vid arbetslöshet: arbetslöshetsersättning och socialtjänstens försörjningsstöd. Arbetslöshetsersättningen är en inkomstrelaterad ersättning som betalas ut till den som har kvalificerat sig för den genom arbete eller studier. Nivån bestäms utifrån tidigare inkomst och övriga villkor i försäkringen. Socialtjänstens försörjningsstöd är ett renodlat behovsprövat bidrag som den enskilde har rätt till när han eller hon inte kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt, t.ex. genom eget arbete, egna tillgångar eller genom det generella välfärdssystemet.

Arbetslösa personer som är inskrivna på arbetsförmedlingen kan vid behov och om detta är lämpligt ta del av insatser som erbjuds inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Den statliga arbetsmarknadspolitiken innefattar, förutom arbetslöshetsersättningen, service från arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiska program, så som jobbsökarkurser, arbetsmarknadsutbildning och subventionerade arbeten. Majoriteten av de personer som får försörjningsstöd från socialtjänsten är inskrivna på arbetsförmedlingen. Servicenivån varierar dock. Arbetslösa personer som inte får del av arbetsförmedlingens service är hänvisade till de insatser som kommunen i fråga kan erbjuda.

Som tidigare nämnts finns i dag ungefär 800 kommunala aktiveringsprogram runt om i landet. Systematisk kunskap saknas i stor utsträckning om i vilken mån dessa program förbättrar deltagarnas möjligheter till självförsörjning. Enligt den kartläggning som gjorts vid Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö

universitet, finns en del frågetecken kring bland annat målbeskrivningar och resurser. Kartläggningen visar även på nödvändigheten av att ifrågasätta rättssäkerheten för deltagarna i kommunala aktiveringsprogram med tanke på att den enskildes skyldigheter och rättigheter är så beroende av en högst varierande kommunal tillämpning.

Vidare saknas kunskap om vilka faktorer som i praktiken avgör om en person skall erbjudas insatser av arbetsförmedlingen eller genom kommunens försorg.

#### *Förbättra samverkan mellan berörda aktörer*

Samverkan mellan olika myndigheter kan leda till att den enskilde får ett kvalitativt bättre stöd från samhällets sida. I den tidigare refererade enkäten till kommunerna framkom dock att det är svårt för arbetssökande personer med försörjningsstöd att få del av aktivitetsgarantin. En förklaring kan vara att arbetsförmedlingen och kommunens socialtjänst gör olika bedömningar av vilka som bedöms kunna få arbete med hjälp av de insatser som erbjuds inom ramen för aktivitetsgarantin. Det behövs därför ytterligare kunskaper om vad som är styrande för dessa skilda bedömningar.

Trots en utvecklad arbetsmarknads- och socialtjänstpolitik med inslag av olika samverkanslösningar har ett stort antal personer fortfarande stora svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden. Det finns därför skäl att se över i vilken mån faktorer av såväl juridisk, organisatorisk, ekonomisk som kulturell karaktär påverkar samverkan mellan stat och kommun och föreslå förändringar i gällande regelverk om det bedöms nödvändigt.

#### *Ökat behov av individualisering*

Bland personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd finns dels personer som är i behov av försörjning under den tid de är inskrivna hos arbetsförmedlingen och söker arbete, dels personer som är i behov av försörjning i kombination med andra stödåtgärder från socialtjänstens sida. Vissa av de personer som är aktuella inom socialtjänsten kan även behöva mer omfattande stöd för att på sikt kunna leva ett självständigt liv. Det kan t.ex. handla om rehabilitering eller annat stöd för att kunna bli självförsörjande.

Kommunen ansvarar för den enskildes sociala rehabilitering i enlighet med socialtjänstlagen. Med social rehabilitering avses råd, stöd, service, sysselsättning och behandling.

I dag saknas kunskap om hur många personer som är aktuella inom socialtjänsten enbart av försörjningsskäl och hur många som även är beroende av övriga insatser från socialtjänstens sida. För att kunna ge ett individuellt stöd i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden är det därför viktigt att närmare kartlägga i vilken omfattning personer som är beroende av försörjningsstöd står till arbetsmarknadens förfogande och vilka olika behov av stödinsatser dessa personer har. Det finns även skäl att kartlägga i vilken omfattning personer är inskrivna vid arbetsförmedlingen utan att de står till arbetsmarknadens förfogande. De faktorer som enligt regelverket och i praktiken avgör om en person skall erbjudas insatser inom den nationella arbetsmarknadspolitiken eller aktiveringsinsatser i kommunal regi behöver också kartläggas. En sådan kartläggning kan i sin tur möjliggöra en närmare analys av i vilken mån stödinsatserna bör erbjudas av arbetsförmedlingen, socialtjänsten eller Försäkringskassan. I detta sammanhang bör även ideella organisationers möjligheter att utgöra ett komplement till det offentliga samhällets insatser för unga uppmärksammas. För yngre personer är det vidare särskilt viktigt att fokusera på olika typer av utbildningsinsatser och för nyanlända invandrare de särskilda behov av insatser denna grupp kan ha. Vidare är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete att individens behov och förutsättningar sätts i centrum. Organisation och arbetsätt hos arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och socialtjänsten är således av avgörande betydelse för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd.

### *Unga utanför*

I betänkandet *Unga utanför* (SOU 2003:92) kartläggs gruppen unga i åldern 16–24 år som inte studerar och inte heller återfinns i arbetskraften eller har någon annan känd sysselsättning. Under år 2001 var cirka 70 000 i åldrarna 16–24 år utanför i detta avseende. Statistiken visar att det finns en särskild grupp om cirka 25 000–30 000 ungdomar som har betydande svårigheter att etablera sig i samhället och som behöver stöd från samhällets sida.



År 2001 fanns det ca 7 000 personer i åldrarna 16–19 år och 20 000 personer i åldrarna 20–24 år som befunnit sig i en sådan situation i två år eller mer. I denna grupp är en stor andel utrikes födda och särskilt de med kortare vistelsetid än fem år i landet är över-representerade. Avbruten skolgång är också vanligt förekommande. De som varit utanför under minst två år kommer vanligtvis in på arbetsmarknaden via tillfälliga anställningar, detta gäller i synnerhet för 20–24-åringarna. Få av dessa studerar. En del av dessa ungdomar har varit i kontakt med arbetsförmedlingen, levt på försörjningsstöd och på olika sätt varit föremål för samhällets försök att etablera dem på arbetsmarknaden utan att det lyckats.

### *Försörjningsstödet konstruktion*

Försörjningsstödet är ett behovsprövat bidrag som skall garantera en skälig levnadsnivå. Det har ibland ifrågasatts om den nivån är så hög att den ger dåliga incitament att ta arbete med låg lön. I en studie som genomfördes våren 2004 (Socialdepartementet) visas att det lönar sig att gå från socialbidrag till heltidsarbete för ett enpersonshushåll. Det framgick vidare att de kortsiktiga incitamenten att gå från socialbidragstagande till arbete för hushåll med två försörjare och flera barn inte är lika goda. Detsamma gäller vid övergången från försörjningsstöd till olika omfattning av deltidarbete. Behovsprövningen innebär ju att så länge något socialbidrag lämnas kommer alla inkomstökningar att avräknas i sin helhet och på så sätt leda till att den disponibla inkomsten inte ökar. Av den anledningen kan det finnas skäl att närmare analysera i vilken mån försörjningsstödet utgör risk för inlåsning i långvarigt beroende av socialtjänstens försörjningsstöd.

En annan fråga som har uppmärksamats på senare tid är det faktum att kommuner gör olika bedömningar när det gäller hur stora inkomster från eget arbete en underårig tillåts ha utan att detta påverkar föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för den unge. Om den unge endast får behålla en mindre del av inkomsten för egen del kan motivationen för att ta ett feriearbete minska. Hur mycket den unge skall få behålla kan dock variera beroende på vilka behov som han eller hon har. I ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2003/04:SoU5, rskr. 2003/04:155) anmodas regeringen att återkomma till riksdagen med ett konkret förslag till lösning av problemet med att kommuner gör olika bedömningar när det gäller

hur stora inkomster från eget arbete en underårig tillåts ha utan att detta påverkar föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för barnet. Förslaget bör också beakta hur det belopp som skall undantas vid biståndsberäkningen skall bestämmas.

### Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med 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. Utredaren skall föreslå åtgärder som underlättar övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete.

Övergripande utgångspunkter för utredningen är att samhällets resurser skall utnyttjas effektivt med tydliga incitament för både individ och samhälle så att etableringen på arbetsmarknaden sker utan dröjsmål. Utgångspunkter för utredarens förslag skall vara att för dessa personer:

- stärka arbets- och kompetenslinjen genom högre krav på aktivitet,
- stärka de ekonomiska drivkrafterna för arbete,
- ta tillvara all kompetens oavsett kön, ålder och etnicitet,
- sätta individen i centrum och tillämpa regelverket enhetligt, samt att
- förtydliga och förbättra ansvarsfördelning och samverkan mellan stat och kommun.

I målgruppen ingår bland annat de ungdomar som inte studerar, arbetar, aktivt söker arbete eller har någon annan känd sysselsättning. Utredaren skall beakta att personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd står olika långt från arbetsmarknaden och därmed har varierande behov av insatser. För yngre personer skall utbildningsinsatser särskilt beaktas och för nyanlända invandrare de särskilda behov av insatser som denna grupp kan ha.

Utredaren skall kartlägga och analysera dels i vilken omfattning personer som är beroende av försörjningsstöd står till arbetsmarknadens förfogande, dels deras behov och tillgång till arbetsförmedlingens respektive kommunens insatser utifrån båda aktörernas perspektiv. Utredaren skall också kartlägga i vilken omfattning

personer är inskrivna vid arbetsförmedlingen utan att de står till arbetsmarknadens förfogande.

Utredaren skall utifrån det ovan sagda dels kartlägga och analysera de insatser socialtjänsten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan erbjuder den avsedda målgruppen, dels kartlägga och analysera olika typer av samverkan inom och mellan stat och kommun, både lokalt och regionalt. I detta sammanhang bör även ideella organisationers möjligheter att utgöra ett komplement till det offentliga samhällets insatser för unga uppmärksammas.

Vidare skall utredaren kartlägga och analysera de faktorer av juridisk, organisatorisk, ekonomisk och kulturell karaktär som påverkar samverkan mellan stat och kommun samt utifrån detta fastställa om det finns behov av förändringar i gällande regelverk. I uppdraget ingår i denna del att ta till vara erfarenheter och resultat av det arbete som har bedrivits på senare år inom ramen för storstads- och integrationspolitiken samt de insatser som vidtagits för att förbättra samordning mellan stat och kommun.

De kommunala aktiveringsprogrammets målgrupper, innehåll och resultat skall kartläggas och analyseras. Utredaren skall även undersöka i vilken mån deltagarnas individuella förutsättningar är avgörande för om insatser erbjuds av arbetsförmedlingen eller av en kommun. En analys skall 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 skall erbjudas.

Utredaren skall slutligen analysera betydelsen av försörjningsstödet konstruktion när det gäller ekonomiska drivkrafter att gå från ett beroende av socialtjänstens försörjningsstöd till arbete, liksom att klargöra den privatekonomiska lönsamheten vid övergången till olika omfattningar av deltidsarbete. I denna del ingår att se över problematiken med att kommuner gör olika bedömningar när det gäller hur stora inkomster från feriearbete en underårig person tillåts ha utan att detta påverkar föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för den unge, samt att ge förslag på hur det belopp som skall undantas vid biståndsberäkningen skall fastställas.

Målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende skall uppnås genom att individens möjligheter till arbete stärks. Utredaren skall emellertid inte lägga förslag som innebär en övervältring av kostnader mellan olika offentliga trygghetssystem och huvudmän, då detta inte är någon lösning, varken för individen eller ur samhällets synvinkel.

Tillgången till socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsersättningar förvärfvas genom arbete. Inkomstbortfallsprincipen utgår från att individen har förankring på arbetsmarknaden och att det är inkomsten av det egna arbetet som skall kompenseras när han eller hon blir arbetslös, sjukskriven eller går i pension. Inkomstbortfallsprincipen och arbetslöshets- och sjukförsäkringens karaktär av omställningsförsäkringar skall vara en grundläggande utgångspunkt för den särskilde utredaren, liksom att socialtjänsten utgör samhällets yttersta skyddsnet.

#### *Internationell utblick*

Ett antal länder har genomfört eller är i färd med att genomföra större organisatoriska reformer på arbets- och välfärdsområdet. Målsättningen med reformarbetet har varit att mobilisera större delar av befolkningen i yrkesaktiv ålder. Utredaren skall i relevanta delar ta del av internationella erfarenheter när det gäller olika typer av reformarbete kring aktiveringsinsatser för människor som står utanför arbetslivet. Utredaren skall även göra en grundlig inventering av svensk forskning inom området och i relevanta delar beakta internationella erfarenheter av system som innebär att bidragstagare får ökade drivkrafter att gå till hel- och deltidsarbete.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Utredaren skall redovisa förslagets konsekvenser enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Enligt 14 § skall den kommunala finansieringsprincipen tillämpas på de förslag som utredaren lämnar om förslagen omfattar förändrade uppgifter eller ändrade ambitionsnivåer som leder till förändrade kostnader eller intäkter för kommunsektorn. Vid förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommunsektorn skall utredaren föreslå hur detta skall finansieras.

En utgångspunkt för utredaren skall vara att de förslag som läggs inte skall leda till ökade kostnader för staten respektive kommunsektorn. De ekonomiska konsekvenserna för stat och kommunsektor skall särredovisas. Redovisningen skall även omfatta en separat bedömning av förslagets konsekvenser för kommunerna och berörda myndigheters administration.

*Samråd*

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsverket, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter. Utredaren skall även samråda med Utredningen om utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen (Ju 2003:10), Ansvarskommittéen (Fi 2003:02) och Översyn av socialförsäkringarna (S 2004:129).

*Redovisning av uppdraget*

Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2006.

(Socialdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen Från  
socialbidrag till arbete (S 2005:01)**

**Dir.  
2006:72**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2006.

## Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredaren ska analysera konsekvenserna av att frångå den gällande principen om att beakta samtliga inkomster vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd för barnfamiljer. Analysen ska endast avse situationer då ersättningsnivåerna i barnbidraget och andra relevanta transfereringar till barnfamiljer förändras. Utredaren ska särskilt belysa marginal- och inlåsnings effekter för hushållen och effekter för den kommunala ekonomin. Utgångspunkten ska vara i linje med ursprungsuppdraget, dvs. att stärka de ekonomiska drivkrafterna för arbete. Utifrån denna analys ska en sammanvägd bedömning göras av om det är lämpligt att frångå gällande principer för biståndsprovning.

## Bakgrund

### *Ekonomiskt bistånd*

Det ekonomiska biståndet fungerar som ett yttersta skyddsnät för människor som har tillfälliga försörjningssvårigheter. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453; SoL) är det endast den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt som har rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstödet är uppdelat i en för hela landet gällande norm (riksnormen) samt i en del som gäller rätt till ersättning för skäligen kostnader för ett antal andra behovsposter.

Den biståndssökande är skyldig att efter förmåga bidra till sin försörjning. Det viktigaste sättet att själv tillgodose sina behov är genom inkomst från arbete. Det innebär även en skyldighet för den enskilde att i första hand använda sig av de generella förmåner och ersättningar som han eller hon har rätt till såsom arbetslöshetsersättning, bostadsbidrag, barnbidrag etc. Vidare ska även tillgångar som den enskilde kan förfoga över eller få tillgång till i första hand användas. En individuell prövning ska alltid göras vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd.

Det ekonomiska biståndets konstruktion som yttersta skyddsnät innebär därför att varje ökning av inkomst, såväl från arbete som generella förmåner och ökning av tillgångar, leder till en motsvarande minskning av biståndet.

Ekonomiskt bistånd till hushåll med barn lämnas i praktiken främst till ensamstående kvinnor med barn. Under 2004 hade 38 200 ensamstående mödrar, 5 700 ensamstående fäder samt 27 500 sammanboende par med barn ekonomiskt bistånd.

#### *Kopplingen mellan försörjningsstöd och barnbidrag*

Vid bedömning av behovet av ekonomiskt bistånd ska barnbidraget, såväl som andra transfereringar, räknas som inkomst. När barnbidraget höjs minskar försörjningsstödet i motsvarande mån. För en del barnfamiljer som får ekonomiskt bistånd innebär därför en barnbidragshöjning inte någon ökad ekonomisk standard, utan endast ett byte från ett kommunalt stöd till en statlig transferering. För vissa barnfamiljer kan dock barnbidragshöjningen innebära att inkomsterna ökar så mycket att de når över gränsen för rätt till ekonomiskt bistånd. I dessa inkomstlägen kan en höjning av barnbidraget således innebära att vissa familjer inte behöver söka bistånd hos socialtjänsten. Detta är naturligtvis positivt, eftersom de därmed slipper den noggranna och återkommande prövning som alltid måste göras samt att marginaleffekterna vid framtida inkomstillskott minskar betydligt.

Ensamstående kvinnor med barn samt familjer där en eller båda föräldrarna är födda utomlands utgör ekonomiskt särskilt utsatta grupper. Dessa grupper är överrepresenterade bland biståndsmottagarna och behöver ofta bistånd under långa perioder, vilket innebär särskilda påfrestningar för barnen i dessa familjer. En stor del av

dessa barnfamiljer har dessutom ekonomiskt bistånd som enda försörjning förutom ersättningar från socialförsäkringen.

### Uppdraget

Det har framförts kritik mot att en barnbidragshöjning i många fall inte leder till någon förstärkning av den disponibla inkomsten för familjer som får sin försörjning genom ekonomiskt bistånd.

Utredningen Från socialbidrag till arbete (S 2005:01) får därför i uppdrag att analysera konsekvenserna av att frångå den gällande principen om att beakta samtliga inkomster vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd för barnfamiljer. Analysen ska endast avse situationer då ersättningsnivåerna i barnbidraget och andra relevanta transfereringar till barnfamiljer förändras. Utredaren ska särskilt belysa marginal- och inlåsnings effekter för hushållen och effekter för den kommunala ekonomin. Utgångspunkten ska vara i linje med ursprungsuppdraget, dvs. att stärka de ekonomiska drivkrafterna för arbete. Utifrån denna analys ska sedan en sammanvägd bedömning göras av om det är lämpligt att frångå nu gällande principer för biståndsprövning.

I analysen ingår att beskriva konsekvenserna för det ekonomiska biståndssystemet som helhet av en sådan förändring. Vidare ska utredningen analysera konsekvenserna för den enskilde biståndsmottagaren och för socialtjänstens biståndshandläggning. Redovisningen ska också innehålla analyser av effekter för kvinnor och män såväl som för inrikes födda och utrikes födda biståndsmottagare. Analysen ska också beskriva konsekvenserna för barn.

Utredningen ska samråda med Socialstyrelsen som fått i uppdrag av regeringen den 14 juni 2006 att göra en analys av försörjningsstödet, särskilt avseende riksnormen.

Enligt direktiven (dir. 2005:10) ska utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2006. Utredningstiden förlängs härmed. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 25 januari 2007.

(Socialdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd (S 2005:01)**      **Dir. 2006:120**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 23 november 2006.

## Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredningen skall i sitt arbete beakta regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen. Utredningen skall inte lämna förslag på några nya ersättningssystem för den enskilde. Det uppdrag som utredningen fick i tilläggsdirektiv (dir. 2006:72) skall inte utföras.

## Uppdraget

Utredningen för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd, har i uppdrag (dir. 2005:10) att bl.a. föreslå åtgärder som underlättar övergången från beroende av socialtjänstens försörjningsstöd till försörjning genom eget arbete. Vidare har utredningen i tilläggsdirektiv (dir. 2006:72) fått i uppdrag att bedöma lämpligheten av att undanta höjningar av barnbidraget och andra relevanta transfereringar till barnfamiljer vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd.

Regeringens förslag på åtgärder för att öka sysselsättningen berör i hög grad utredningens målgrupp. Det gäller åtgärder såsom t.ex. nystartsjobb och jobbavdrag, jobb- och utvecklingsgarantin, slopade arbetsgivaravgifter inom tjänstesektorn och skatteavdrag för köp av hushållsnära tjänster.

Utredningen får i uppdrag att, i sitt arbete med att lämna förslag på åtgärder som underlättar övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete, beakta regeringens nya politik för

att öka sysselsättningen. I detta sammanhang skall inga nya ersättningsystem till den enskilde föreslås. Det uppdrag som utredningen fick i tilläggsdirektiv (dir. 2006:72) skall inte utföras.

Enligt direktiven (dir. 2006:72) skall utredningen redovisa sitt uppdrag till Socialdepartementet senast den 25 januari 2007. Utredningstiden är oförändrad.

(Socialdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2007

---

*Kronologisk förteckning*

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
  - + Bilaga. Fördjupningsstudier.
  - + Lättläst. Sammanfattning. S.

# Statens offentliga utredningar 2007

---

*Systematisk förteckning*

## **Jordbruksdepartementet**

---

Telefonförsäljning. [1]

## **Socialdepartementet**

---

Från socialbidrag till arbete.

+ Bilaga. Fördjupningsstudier.

+ Lättläst. Sammanfattning. [2]