

# Från socialbidrag till arbete

*Betänkande av  
Utredningen från socialbidrag till arbete*

*Stockholm 2007*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2007:2

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

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

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

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

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

## Till statsrådet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i januari 2007

Sture Korpi

Karin Emsgård  
Jonas Ericson  
Anna Gralberg  
Leif Klingensjö  
Eva Löfbom

# Innehåll

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

## **BAKGRUND**

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

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

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

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



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

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

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

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

## **ÖVERVÄGANDEN, BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG**

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

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

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

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

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



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

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

## KONSEKVENSER

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

## FÖRFATTNINGSKOMMENTARER

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

## BILAGOR

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

# Definitioner

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

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

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

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

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

Några andra vanliga begrepp i denna utredning:

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

---

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

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

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

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

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

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

# Sammanfattning

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

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

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

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

---

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

## Förändrat arbetssätt på Arbetsförmedlingarna

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

### Externa leverantörer

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

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

### Jobbagenter – ny medarbetarroll på Arbetsförmedlingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Mentorskap

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



## Rehabilitering genom arbete i sociala företag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Förbättrade möjligheter till finansiell samordning**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## En gemensam samlad välfärdsorganisation

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

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

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

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

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

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

## Bedömning av arbetssökandes kompetens

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

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

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

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

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

## Förbättrade ekonomiska incitament för den enskilde

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

## En förvärvsstimulans införs

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

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

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

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

### **Inkomster från ungdomars feriearbete**

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

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

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

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

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



## Lärlingsutbildning

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

## Bättre tillgång till studie- och yrkesvägledning

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

## Vidareutveckling av försöksverksamheten med Navigatorcentrum

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

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

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

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

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

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

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

och kostnaderna för olika insatser till enskilda med ekonomiskt bistånd.

## Nya jobb behövs

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

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

## Ekonomiska konsekvenser

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

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

# Summary

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

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

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

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

---

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

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

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

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

#### **External suppliers**

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Mentoring schemes

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

## Rehabilitation through work in social and work cooperatives

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## **Improved opportunities for financial coordination**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



### **Apprenticeship training**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **New jobs are needed**

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

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

### **Economic implications**

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

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

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

# Författningsförslag

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

Härmed föreskrivs följande.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*1 §*

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

*2 §*

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

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

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

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

### 3 §

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

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

## 5 §

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*22 kap.*

*5 a §*

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

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

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 4 kap.

###### 1 a §

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

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

###### 1 b §

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

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

## 4 §

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

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

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

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

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

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

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

## 4 a §

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

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

## 6 §

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

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

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

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

#### **1 §**

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

#### **2 §**

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

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

#### **3 §**

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

## 4 §

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

---

Denna lag träder i kraft den XX 2007.

# Utredningens uppdrag och arbetsformer

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

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

## Utredningens utgångspunkter

Dessa är utgångspunkterna för utredarens förslag för målgruppen:

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

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

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

## Utredningsuppdraget

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

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

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

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

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

### **Utredningens arbetsformer**

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

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

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

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

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

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

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

## **Enkäter till kommuner och arbetsförmedlingar**

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

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

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

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



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

### **Forskaröversikt**

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

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

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

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

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

### **Fördjupning i åtta kommuner**

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

## Seminarier och andra möten

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

## Möten med representanter för kommuner

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

## Andra möten

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

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

## Andra utredningar

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

genomförts med Ansvarskommittén, Socialförsäkringsutredningen samt Nationell psykiatrisamordning.

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

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

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

### **Utredningens tack**

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

BAKGRUND

# 1 En förändrad arbetsmarknad

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## 1.1 Ett nytt samhälle

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

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

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

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

## 1.2 Färre i arbetsför ålder

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

## 1.3 Globaliseringens betydelse

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

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

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

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

---

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

<sup>4</sup> Ibid.

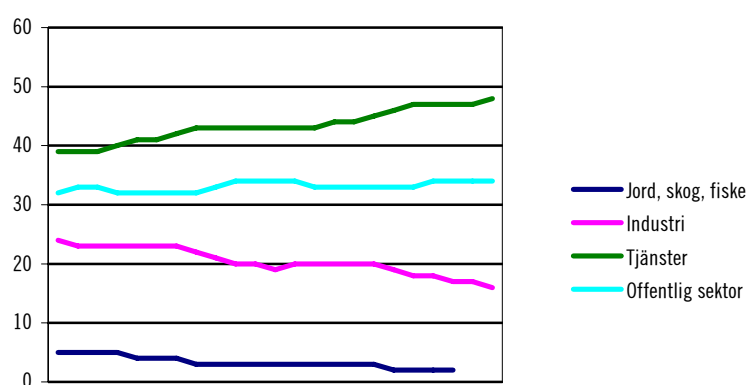
<sup>5</sup> Ibid.

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

## 1.4 Var arbetar man?

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

Figur 1.1 Yrkessektorer 1983–2005. Procent



Källa: SCB.

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



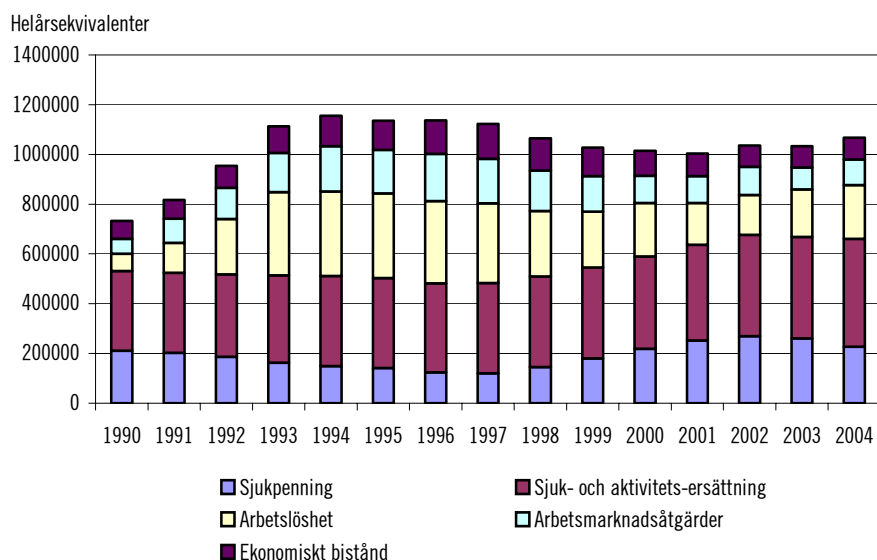
## 1.5 Utan arbete i arbetsför ålder

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

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

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

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



Källa: SCB.

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

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

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

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

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

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

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

*Källa:* SCB.

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

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

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

## 1.6 Sysselsättningsgraden

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

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

Figur 1.3 Sysselsättning 1999–2005



Källa: SCB.

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

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

Two ytterligare omständigheter är väsentliga när man diskuterar sysselsättningsgraden:

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

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

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

---

<sup>10</sup> Ibid.

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

## 1.7 Den kommande arbetskraftsbristen

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

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

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

---

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

<sup>12</sup> Ibid.

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

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

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

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

## 1.8 Sammanfattande bedömning

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

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

---

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

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

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

## 2 Nytillträdande på arbetsmarknaden

### Svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden

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

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

### Vilka är de nytillträdande?

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



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

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

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

## 2.1 Utrikes födda<sup>5</sup>

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

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

---

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

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

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

<sup>4</sup> Ibid.

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

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

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

### 2.1.1 Kommunernas introduktionsprogram

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

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

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

---

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

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

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

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

### 2.1.3 Rekryteringskanaler

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

---

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

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

#### 2.1.4 Utrikes födda akademiker

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 2.1.9 Arbetsmarknadsverkets såråtgärder för utrikes födda

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

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

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

---

<sup>15</sup> Ibid.

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



### 2.1.10 Arbetsmarknadspolitikens inriktning för utrikes födda

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.1.12 Sökandekategori 14 Övriga inskrivna

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

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

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

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

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

*Källa:* Integrationsverkets databas STATIV.

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

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

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

*Källa:* Integrationsverkets databas STATIV.

### 2.1.13 Förberedande utbildning

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

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

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

### 2.1.14 Målkonflikter i arbetsmarknadspolitiken

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

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

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

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

## 2.2 Ungdomar

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>22</sup> Ibid.

### 2.2.1 Utbildningen betydelse

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

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

#### Skillnader mellan olika elever

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

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

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

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

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

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



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

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

### Vägledningsverksamheten inom skolan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>31</sup> Ibid.

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

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

## Organiseringen av studie- och yrkesvägledningen

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

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

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

## Svårigheterna med studie- och yrkesvägledningen

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

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

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

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

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

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

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

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

### 2.2.2 Navigatorcentrum

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 2.2.3 Unga utanför

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

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

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

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

<sup>41</sup> Ibid.

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

#### 2.2.4 Det kommunala uppföljningsansvaret

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>46</sup> Ibid.



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

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

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

## 2.2.6 Anknytningen till arbetslivet

### Övergången från utbildning till arbete

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

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

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

---

<sup>47</sup> Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### Könsskillnader

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

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

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

### Svart arbete

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

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

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

---

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

<sup>54</sup> Ibid.

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

## 3 Målgrupp för utredningen

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

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

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

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

### 3.2 Nedersta trappsteget

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

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

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

### 3.3 Socialdepartementets bedömning

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

---

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

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

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

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

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

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

### 3.4 Uppgifter från kommunerna

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

---

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

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

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

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

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

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

(121 kommunsvår)

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

### 3.5 Socialstyrelsens statistik

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

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

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



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

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

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

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

*Källa:* Socialstyrelsens statistik 2005, tabell 24.

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

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

### 3.6 Utredningens fördjupningsstudier

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

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

---

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

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

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

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

*Källa:* Utredningens egen fördjupningsstudie.

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

### 3.7 Vad vet vi mer om målgruppen?

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.8 Sammanfattning

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

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

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

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

*Källa:* Utredningens egna bearbetning.

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

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

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

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

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

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

---

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

## 4 Samhällsekonomiska utgångspunkter för olika förändringar av välfärdstjänster

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

### **Inledning**

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

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

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

ger ett beslutsunderlag eller åtminstone ett underlag som är vägledande.

#### 4.1 Cost benefit-analyser och alternativkostnader

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 4.3 Empiriska studier

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.4 Socioekonomiska bokslut – svårigheter och möjligheter

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

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

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

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

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

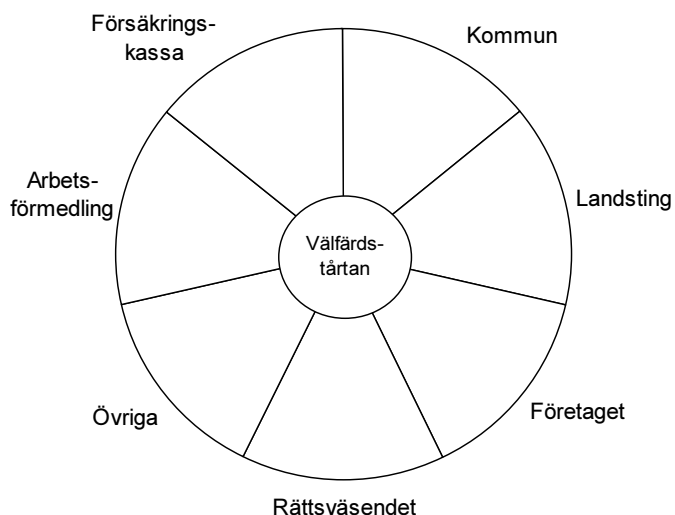
#### 4.5 Socioekonomiska bokslut för tre sociala företag

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

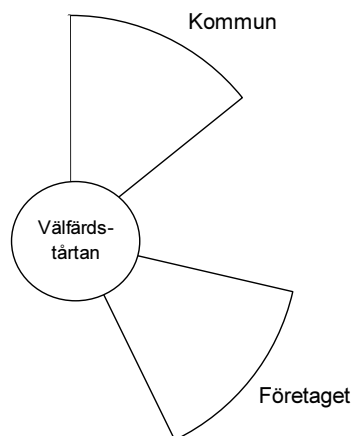
De samhällskostnader som kan uppkomma för en person med ett sammansatt rehabiliteringsbehov fördelar sig på en rad olika aktörer. I den ovan refererade rapporten åskådliggörs detta synsätt i den s.k. välfärdstårtan.

---

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



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





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

## 5 Ekonomiskt bistånd – utveckling och omfattning

### 5.1 Ett kommunalt ansvar

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

### Krav och beräkningen av biståndet

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## Introduktionsersättning

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

## Speciella regler för ungdomar

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.2 Orsaker till ekonomiskt bistånd

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### Sambandet med arbetslösheten

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### *Tillgänglighet och närvaro*

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

#### *Skyldigheten att kontinuerligt söka arbeten*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### *Deltagande i arbetssökarverksamhet*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Slutsatser

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

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

## 5.4 Utvecklingen år 1990 till år 2005

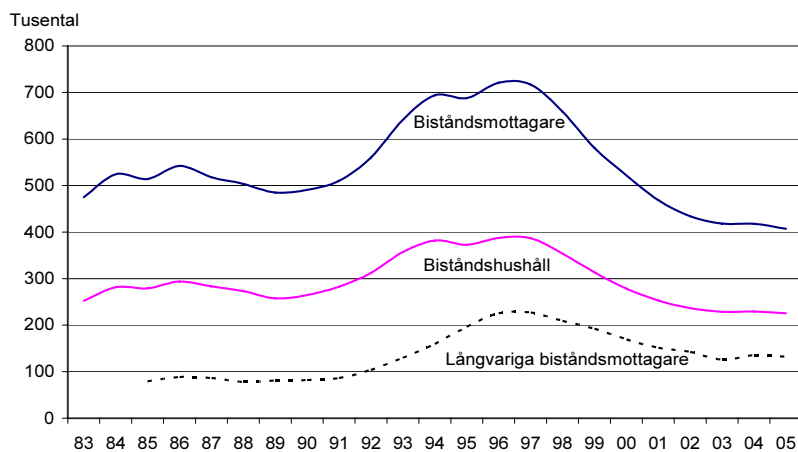
Den officiella statistiken styrs av bestämmelser i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Statistikuppgifterna om ekonomiskt bistånd från kommunerna kompletteras med uppgifter från befolkningsregistret och Arbetskraftsundersökningarna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

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

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

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

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



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

Källa: Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005.

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

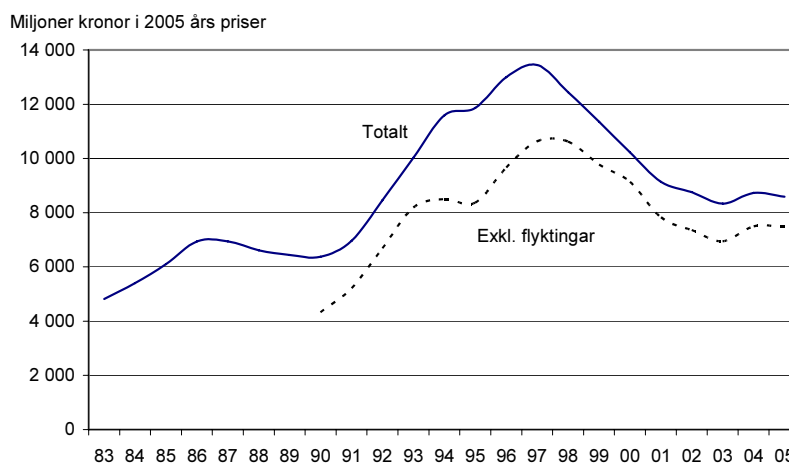
<sup>33</sup> 2004 års priser.

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



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

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



Källa: Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005.

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

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

## Antalet personer och hushåll med ekonomiskt bistånd

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Olika behov av ekonomiskt bistånd i olika åldrar

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

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

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

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

---

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

<sup>37</sup> Skjöld (1997), s. 49.

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

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

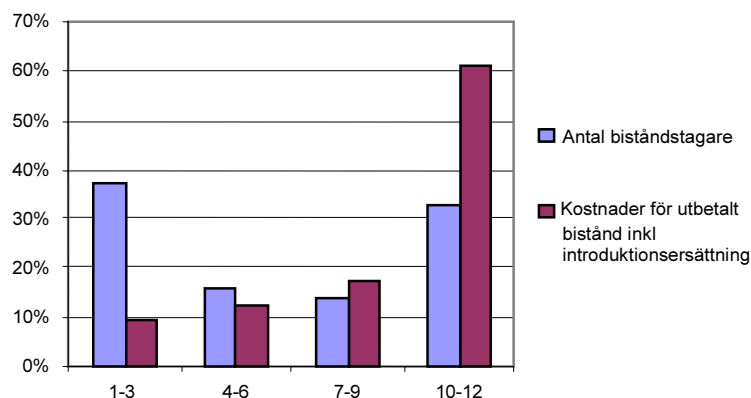
Av Socialstyrelsens statistik framgår vidare att biståndstagandet i befolkningen är betydligt högre för utrikes födda ungdomar än för inrikes födda. Det är omkring fem gånger högre bland utrikes födda ungdomar mellan 18–19 år och tre gånger högre bland utrikes födda ungdomar mellan 20–24 år.<sup>40</sup>

### Långvarigt bidragsberoende

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.6 Ekonomiskt bistånd under år 2006

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

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

---

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



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

## 5.7 Brister i statistiken

### Utredningens problem i fördjupningsstudierna

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

Socialstyrelsen bör följande uppgifter finnas med i ett redovisningssystem:

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

I regleringsbrevet för år 2006 fick Socialstyrelsen följande uppdrag:

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## 6 Den enskildes syn på stödet

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

De fördjupningsstudierna är:

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

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

Dessa två rapporter finns i sin helhet publicerade i en delrapport från utredningen.

### Inledning

Forskningen<sup>1</sup> visar att många människor verkar ha en nedvärderande attityd mot personer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Det finns en utbredd uppfattning som misstänkliggör bidragsmottagare som går ut på att de inte är verkligt behövande, att de fuskar eller är lata och saknar ambitioner att förändra sin livssituation. Mellan 67 och 85 procent av de intervjuade har den uppfattningen.<sup>2</sup>

Det verkar också som om personer som ingår i ett socialt sammanhang, där de har andra roller än den som ett arbete ger, inte har lika mycket negativa uppfattningar om sin situation som bidragstagare och arbetslös. Denna omständighet får positiva

---

<sup>1</sup> Halleröd, B., (1993) och Svallfors, S. (1996).

<sup>2</sup> Jönsson, L.R. och Starrin, B. (1999), I socialt underläge.

följder på den enskildes relation till Arbetsförmedlingen och i förlängningen till möjligheten att få ett arbete.<sup>3</sup>

På ett övergripande plan spelar det också roll om den enskilde varit ekonomiskt utsatt i barndomen.<sup>4</sup> Uppföljningar visar att var fjärde ungdom fick ekonomiskt bistånd vid 19 eller 20 års ålder, om de kom från föräldrahem som inte hade ekonomiskt bistånd under barnets inledande gymnasieår. Motsvarande andel för ungdomar med ekonomiskt bistånd i föräldrahemmet i samma ålder var närmare 65 procent större.<sup>5</sup> Det är också så att risken att hamna i ett långvarigt ekonomiskt bistånd är betydligt högre om man fått ekonomiskt bistånd före 20 års ålder jämfört med om man fått det i högre åldrar.

## 6.1 Socialtjänstens roll

Socialtjänsten ska fungera som den yttersta instansen för att avvärja mänsklig nöd för personer som inte har tillgång till andra skydds-  
nät. Socialtjänsten och socialarbetarna blir därför för många klienter en central och viktig kontakt.<sup>6</sup> En av klientrapporterna visade att klienterna önskade ett vardagligt och rimligt stöd från socialtjänsten utöver det ekonomiska biståndet. De efterfrågade ett socialt bistånd – att socialsekreteraren ska fungera som ombudsman för den enskilde.<sup>7</sup>

Klienterna är väl medvetna om dubbelheten i socialsekreterarnas roll. Å ena sidan vet de att socialsekreteraren är en del av en maktbärande myndighet med lagar, regler och direktiv, men att det även är deras jobb att stödja och hjälpa personer i utsatta situationer. Socialsekreterarna har ”sina spelregler att följa”, säger en del av klienterna när de uttalar sig om dubbelheten i myndighetens roll.<sup>8</sup>

Det som tycks överskugga de ekonomiska problemen är oron över att inte kunna klara sig själv utan att bli beroende av ekonomiskt bistånd. Ett välkänt faktum är att en individs ekonomiska förhållanden är av stor betydelse för välmåendet.<sup>9</sup> Det är viktigt att

---

<sup>3</sup> Westerlund, H. och Svensson, I., Flöde eller rundgång?. 2001:4. IFAU.

<sup>4</sup> Salonen, T. (2002), Kunskapsluckor kring ekonomisk utsatthet bland barn och ungdomar.

<sup>5</sup> Salonen, T. (2003), Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst.

<sup>6</sup> Abrahamsson, M. (1991), Från var sin sida av skrivbordet – 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Forsberg, E. (1998), Jag fick bita mig i tungan innan jag gick till socialen.

<sup>9</sup> Ibid.

vara ”oberoende”. Känslan av att vara beroende tycks också vara kopplad till bidragets form.

## 6.2 Utrikes födda

I flera studier berörs relationen mellan myndigheterna och klienter som inte är födda i Sverige.

Grundläggande är att personer som har invandrat till Sverige i allmänhet saknar kunskaper om myndigheter och är mer utlämnade både språkligt och ekonomiskt jämfört med dem som är födda i Sverige. Enligt en undersökning<sup>10</sup> har ett mycket stort antal av de utrikes födda fått ett negativt intryck av arbetsförmedlare. Något färre hade en negativ syn på sociala myndigheter. I huvudsak berodde denna negativa inställning på myndighetens kontroll- och maktutövning. Många upplever att de behandlas som om de vore omyndiga, och de som försöker att genomföra egna initiativ har upplevt en negativ reaktion från myndigheternas sida.<sup>11</sup>

Andra studier<sup>12</sup> beskriver ett mönster i mötena som kortfattat innebär ett förhållningssätt där alla utrikes födda ses som en relativt enhetlig grupp. Denna kategorisering betonar också gränserna mellan ”vi” (svenskar) och ”de” (utrikes födda). Följden blir att utrikes födda klientifieras i mötet med de svenska välfärdsinstitutionerna. Att behov och önskemål hos de utrikes födda inte prövas individuellt har sin grund i att utrikes födda som grupp har ett annorlunda hjälpbehov.<sup>13,14</sup>

Den bristfälliga kunskapen och svårigheterna att få utländska examina värderade och kompletterade upplevs av många högskoleutbildade som ett avgörande hinder för att förbättra anknytningen till arbetslivet. Följden blir att utrikes födda riskerar att sorteras bort i ett tidigt stadium och att utrikes födda inte får en objektiv bedömning av sin kompetens.<sup>15</sup>

En annan omständighet som har stor betydelse för förankringen till arbetslivet är informella rekryteringsvägar och som har fått en allt större betydelse. Nära 70 procent av alla tillsättningar sker via de informella söksätten, exempelvis via direktkontakt med arbets-

---

<sup>10</sup> Broomé, P. m.fl. (2001).

<sup>11</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>12</sup> Franzén, E.C. (1997), Invandrare lär sig svenskt arbetsliv i reell miljö.

<sup>13</sup> Kamali, M. (1997), Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden.

<sup>14</sup> Soydan, H. (1996), Klientisering i socialpolitiken.

<sup>15</sup> Franzén, E.C. (1997), Invandrare lär sig svenskt arbetsliv i reell miljö. Stockholms universitet.

givare eller med hjälp av tips från släkt, vänner och bekanta.<sup>16</sup> Detta påverkar invandrarna som inte på samma sätt har dessa kontakter.

Sammantaget känner de utrikes födda sig fångade av systemet där man hänvisas till och bollas runt mellan olika myndigheter. Det finns även flera exempel som illustrerar hur ett eget initiativ från den arbetssökandes sida hindras t.ex. på grund av olika regler eller på grund att de bedöms ha för dåliga kunskaper i svenska.<sup>17</sup>

### 6.3 Upplevelsen av mötet med myndigheterna

Generellt gäller, från det första mötet till insatser av mer omfattande art, att myndigheternas beteende framkallar negativa inställningar och känslor. I första mötet med de sociala myndigheterna handlar det om att ur ett underifrån- och beroendeperspektiv ”förhandla” sig till bidrag. ”Det är nästan så man ska komma med flaskan i handen” som en person uttryckte det.<sup>18</sup>

I den situationen gäller det att lyfta fram sig själv som i behov av bidrag, vilket kan leda till att man måste vara öarlig, framställa sig själv som mer behövande och eländig än vad som kanske är fallet. Det är ett förhandlingsspel som utspelar sig på handläggarens kontor.<sup>19</sup>

Ett återkommande tema i de enskildas berättelser är att de upplevde obehag och kände sig misstänkliggjorda samt att de befann sig i ett ojämlikt maktförhållande. Bristen på empati och känslan att bli behandlad som mindre värdefull är också ett genomgående intryck.<sup>20</sup>

Socialtjänsten möter många olika personer i behov av ekonomiskt bistånd, som lever under mycket skilda omständigheter. Klienter med kortvariga kontakter med socialtjänsten är i huvudsak unga människor som ännu inte fått fotfäste på arbetsmarknaden. För denna grupp sammanfaller klienternas uppfattning av socialsekreterarens bemötande med resultatet, dvs. om de fick den hjälp de ansökte om. Kunde man lösa det ekonomiska problemet på ett smidigt sätt så uppskattade klienten det bemötande han eller hon fick.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Jonasson, I. (1998), *Vägar till arbete för invandrare*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

<sup>17</sup> Carlsson, A. (2000), *Att sitta under den sociala makten*. FoU-Södertörn.

<sup>18</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), *Varför jobbar de inte egentligen?* Kairos Future.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Länsstyrelsen Värmland, *Svart på Vitt – personliga berättelser om hur det är*. 1997:9.

<sup>21</sup> Abrahamson, M. (1991), *Från var sin sida av skrivbordet*.



För klienter med långvarigt ekonomiskt bistånd är situationen en annan. Dessa klienter pekade på att socialsekreterarna underskattar klienternas behov av information när pengarna skulle betalas ut.<sup>22</sup> Flera nämnde dessutom att de inte visste vilka deras rättigheter var i förhållande till socialtjänsten.<sup>23</sup>

Studier pekar på att det finns tydliga krav för att få ett bidrag. ”Det är möten som man måste gå på, aktiviteter som man måste delta i och papper som man måste fylla i (på rätt sätt).” Gör man inte detta kan det få drastiska konsekvenser och i värsta fall innebära att bidraget dras in. Alla dessa måsten anses inte underlätta sökandet efter ett arbete.<sup>24</sup>

Den enskilde upplever många gånger att det finns en mer eller mindre dold agenda i mötet mellan myndigheten och klienten. Bakom de förklaringar som finns till ett beslut kan det finnas mer eller mindre dolda moraliska bedömningar. Klientens vilja, klientens förmåga att arbeta, och klientens möjligheter att arbeta är tre dimensioner som väger in när beslut om ekonomiskt bistånd fattas, och klienterna delas in som ”värdiga” eller ”ovärdiga” för att få bistånd.<sup>25</sup>

#### 6.4 Skam – ett återkommande tema

Naturligtvis finns det många undantag, dvs. handläggare som genuint engagerar sig i sina klienter, men det hindrar inte att flertalet klienter är mycket missnöjda med att myndigheterna inte kan individualisera stödet till de enskilda.<sup>26</sup>

Skam är ett mycket grundläggande begrepp för att förstå den bidragstagandes situation, både när det gäller de äldre och yngre. De äldre har erfarenheter av ett liv som självständiga och självförsörjande, och finner den nya situationen som bidragsberoende som extra påfrestande.<sup>27</sup> Flera försöker undvika att tänka på sig själva som arbetslösa och/eller bidragsberoende. Bara tanken medför att de mår sämre och upplever sig själva som mindre värda. De yngre har känslor av ett annat slag. Ett bidragsberoende för yngre personer kan vara första upplevelsen av vuxenlivet. Det innebär att

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>25</sup> Billquist, L. (2002), Rummet, mötet och ritualerna.

<sup>26</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>27</sup> Ibid.

de med en ljus bild av sin framtid kastas in i en struktur som inte uppmuntrar det kreativa.<sup>28</sup>

I en studie<sup>29</sup> framgår det att arbetslöshet har en negativ inverkan på självbilden. Att vara arbetslös eller att inte klara sig ekonomiskt ger upphov till skamrelaterade känslor. Det är med dessa känslor i bagaget som många tvingas uppsöka socialtjänsten. Enskilda befinner sig i en sårbar position och upplever att man blir klassificerad som en av dem som inte klarar sig. En känsla av stigma och utanförskap uppstår.

Ytterligare en annan studie<sup>30</sup> visar att den vanligaste känslan i samband med besök vid socialkontoret är maktlöshet följt av känslan av skam. Två av tre bidragssökande har känt maktlöshet. Det faktum att ens ansökan om bidrag måste bedömas kan också upplevas som förödmjukande och kränkande. Gränserna mellan det privata och det offentliga suddas ut och bidragssökande känner ofta att de måste lämna ut sig och sitt privata liv till handläggaren.<sup>31</sup> Drygt fyra av tio ansåg att socialsekreterarnas frågor var antingen närgångna eller kränkande.<sup>32</sup>

En ny aspekt på detta tema är en diskussion om fattigdom som inte enbart ett materiellt tillstånd, utan också beskriver ett socialt tillstånd. Med tanke på det beroende som finns mellan den bidragssökande och myndigheten kan man förstå vikten av att ha ett bra förhållande till sin handläggare. Han eller hon kan vara den enda kopplingen som bidragstagaren har till ett fungerande nätverk.<sup>33</sup>

I en av studierna förs en diskussion om några oavsiktliga konsekvenser av systemet med att som grupp ingå i det behovsprövade systemet:

- Risken för en ytterligare stigmatisering.
- En rädsla hos enskilda med ekonomiskt bistånd att bli kvar i en mycket utsatt ekonomisk situation.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Halleröd, B. (1993), Åsikter om försörjningsstödstagare.

<sup>30</sup> Kalander-Blomqvist, M. och Starrin, B. (2001), Det är den där skammen...skammen att inte klara sig själv.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Av 35 intervjuer.

<sup>33</sup> Jönsson, L. R. och Starrin, B. (1999), I socialt underläge.

<sup>34</sup> Kalander-Blomqvist, M. och Starrin, B. (2001), Det är den där skammen...skammen att inte klara sig själv.

## 6.5 En positiv sida

Samtidigt får vissa förtroende för och upprättar en bra kontakt med socialsekreteraren. De känner mindre skam i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Många känner förtroende för den person som de träffat och vill alltid träffa en och samma person. Detta pekar på betydelsen av det personliga bemötandet. Dessa personer tyckte också att socialsekreterarna var välinformerade både om hushållets sociala och ekonomiska situation, dvs. att de inte privilegierade ett område till förmån av ett annat område, t.ex. det ekonomiska i förhållande till det sociala.<sup>35</sup>

Kritiken som riktas mot socialtjänsten är en anmärkning mot själva systemet och oftast inte direkt en kritik mot enskilda socialsekreterare.<sup>36</sup> Att man upplever bemötandet av socialsekreteraren på ett positivt sätt förhindrar dock inte att klienten har negativa känslor inför själva besöket.<sup>37</sup>

## 6.6 Synen på Arbetsförmedlingen

Kontakter med Arbetsförmedlingen beskrevs av de flesta som påfallande negativa. Detta beror delvis på att man har en uppfattning att Arbetsförmedlingen ska ordna ett arbete snarare än att de själva ska aktivera sig. Många uppfattar t.ex. att Arbetsförmedlingen skulle ha en större roll i förmedlandet av arbete, dvs. att de arbetssökande skulle få mer aktiv hjälp från Arbetsförmedlingen.<sup>38</sup>

De tillfrågade personerna har dock också andra sorters klagomål. Kontakten med myndigheten upplevs av många som negativ i sig. De enskilda uttryckte på olika sätt att den personliga kontakten med arbetsförmedlaren är av stor betydelse och många av de intervjuade kände att det fanns för hårda krav och för lite flexibilitet.<sup>39</sup> Flera beskriver att besöken på Arbetsförmedlingen mer eller mindre tog bort deras hopp om att få ett arbete.

Att bollas fram och tillbaka mellan åtgärder och arbetslöshet är några av de negativa aspekterna som flera studier tar upp. Enskilda upplever att de aktiviteter de ofta "tvingas" att delta i inte är anpassade efter deras personliga erfarenheter och bakgrunder. De

---

<sup>35</sup> Forsberg, E. (1998), Jag fick bita mig i tungan innan jag gick till socialen.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Carlsson, A. (2000), Att sitta under den sociala makten. SOU-Södertörn.

<sup>39</sup> Svensson, I. och Westerlund, H., Flöde eller rundgång? 2001:4. IFAU.

sätts in i alltför liten grad med hänsyn till personens tidigare arbeten, utbildningar, kompetens etc. Denna uppfattning finns hos de flesta oavsett om man har lång arbetslivserfarenhet och/eller akademisk utbildning, eller mindre erfarenhet och/eller ingen utbildning.<sup>40</sup>

## 6.7 Samverkan som möjlighet

Ett konkret tema som återkommer i studierna är en önskan om ökat samarbete mellan myndigheter så att socialtjänsten t.ex. skulle kunna ge mer stöd åt sina klienter när dessa söker arbete.<sup>41</sup>

I en studie<sup>42</sup> konstateras att ärenden som samtidigt är aktuella på socialtjänsten och Arbetsförmedlingen inte alltid får en gemensam planering. Många av klinterna anser att det borde vara självklart att myndigheterna tillsammans har överläggningar om vilka insatser som planeras. En sådan samordning skulle även medföra en bättre kunskap om varandras regelverk.

I studier av samverkansprojekt är de flesta klienter positiva till insatserna eftersom innehållet ger en känsla av delaktighet och att det förmedlas en tro på den enskildes förmåga att klara sig själv.<sup>43</sup>

För att åstadkomma en positiv utveckling menar man i flera studier att det krävs en samverkan mellan flera olika aktörer i samhället, och då inte enbart mellan myndigheter. Ett sådant samarbete behövs mellan kommun och staten, men även mellan den privata sektorn och det civila samhället. Det förhållningssättet skulle troligen bli mer lönsamt i ett längre perspektiv.<sup>44</sup>

## 6.8 Olika sätt att förstärka ett brukarperspektiv

Ett återkommande tema i studierna är viljan att bli sedd som en person och att myndigheterna ska vara mer lyhörda.

Ett återkommande tema är vikten av ett bra bemötande samt den negativa attityd till klienterna som enskilda upplever finns hos myndigheterna.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Graffman, K. och Fürth, T. (2006), Varför jobbar de inte egentligen? Kairos Future.

<sup>41</sup> Länsstyrelsen Värmland, Svart på Vitt. Rapport. 1997:9.

<sup>42</sup> Carlsson, A., Franzén, E. C., Skogens, L. och Wallin, B. (1999), Arbetssökarprojektet Norrkraft.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Carlsson, A. (2000), Att sitta under den sociala makten. FoU-Södertörn.

<sup>45</sup> Jönsson, L. R. och Starrin, B., I socialt underläge. 1999:4.

Många studier pekar på vikten av få bättre information om vilka insatser som finns att tillgå, hur dessa är utformade och vad dessa aktiviteter kan leda till.

Det finns sätt att stärka de utsattas situation. Att delta i gruppverksamhet eller att organisera och samla människor med liknande problem och intressen är ett sätt att kanalisera de negativa upplevelserna och förvandla dem till ett stärkande handlande.

I en rapport<sup>46</sup> redovisas fyra kriterier som är betydelsefulla för att det ska vara möjligt att förbättra brukarperspektivet i verksamheterna:

- Brukarens behov och insatsernas resultat ska stå i centrum.
- Makt och maktrelationer ska synliggöras och beakta.
- Den enskilde ska ha reella möjligheter till inflytande och delaktighet.
- Brukarnas erfarenheter ska identifieras och tas tillvara i socialtjänstens kunskapsutveckling.

Två punkter verkar vara extra viktiga om man vill ställa den enskilde i centrum:<sup>47</sup>

- Reflektion. Socialarbetaren behöver reflektera över faktumet att de befinner sig i en ojämn maktrelation gentemot de s.k. brukarna. Det är också viktigt att reflektera över vilken betydelse kön, etnicitet, sexualitet, utbildning och ekonomiska förhållanden har för kontakten mellan socialtjänsten och klienten.<sup>48</sup>
- Öppenhet. En social tjänst som tar sin utgångspunkt i ett brukarperspektiv måste utveckla arbetssätt och metoder som har verkan för enskilda brukare och klienter.

---

<sup>46</sup> Socialstyrelsen (2005), Integration mellan forskning, utbildning och praktik ur ett brukarperspektiv.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

## 6.9 Några återkommande tema

I samband med att man ansöker om hjälp upplever de flesta klienterna, som vi tidigare redovisat, känslor av obehag och skam. Detta beror inte alltid på sättet som de blir bemötta på av myndigheterna, utan har även att göra med moraliska värderingar hos myndigheten, vilket ökar känslan hos den enskilde av att de har hamnat i ett utanförskap. En stark upplevelse är att man blir skickad mellan olika myndigheter. Flera klienter efterlyste behovet av att bli behandlade som individer och att de som arbetar på olika myndigheter skulle se mer till de individuella olikheterna och dess möjligheter.

Personer som upplever skam och mindervärdeskomplex har självfallet svårare att själva ta sig ur sin situation av bidragsberoende och arbetslöshet. Det är därför oerhört viktigt att ständigt diskutera hur myndigheterna ska undvika att enskilda får sådana känslor.

I studierna framkommer också det naturliga i att orsakerna bakom en arbetslöshet är sammansatt. En avgörande omständighet är de strukturella hindren, dvs. den existerande arbetsmarknaden. Det är inte den enskilde arbetslöse själv som är orsak till sin situation utan det kan även bero på arbetsmarknadssituationen. Det främsta strukturella hindret att nå ut på arbetsmarknaden *upplevs* av den enskilde arbetslöse vara de myndigheter som är satta att hjälpa den arbetslöse att komma ut på arbetsmarknaden. Många upplever dessa myndigheter mer som kontrollinstanser än den coachroll som arbetslösa skulle behöva.

I flera studier framkommer också den oklarhet som råder om det ekonomiska biståndet är en rättighet som omfattar alla, eller om det är något som kräver motprestationer. Å ena sidan är socialtjänsten en del av en maktbärande myndighet, med lagar, regler och direktiv, men å andra sidan är det samtidigt socialtjänstens uppgift att stödja och hjälpa personer i utsatta situationer. Det förekommer även att myndigheterna erbjuder hjälp samtidigt som de misstänker att den enskilde utnyttjar systemet.

Trots svårigheterna som beskrivs i de redogörelser som finns om enskildas situation har de flesta emellertid en positiv syn och positiva förväntningar på framtiden. Beskrivningarna innehåller exempelvis en inställning att det nog ändå kommer att ordna sig. En viktig faktor som beskrivs är vikten att ha kvar ett eget engagemang. Det vill säga, den vars engagemang och kreativitet inte

hämmas av systemet är också den som ofta tar sig ur ett bidragsberoende.

De framgångsfaktorer som nämnts i studierna är att ta utgå från den enskildes upplevda verklighet, göra en personlig plan och använda mentors- eller coachningsprogram för varje enskild individ. Om man ska kunna undvika att den arbetslöse utvecklar likgiltighet och frustration, måste en positiv situation skapas där både den enskilde arbetslöse och dennes mentor tjänar på att personen kommer ut på arbetsmarknaden.

En radikal väg som nämnts i en studie är att skrota det kvävande byråkratiska system som i dag "tar hand om" arbetslösa. I stället menar man i rapporten att företag, t.ex. bemanningsföretag, på ett bättre sätt kan få den arbetslöse i arbete. Dessa företag kan genom sitt vinstintresse göra ett bättre jobb med att få ut bidragsberoende personer på arbetsmarknaden. I första hand kan inspiration hämtas från exempelvis projekt som Telia Omställning eller de olika trygghetsrådets verksamheter.

Trots en stark kritik framkommer också att många av dem som befann sig inom ett åtgärdsprogram (praktikplats eller utbildning) var positiva till att de blev sysselsatta och kom ett steg närmare arbetsmarknaden, eller åtminstone blev socialiserade i en arbetsgrupp. Samtidigt var många kritiska till att åtgärderna oftast inte ledde till ett riktigt arbete.

## 6.10 Sammanfattning

Känt och väldokumenterat i många studier är att klienter upplever svårigheter att kommunicera med myndigheterna på ett jämlikt sätt. Det finns också en uppfattning hos enskilda att myndigheterna har förutfattade meningar om dem. Ett annat välkänt fenomen är att människor bollas fram och tillbaka mellan olika myndigheter.

De flesta studier beskriver uppfattningen att enskilda inte är tillfreds med sina liv som bidragstagare och arbetslösa. För alla intervjuade är arbete en av livets viktigaste beståndsdelar – utan arbete "är man ingen". Naturligtvis är familj och hälsa viktigare, men arbete är en del av människans identitet, något som är särskilt tydligt i den svenska kulturen.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Ibid.

Det är också välkänt att det finns ett samband mellan arbete och hälsa. Om man inte har ett arbete är risken stor att man också försämrar sin hälsa. Olika studier betonar även sambandet mellan ohälsa och en besvärlig ekonomisk situation. Ett bidragsmottagande blir många gånger en förstärkning av andra redan befintliga ohälsosfaktorer.<sup>50</sup>

I flera studier betonas faktumet att bidragstagaren och socialsekreteraren befinner sig i en ojämlik maktsituation.<sup>51</sup> Det ojämlika förhållandet avspeglar sig bland annat i att det är socialsekreterarens språkkod som används, med ord och uttryck som t.ex. ”normöverskott”, ”normunderskott”, ”komplettering”, ”ej berättigad till”, vilket i varje fall inledningsvis kan vara svårt att förstå för den enskilde. En annan omständighet som påverkar mötet är att det äger rum på socialsekreterarnas arbetsplats.

Ett annat återkommande tema i studierna är det förhandlingsspel som många gånger äger rum mellan socialsekreterarna och klienten. Det gäller för klienten att leva upp till bilden av att vara klient, det vill säga visa att man vill vara självförsörjande men att man inte kan eller ges den möjligheten. Förhandlingsspelet kräver ofta att man ska visa hur svag man är för att få bistånd.

Sammanfattningsvis vill den enskilde bli sedd som en person och få ett individuellt bemötande. Små ändringar i bemötandet av den enskilde har stor betydelse för hur klienten upplever mötet.

En annan omständighet som tycks påverka mötet mellan socialsekreterare och klient är inte de villkor som ställdes, utan hur de framställdes. Det pekar på vikten av att spelreglerna är tydliga och att klienterna får reda på vilka delar som är förhandlingsbara och vilka som inte är det.<sup>52</sup> Vikten av att ha en klar och tydlig information om spelreglerna är någonting som framgår i flera av de rapporterna som finns om klienternas syn på myndigheterna.

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Aronsson, G. och Karlsson, J. Ch. (red.) (2001), Skammen, självet och den sociala underordningen. Bengt Starrin i Tillitens ansikten. Lund.

<sup>52</sup> Svedberg, E. (2003), Albymetoden – En analys av en diskussion om det sociala arbetets inriktning.



## 7 Den nationella arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitikens roll, uppgifter och inriktning bestäms av riksdag och regering som ett led i utformningen av den generella ekonomiska politiken.

### 7.1 Riksdag och regering

Riksdagen beslutar om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för arbetsmarknadspolitiken, samt de organisatoriska ramarna för verksamheten genom att besluta om verksamhetsform och finansieringsform. I riksdagen bereder arbetsmarknadsutskottet ärenden om bland annat arbetsmarknadspolitik. Regeringen ansvarar sedan för styrningen av den nationella arbetsmarknadspolitiken. Den ekonomiska styrningen gäller både resultatstyrning och finansiell styrning, där den senare rör restriktioner i form av anslag, låneramar, bemyndiganden, krediter m.m. Resultatstyrning innebär att mål anges för en verksamhet. Målen ska kunna mätas och ligga till grund för framtida inriktning. I regleringsbrevet till Arbetsmarknadsverket (AMV) konkretiseras resultatstyrningen genom en verksamhetsstruktur som omfattar tre nivåer: politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Utifrån budgetpropositionen fattar riksdagen beslut om målen för de två förstnämnda och övergripande målen, medan regeringen preciserar målen i verksamhetsgrenarna.

### 7.2 Arbetsmarknadsverket

AMV är den myndighet som ansvarar för utförandet av den operativa arbetsmarknadspolitiska verksamheten, vilken i huvudsak består av platsförmedling, vägledning och arbetsmarknadspolitiska

program. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges AMV:s huvuduppgifter:

- Effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft.
- Främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa personer på en effektiv och flexibel arbetsmarknad.
- Underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden.
- Motverka långa tider utan reguljärt arbete.
- Motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.

### **7.2.1 Aviserade kommande förändringar på Arbetsmarknadsverket**

Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. Den offentliga Arbetsförmedlingen finns på lokal nivå under respektive länsarbetsnämnd. I budgetpropositionen för år 2007 framgår att regeringen tänker återkomma till riksdagen i frågan om AMV:s organisation. Avsikten är att ge AMS i uppdrag att förbereda inrättandet av en sammanhållen myndighet där AMS och länsarbetsnämnderna utvecklas som egna myndigheter vid årsskiftet 2007/08.

Enligt regeringens mening har Arbetsförmedlingen under de senaste åren fått lägga ned mycket tid och resurser på att administrera olika arbetsmarknadspolitiska program, vilket har inverkat negativt på arbetet med att förmedla arbete. I budgetpropositionen för år 2007 aviserar regeringen därför att man vill reformera AMV från grunden. Den viktigaste uppgiften för myndigheten ska vara att matcha arbetssökande mot lediga arbeten i stället för att förmedla arbetsmarknadspolitiska program. De arbetsmarknadspolitiska resurserna ska vara tydligt inriktade på matchningen mellan arbetssökande och lediga arbeten, ökad konkurrens och förbättrad kontroll.

## 7.2.2 Anslag

I regleringsbrevet fördelar regeringen medel på olika anslag. Utifrån denna tilldelning fördelar AMS i sin tur de resurser som står till verkets förfogande, vidare till länsarbetsnämnderna.

**Tabell 7.1** Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Namn	Anslagspost	Belopp (mnkr)
22:1	Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader	5 058
22:2	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	38 368
	<i>varav Aktivitetsstöd</i>	7 009
	<i>varav Bidrag till arbetslöshetsersättning</i>	27 011
	<i>varav Statliga ålderspensionsavgifter</i>	4 347
22:3	Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader	3 235
22:4	Lönebidrag och Samhall m.m.	12 601
	<b>Totalt</b>	<b>59 262</b>

*Källa:* Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen.

Förvaltningsanslaget anger hur mycket pengar Arbetsmarknadsverket får använda till i huvudsak personal och lokalhyror. Anslaget för aktivitetsstöd används till försörjning av personer som anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket inte är i form av en anställning. Anslaget för köp av arbetsmarknadsutbildning används till att upphandla utbildningsinsatser, flyttningsbidrag, merkostnadsersättning och kringkostnader till programverksamhet som kommuner m.fl. anordnar. Anslaget för lönebidrag och Samhall gäller lönesubventioner för funktionshindrade.

Utöver dessa anslag anger regleringsbrevet hur mycket pengar som AMS får använda som skattekreditering för anställningsstöd, plusjobb, offentligt skyddat arbete (OSA), nystartjobb och utbildningsvikariat. Detta belopp uppgår under år 2007 till nästan 8,8 miljarder kronor.

Arbetsmarknadsverket har tidigare haft två verksamhetsområden: förmedlingsverksamhet och programverksamhet. Det övergripande målet för förmedlingsverksamheten har varit att förkorta arbetslöshetstiden för de arbetssökande och vakanstiden för otillsatta platser samt att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Det innebär att myndigheten har

ägnat mycket uppmärksamhet till arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring och att kontrollfunktionen utgjort en viktig arbetsuppgift för arbetsförmedlarna. Det indikerar också att mindre fokus har lagts på arbetssökande som saknar arbetslöshetsersättning.

### 7.2.3 Tre servicekanaler

Arbetsförmedlarnas insatser ska komplettera arbetssökandes och arbetsgivarnas egna aktiviteter när dessa inte räcker till. Inom ramen för en och samma tjänst kan det finnas delar som erbjuds via Internet, kundtjänst eller den lokala arbetsförmedlingen. De arbetssökande och arbetsgivarna ska, utifrån sina behov, alltid vägledas till den tjänst som är mest tillgänglig och minst resurskrävande för Arbetsförmedlingen.

#### Internet

Arbetsförmedlingens hemsida<sup>1</sup> är den mest lättillgängliga servicekanalen för arbetssökande och arbetsgivare. Arbetssökande kan söka efter lediga jobb i Platsbanken, skriva in sitt cv och leta efter information om yrken och studier, se prognoser och få tips hur man söker jobb. Arbetsgivare kan registrera lediga platser och anmäla varsel. Den allmänna informationen är tillgänglig för alla. Uppgifter om enskilda arbetssökande och arbetsgivare kräver dock inloggning.

#### Kundtjänst

Arbetssökande eller arbetsgivare som vill tala med en arbetsförmedlare kan ringa till kundtjänst. Handläggaren har tillgång till Arbetsförmedlingen och kan i stora drag ge samma service som ett lokalt arbetsförmedlingskontor. Kundtjänst kan dock inte fatta beslut som innebär ekonomiska åtaganden, till exempel ett arbetsmarknadspolitiskt program.

---

<sup>1</sup> [www.ams.se](http://www.ams.se)

## Lokala arbetsförmedlingen

Arbetssökande och arbetsgivare som behöver mer omfattande service än vad kundtjänst erbjuder, kan vända sig till den lokala arbetsförmedlingen. För att arbetssökande ska kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program eller få en handlingsplan eller anvisning om ledigt arbete, måste han eller hon vara inskriven på en arbetsförmedling. Arbetsgivare som inte har lyckats genomföra sin rekrytering via Internet, kan via en överenskommelse med Arbetsförmedlingen få ett rekryteringsuppdrag utfört.

### 7.2.4 Tjänsteutbudet

Arbetsförmedlingen har nio tjänster, varav sju riktar sig till arbetssökande och två till arbetsgivare. De nio tjänsterna utgör tillsammans Arbetsförmedlingens tjänsteutbud.

Syftet med tjänsteutbudet är att stödja den arbetssökandes process att hitta ett arbete och att underlätta arbetsgivarens rekryteringsprocess. För att kunna tillhandahålla tjänster på ett sätt som anpassas till kundernas individuella behov förfogar Arbetsförmedlingen över olika arbetsmetoder och arbetsmarknadspolitiska program. Arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program gör det således inom ramen för en viss tjänst.

De sju tjänsterna som riktar sig till arbetssökande är

- att söka arbete
- förbättra arbetssökandet
- vägledning till arbete
- starta eget företag
- utbildning till arbete
- klargöra arbetsförutsättningar
- anpassa arbetssituationen.

De två tjänsterna som riktar sig till arbetsgivare är

- rekrytera nya medarbetare
- utbildning inför rekrytering.

De nio olika tjänsterna visar bredden på det uppdrag som arbetsförmedlingarna har, även om tjänsteutbudet har en tydlig betoning på arbetssökande. Orsaken är att behovet av diversifierad service är stor i den heterogena gruppen av arbetssökande. Myndighetsrollen

gör att arbetsförmedlingarna, förutom att ge service, också måste ägna sig åt sanktioner mot individer, t.ex. när det gäller ifrågasättandet av rätt till arbetslöshetsersättning.

Dessa nio tjänster är skapade och fastlagda på AMS, men det är fortfarande okänt hur verkningsfulla de faktiskt är. Några utvärderingar har inte gjorts och inga förutsättningar har skapats för att fullfölja några sådana. De kunder (arbetssökande och arbetsgivare) som är föremål för tjänsterna är inte markerade i Arbetsförmedlingens operativa indatasystem på så sätt att databaserna på ett hanterligt sätt kan identifiera dem. Inom utredningen kan vi alltså inte utröna i vilken mån arbetssökande som uppstår ekonomiskt bistånd tar del av Arbetsförmedlingens tjänsteutbud.

Tjänsteutbudet syftar till att effektivisera servicen till kunderna och det är möjligt att dessa haft positiva effekter på Arbetsförmedlingens arbete i generell bemärkelse. Men så länge det saknas förutsättningar att utvärdera tjänsterna är kunderna utelämnade till Arbetsmarknadsverkets egen övertygelse om att tjänsteutbudet är effektivt. Ett annat slående faktum är att arbetsförmedlingarnas tjänsteutbud förefaller vara relativt okänt utanför Arbetsmarknadsverket. Kännedomen om Arbetsförmedlingens interna kodningssystem för olika sökandekategorier verkar vara betydligt mer välspredd.

### 7.3 Arbetsmarknadspolitiska program och insatser

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har under flera decennier präglats av omfattande aktiviteter, tidigare benämnt som arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De aktiverande insatserna har utsatts för återkommande kritik, främst för att de inte ger någon effekt för individen samt att de snarast fungerat som en metod för att dölja antalet arbetslösa. Från och med år 2007 har regeringen minskat antalet personer i program för att öka effektiviteten, så att större fokus i stället bör läggas åt den primära uppgiften, nämligen matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb. Lönebidrag och särskilt anställningsstöd kommer dock att finnas kvar och den tidigare bedrivna försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare kommer att bli permanent.

## 7.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd

I detta avsnitt visar vi i vilken omfattning personer med ekonomiskt bistånd är representerade i arbetsmarknadspolitiska program samt i vilken mån personer som har ekonomiskt bistånd betraktas som öppet arbetslösa. Två aspekter återkommer ständigt i diskussionerna. Det första är att arbetssökande med ekonomiskt bistånd inte tar del av programmen i lika hög utsträckning som arbetssökande med arbetslöshetsförsäkring. Det andra är att den förstnämnda gruppen ofta inte betraktas som öppet arbetslösa utan kategoriseras som övriga inskrivna (sökandekategori 14), vilket implicit innebär att de inte betraktas som redo att börja arbeta direkt och därmed inte kan ta del av Arbetsförmedlingens service i lika hög grad som de arbetslösa.

### 7.4.1 Beskrivning av målgruppen

Arbetsförmedlingen har inga uppgifter om hur de arbetssökande försörjer sig, vilket gör det svårt att uppskatta i vilken omfattning personer med ekonomiskt bistånd faktiskt tar del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Utredningen har därför genomfört en fördjupningsstudie där AMS statistik om arbetssökande har samkörts med uppgifter från registret över ekonomiskt bistånd. Studien omfattar samtliga personer i åldersgruppen 20–64 år som bodde i hushåll som mottog ekonomiskt bistånd år 2004 samt ett urval av personer inskrivna på Arbetsförmedlingen samma år som inte fick något ekonomiskt bistånd. Rapporten återfinns i sin helhet i en bilaga till utredningen.

Totalt 243 000 personer i åldern 20–64 år fick vid något tillfälle ekonomiskt bistånd år 2004. 40 procent av dessa, eller 97 000 personer, var inte inskrivna på Arbetsförmedlingen vid något tillfälle under det året. Utredningen utgår från att kommunerna och arbetsförmedlingarna gjort bedömningen att dessa personer inte stod till arbetsmarknadens förfogande, och därför kommer denna grupp inte att beröras mer i studien. I denna grupp kan även ingå personer som har arbete, men som på grund av familjesituation, försörjningsbörda eller andra skäl ansöker om ekonomiskt bistånd. Kvar blir fyra olika ersättningsgrupper som kategoriseras beroende

på ersättningsform. I tabellen nedan ges även en generell bild av hur bakgrundsförutsättningarna ser ut i de olika grupperna.

**Tabell 7.2** Ersättningsformer för personer inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2004 med bakgrundskaraktistik

Kategori	Förklaring	Karaktistika
A-kassa enbart	Personer som under år 2004 fick arbetslöshetsersättning (A-kassa)	17 % <25 år, flest födda i Sverige, högst utbildningsnivå, fler kvinnor
A-kassa och ek. bistånd	Personer som fick både ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och arbetslöshetsersättning	21 % <25 år, något färre födda i Sverige, lägre utbildningsnivå, något fler män
Ek. bistånd enbart	Personer som fick ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd)	31 % < 25 år, fler män, många utlandsfödda, låg utbildningsnivå
Saknar/annan ersättning	Personer med annan ersättning (lön, aktivitetsstöd), alternativt ingen ersättning (försörjd av annan familjemedlem)	24 % < 25 år, ofta födda i Sverige, näst högst utbildningsnivå

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Vid en granskning av statistiken är det viktigt att skilja på det genomsnittliga antalet arbetslösa eller biståndstagare under ett år, och antalet som varit arbetslösa eller uppburit bistånd vid något tillfälle under året. För att tydliggöra skillnaden mellan kvarstående och flöden kan man undersöka antalet arbetslösa. Oftast nämns nivån på arbetslösheten en viss månad eller som genomsnitt över året. I dessa fall är det mindre intressant att diskutera hur många som varit arbetslösa någon gång under året. Det finns dock anledning inom ramen för denna utredning att diskutera både kvarstående och flöden.

Bland de 146 000 personerna som någon gång under år 2004 både fick ekonomiskt bistånd och var inskrivna på Arbetsförmedlingen, var det inte så vanligt att detta skedde samtidigt. Av dem som fick ekonomiskt bistånd fyra till sex månader var endast 36 procent inskrivna på Arbetsförmedlingen fyra till sex månader. Ju längre tid en person fick ekonomiskt bistånd, desto mindre vanligt var det att samma person var inskriven på Arbetsförmedlingen under samma



tid. Endast 18 procent av dem som fick ekonomiskt bistånd hela året var också inskrivna på Arbetsförmedlingen under hela året.

### Genomsnittligt antal inskrivna år 2004

I syfte att få grepp om omfattningen av olika insatser illustreras statistiken i form av genomsnittsvärden för ett år. Med denna metod är det lättare att åskådliggöra resursinsatserna, eftersom en person som återkommer i arbetslöshetsstatistiken eller i statistiken för ekonomiskt bistånd får en större vikt utslaget på hela året, jämfört med en person som bara varit arbetslös eller fått ekonomiskt bistånd en månad under året.

**Tabell 7.3 Genomsnittligt antal inskrivna vid Arbetsförmedlingen år 2004 fördelat på ersättning samt sysselsättning**

Ersättning	Antal inskrivna	andel i arbete	andel utan arbete
A-kassa enbart	376 519	36	64
Ek. bistånd + A-kassa	26 567	20	80
Ek. bistånd enbart	51 805	12	88
Saknar/annan ersättning	149 568	26	74

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Tabell 7.3 visar att en betydande andel av de drygt 600 000 personerna inskrivna på Arbetsförmedlingen hade arbete. Företrädesvis rör det sig om personer som hade deltidsarbete eller timanställningar och som kompletterade sin inkomst med A-kassa, men i vissa fall även med ekonomiskt bistånd. I genomsnitt 78 000 personer av de inskrivna på Arbetsförmedlingen fick ekonomiskt bistånd. Det bör dock noteras att en tredjedel av dem som hade ekonomiskt bistånd även fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Beroende på ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen, familjesituation och försörjningsbörda kan det således vara nödvändigt att komplettera med ekonomiskt bistånd.

### Genomsnittligt antal inskrivna utan arbete år 2004 – arbetslösa, i arbetsmarknadspolitiska program eller övriga inskrivna

Arbets sökande utan arbete har delats in i tre olika grupper: arbetslösa, deltagare i arbetsmarknadspolitiska program samt övriga inskrivna. Med arbetslösa menas "öppet" arbetslösa, alltså sådana personer som bedöms kunna ta arbete direkt (sökandekategori 11 enligt AMS klassifikationssystem). Med arbetsmarknadspolitiska program menas både konjunkturberoende program och program för funktionshindrade. I kategorin övriga inskrivna (sökandekategori 14) finns personer som har någon form av begränsat arbetsutbud. Det kan exempelvis bero på att den arbetssökande är sjukskriven, söker arbete i begränsad omfattning eller trots omfattande insatser från Arbetsförmedlingen inte bedömts kunna arbeta, men ändå vill kvarstå som sökande. Gemensamt för denna heterogena gruppen "övriga inskrivna" är dock att dessa personer inte har någon arbetslöshetsersättning, eftersom det strider mot regelverket att få A-kassa samtidigt som man bedöms ha ett begränsat arbetsutbud.

**Tabell 7.4 Genomsnittligt antal utan arbete på Arbetsförmedlingen år 2004 fördelat på ersättning och status**

Ersättning	Antal utan arbete	andel arbetslösa	andel i program	andel övriga inskrivna
A-kassa enbart	240 791	75	22	3
Ek. bistånd + A-kassa	20 854	71	23	5
Ek. bistånd enbart	46 455	46	28	26
Saknar/annan ersättning	110 819	25	59	16

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bistånd. 2006.

Totalt var 67 000 personer med ekonomiskt bistånd inskrivna på Arbetsförmedlingen och saknade arbete. Gruppen som fick både ekonomiskt bistånd och A-kassa skiljer sig markant från gruppen som enbart hade ekonomiskt bistånd, och liknar i stället gruppen som enbart fick A-kassa. Av dem som enbart hade ekonomiskt bistånd var 26 procent inskrivna som "övriga inskrivna". Av dem som hade både ekonomiskt bistånd och A-kassa var det endast 5 procent som tillhörde denna kategori. Kontrollfunktionen kring

arbetslöshetsersättningen spelar sannolikt en avgörande roll. För de som fick A-kassa var arbetslösheten högst och andelen i gruppen övriga inskrivna mycket låg.

Knappt hälften av dem som enbart fick ekonomiskt bistånd och var utan arbete definierades enligt Arbetsförmedlingen som arbetslösa. En fjärdedel tillhörde gruppen övriga inskrivna och 28 procent deltog i genomsnitt varje månad i något arbetsmarknadspolitiskt program. Det var således en något större andel biståndstagare som deltog i något program än bland dem som har arbetslöshetsersättning.

Den största andelen deltagare i något program fanns i gruppen som saknade eller hade annan ersättning. I och med att dessa personer varken fått arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd under året rör det sig om arbetsmarknadspolitiska program med lång varaktighet, till exempel lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) eller förstärkt eller särskilt anställningsstöd där deltagarna får subventionerad lön. Här återfinns sannolikt även ett stort antal personer i aktivitetsgarantin, vilka fick aktivitetsstöd under beslutsperioden.

**Tabell 7.5 Genomsnittligt antal i arbetsmarknadspolitiska program år 2004 fördelat på ersättning**

Ersättning	Antal i program	andel i konjunkturberoende program	andel i program för funktionshindrade
A-kassa enbart	53 787	90	10
Ek. bistånd + A-kassa	5 156	90	10
Ek. bistånd enbart	11 709	86	14
Saknar/annan ersättning	66 863	68	32

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

I tabell 7.5 framgår det att i genomsnitt 17 000 personer som hade ekonomiskt bistånd under år 2004 deltog i något arbetsmarknadspolitiskt program varje månad. Majoriteten deltog i konjunkturberoende program. Antagandet om att lönebidrag och OSA förekom i hög grad bland deltagarna i gruppen med annan ersättning bekräftas av den höga andelen program för funktionshindrade.

### 7.4.2 Biståndstagare i arbetsmarknadspolitiska program år 2006

Mellan år 2004 och år 2006 bedöms deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska program ha ökat med drygt 40 000 personer. Antalet biståndstagare bedöms samtidigt vara oförändrat under perioden. Ökningen av antalet programdeltagare antas få lika stort genomslag på personer med ekonomiskt bistånd som för de arbetssökande som får ersättning från A-kassan.

En uppräknig av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till 2006 års nivåer ger att i genomsnitt 22 000 biståndstagare varje månad deltar i något program. Utöver dessa 22 000 tillkommer det sannolikt även potentiella biståndstagare bland programdeltagarna i kategorin ”saknar/annan ersättning”. Enligt skattningar kan mellan 10 000 och 15 000 biståndstagare tillkomma. Detta antal består av personer som fått årslånga beslut om lönebidrag, OSA eller anställningsstöd och som sannolikt skulle få ekonomiskt bistånd om det inte vore för Arbetsförmedlingens beslut. Med 2006 års nivåer deltar totalt sett uppskattningsvis cirka 35 000 biståndstagare (22 000) eller potentiella biståndstagare (10 000–15 000) varje månad i ett program anvisat av Arbetsförmedlingen.

### 7.4.3 Hur stor andel har deltagit i program över en längre tid?

Studiet av flöden är ett annat sätt att mäta hur ofta enskilda med ekonomiskt bistånd har deltagit i program. I tabell 7.7 framgår det hur stor andel av deltagarna i de olika redovisningsgrupperna som deltagit i program och hur många gånger.

**Tabell 7.6** Andel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2004 som deltagit i något arbetsmarknadspolitiskt program mellan år 2000 och första kvartalet år 2006 fördelat på ersättning och frekvens

Frekvens	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
1 gång	19	20	21	21
2 gånger	12	15	13	11
3 gånger	8	11	9	7
4 gånger	5	9	6	5
> 5 gånger	11	19	11	12
Minst en gång	56	74	59	56

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

De personer som under år 2004 fick både ekonomiskt bistånd och A-kassa har under de studerade sex åren varit mest frekventa i arbetsmarknadspolitiska program. Bland resterande grupper är förekomsten av programdeltagande relativt jämnt fördelad. I en jämförelse mellan enskilda med ekonomiska bistånd och dem som uppburit A-kassa kan vi konstatera att den förstnämnda gruppen är väl representerade i program.

#### Vad händer med de nyinskrivna arbetslösa?

I detta avsnitt följer en redovisning av de personer som någon gång skrevs in som arbetslösa (sökandekategori 11) på Arbetsförmedlingen under år 2004. I denna kategori ingår de som i vardagligt tal brukar benämnas ”öppet” arbetslösa, dvs. inte personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och inte heller de som är kategoriserade som ”övrigt inskrivna”.

**Tabell 7.7** Vad hände med de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen efter att de lämnat arbetslöshet (sökandekategori 11)? (procent)<sup>2</sup>

Utfall/status	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
<b>Avaktualiserade</b>	<b>72</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>76</b>
<i>fått arbete</i>	49	31	15	35
<i>reguljär utbildn.</i>	9	8	9	8
<i>känd orsak</i>	6	5	6	7
<i>okänd orsak</i>	7	14	33	26
<i>återrem. mynd.</i>	0	1	1	0
<b>Kvarstående Af</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>22</b>
<i>program</i>	19	28	19	13
<i>övriga inskrivna</i>	7	12	15	9
Övrigt <sup>3</sup>	2	2	3	2
<b>Totalt antal</b>	<b>242 480</b>	<b>16 309</b>	<b>51 230</b>	<b>114 993</b>

Källa: Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

I tabell 7.7 framgår det att hälften av de inskrivna arbetslösa med A-kassa fick ett osubventionerat arbete medan motsvarande utfall endast uppgår till 15 procent bland personer som fått ekonomiskt bistånd. I den sistnämnda gruppen är det i stället vanligast att kontakten med Arbetsförmedlingen upphörde av okänd orsak. Det som inträffat är vanligtvis att den arbetssökande blivit kallad till möte på Arbetsförmedlingen, men inte infunnit sig. Konsekvensen är att Arbetsförmedlingen uppfattar det som att den arbetssökande inte längre är intresserad av Arbetsförmedlingens tjänster och att personen därför avförs från Arbetsförmedlingens ansvar. Detta är betydligt mer ovanligt bland personer som får A-kassa, vilket förklaras av Arbetsförmedlingens uppdrag att kontrollera personer som kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning ger starka incitament att sköta kontakten för båda parter.

Andelen som kvarstår som arbetssökande på Arbetsförmedlingen, men inte längre som öppet arbetslösa, var störst i gruppen som hade både A-kassa och ekonomiskt bistånd, men relativt stor även för dem som enbart fick ekonomiskt bistånd. Oavsett ersättning var deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program den van-

<sup>2</sup> Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som arbetslösa första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Övergångarna har räknats fram till mars 2006.

<sup>3</sup> Personer i sökandekategori 91 (ej statistikförda) samt där det inte varit möjligt att finna orsaken.

ligaste anledningen att de arbets sökande fortfarande var inskrivna på Arbetsförmedlingen efter att ha varit öppet arbetslösa. Övergången från öppet arbetslöshet till program var lika vanlig bland personer med A-kassa som den var för dem som har ekonomiskt bistånd. Det som främst särskilde de kvarstående mellan ersättningsgrupperna, var att personer som enbart fick ekonomiskt bistånd i relativt stor omfattning kategoriserades som övriga inskrivna. Det kan dels bero på att biståndstagarna är mer begränsade i sitt arbetsutbud, men även Arbetsförmedlingens kontrollfunktion för personer med arbetslöshetsersättning. Det finns inget krav på att personer som uppbär ekonomiskt bistånd måste återföras till sökandekategori 11 för att få ersättningen utbetald, vilket är en förutsättning för dem som får A-kassa.

Uppgifterna om övergångarna till program i tabell 7.7 kan brytas ned och illustreras i tabell 7.8 med mer detaljerad information om vilka program som var mest frekventa bland de olika grupperna.

**Tabell 7.8 Vilka arbetsmarknadspolitiska program gick de nyinskrivna öppet arbetslösa till? (procent)**

Program	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
Förberedande insatser	11	16	8	5
Arbetspraktik	4	6	4	3
Ungdomsinsatser	2	3	4	3
Subventionerat arbete (lönebidrag, OSA, anställningsstöd)	2	2	1	1
Arbetsmarknadsutbildn.	1	1	0	0
Start av näringsverksam.	1	0	0	1

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Förberedande insatser är det program som var överlägset vanligast oavsett vilken ersättning de nyinskrivna haft. Programmet bestod under år 2004 av fyra olika insatser: arbetslivsinriktad rehabilitering, aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, datortek samt förberedande utbildning. Dessa insatser är dock förhållandevis korta, vilket förklarar det stora flödet. Som jämförelse kan nämnas subventionerade arbeten (lönebidrag, OSA och olika

anställningsstöd) som håller på under längre tid och således är mindre frekventa.

Av tidsmässiga skäl har utredningen inte genomfört någon effektutvärdering av programdeltagandet. Vi har därmed ingen kunskap om i vilken utsträckning programverksamheten har bidragit till att underlätta deltagarnas situation på arbetsmarknaden, jämfört med att inte delta i något program. I kommande avsnitt *Resultat efter arbetsmarknadspolitiska program* presenteras dock sysselsättningsgraden bland deltagare som avslutade något program under år 2005. I det datamaterialet saknas dock uppgifter om ekonomiskt bistånd. Resultaten är i stället fördelade på deltagare med medlemskap i arbetslöshetskassa respektive utan medlemskap.

#### 7.4.4 Övriga inskrivna (sökandekategori 14)

Personer som önskar ta del av Arbetsförmedlingens service men som inte bedöms kunna ta ett arbete direkt kategoriseras i sökandekategori 14, vilket i mer allmänna ordalag benämns som övriga inskrivna. Enligt Arbetsmarknadsverkets interna instruktion till handläggarna rör det sig om arbetssökande som är sjukskrivna, föräldralediga, studerar, har särskilda begränsningar i sitt arbetsutbud eller som trots omfattande insatser från Arbetsförmedlingens sida inte kunnat få eller bedömts kunna få arbete. Gemensamt för denna heterogena grupp är att individen inte får någon arbetslöshetsersättning under den tid denne befinner sig i sökandekategori 14. Vid registrering i denna kategori avanmäls personen automatiskt från A-kassan, om sådan finns, eftersom man enligt reglerna för arbetslöshetsersättningen inte får ta emot A-kassa om man inte bedöms kunna tillträda ett arbete omgående. Några sådana regler finns inte för personer som har ekonomiskt bistånd. Ungefär hälften av de arbetssökande som återfinns i sökandekategori 14 har medlemskap i någon A-kassa, men får alltså ingen ersättning under den tiden.

Sedan år 2004 och fram till första halvåret 2006 ökade antalet övriga inskrivna från knappt 40 000 till över 50 000 personer. Orsaken till denna väsentliga ökning beror sannolikt inte på en osedvanlig ökning av personer som uppfyller de ovannämnda kriterierna, utan snarare på ett förändrat arbetssätt. En möjlig förklaring är att Arbetsförmedlingens intensifierade arbete med kontroll-



funktionen påverkar arbetssökande med ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen saknar sanktionsmöjligheter för personer som har ekonomiskt bistånd och som avvisar arbete eller anvisning till program. I brist på verktyg som kan få ekonomiska påföljder för individen, kan då handläggaren begränsa servicen för individen eftersom denne inte godtagit Arbetsförmedlingens förslag. Personer som är kategoriserade i sökandekategori 14 får begränsad service. Det finns även en misstanke om att Arbetsförmedlingens handläggare ibland är alltför snabba att föra över personer som inte kan ta arbete på några dagar till sökandekategori 14. Denna gräns bör rimligtvis vara mer generöst tilltagen, exempelvis en månad.

I tabell 7.8 kunde vi konstatera att relativt många arbetssökande i gruppen som får ekonomiskt bistånd kategoriseras först som öppet arbetslösa för att sedan kategoriseras som övriga inskrivna.

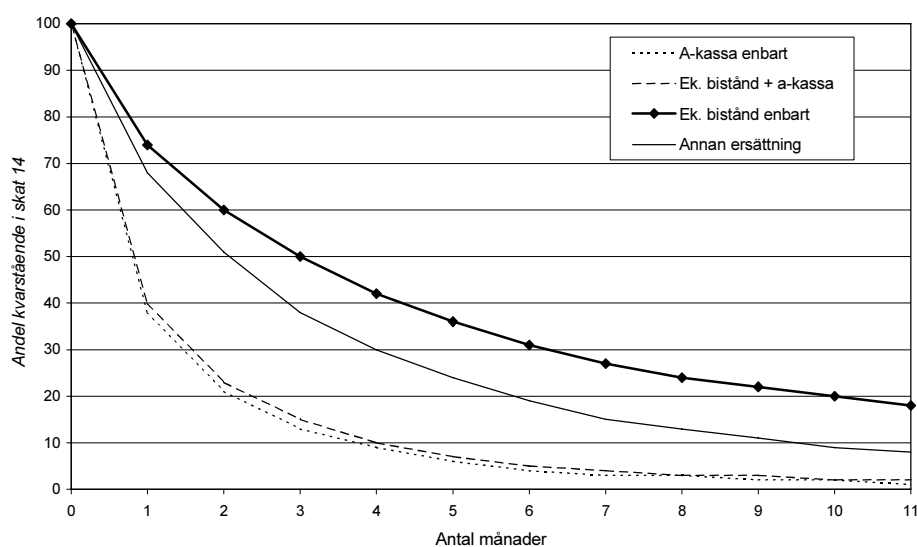
**Tabell 7.9** Antal och andel nyinskrivna som registrerats i sökandekategori 14 på Arbetsförmedlingen under år 2004

Antal/andel	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
Antal i kat. 14	28 680	2 696	17 224	37 326
Andel i kat. 14	4	8	16	8
<b>Totalt inskrivna</b>	<b>582 404</b>	<b>35 545</b>	<b>111 131</b>	<b>400 875</b>

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

I tabell 7.9 framgår att arbetssökande med ekonomiskt bistånd i betydligt högre grad placeras i sökandekategori 14 redan vid inskrivningen på Arbetsförmedlingen, jämfört med övriga ersättningsgrupper. I figur 7.1 kan man också konstatera att personer med enbart ekonomiskt bistånd kvarstår längre tid i denna kategori än personer med arbetslöshetsersättning. Arbetssökande med både A-kassa och ekonomiskt bistånd uppvisar samma beteendemönster som de med enbart A-kassa.

**Figur 7.1** Hur många månader kvarstår de olika grupperna i sökandekategori 14?



*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Personer som enbart får ekonomiskt bistånd återfinns alltså oftare i sökandekategori 14 än personer med A-kassa. De placeras i högre grad i denna sökandekategori redan vid inskrivningstillfället och kvarstår under en längre tid. Varför det är så kan vi endast spekulera om, men det finns två tänkbara förklaringar. Den första är att kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen medför olika arbetsrutiner beroende på om den arbetssökande får A-kasseersättning eller inte. Den andra är att personer som har ekonomiskt bistånd i högre grad har ett begränsat arbetsutbud jämfört med dem som har A-kassa. Det är dock inte troligt att endera orsaken är den enda förklaringen. Möjligen kan det vara en kombination av båda. En intressant fråga är om biståndstagarna har möjlighet att ta del av programverksamheten, även om de inte betraktas som öppet arbetslösa.

**Tabell 7.10** Vad händer med de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen efter de lämnar kategorin övriga inskrivna (sökandekategori 14)? (procent)<sup>4</sup>

Utfall/status	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
<b>Avaktualiserade</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>48</b>	<b>47</b>
<i>fått arbete</i>	13	8	5	10
<i>reguljär utbildn.</i>	1	1	7	5
<i>känd orsak</i>	13	10	12	14
<i>okänd orsak</i>	4	7	19	14
<i>återrem. mynd.</i>	3	4	5	5
<b>Kvarstående Af</b>	<b>64</b>	<b>67</b>	<b>40</b>	<b>48</b>
<i>program</i>	3	6	16	29
<i>arbetslös</i>	60	61	25	19
Övrigt <sup>5</sup>	1	3	11	5
<b>Totalt antal</b>	<b>5 517</b>	<b>2 696</b>	<b>17 224</b>	<b>7 180</b>

Källa: Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

Det råder stora variationer i utfallet mellan de olika ersättningsgrupperna. I tabell 7.10 framgår det att en tredjedel av personerna som har A-kassa avaktualiseras från Arbetsförmedlingen och nästan alla kvarstående blir registrerade som öppet arbetslösa. En marginell andel övergår till program. Hälften av personerna som inte har A-kassa avaktualiseras och de flesta utan att ha fått något arbete. Problematiken i målgruppen illustreras av att många avaktualiseras av okänd orsak eller på grund av att man återremitteras till en annan myndighet, oftast Försäkringskassan. Knappt hälften av målgruppen kvarstår som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Här är dock vanligt med övergångar till arbetsmarknadspolitiska program. 16 procent av dem som enbart får ekonomiskt bistånd går till något arbetsmarknadspolitiskt program (inklusive subventionerade anställningar). Det verkar med andra ord som om tillgängligheten till arbetsmarknadspolitiska program inte påverkas av om personer med ekonomiskt bistånd kategoriseras som öppet arbetslösa eller övriga inskrivna.

<sup>4</sup> Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som arbetslösa första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Övergångarna har räknats fram till mars 2006.

<sup>5</sup> Personer i sökandekategori 91 (ej statistikförda) samt där det inte varit möjligt att finna orsaken.

**Tabell 7.11 Vilka program går de nyinskrivna i sökandekategori 14 i högsta grad till (procent)**

Program	A-kassa enbart	Ek. bistånd + A-kassa	Ek. bistånd enbart	Saknar/annan ersättning
Förberedande insatser	2	4	9	22
Subventionerat arbete (lönebidrag, OSA, anställningsstöd)	0	1	3	5
Arbetspraktik	0	1	2	1
Ungdomsinsatser	0	0	1	0
Start av näringsverksam.	0	0	0	1

*Källa:* Löfbom, E., Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomisk bestånd. 2006.

För den som tidigare har varit inskriven i sökandekategori 14 är det vanligaste programmet förberedande insatser, oavsett vilken ersättningsform de arbetssökande har. Som tidigare nämnts ingår arbetslivsinriktad rehabilitering i förberedande insatser och det är en starkt bidragande orsak till det frekventa deltagandet i förberedande insatser. Övergångarna till ungdomsinsatser förekommer dock endast bland gruppen med ekonomiskt bistånd och då i ytterst liten omfattning.

#### **7.4.5 Slutsatser om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program**

Vi har konstaterat att arbetssökande som får ekonomiskt bistånd är väl representerade i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Under år 2006 bedöms i genomsnitt 35 000 personer i målgruppen månadsvis delta i statliga arbetsmarknadsprogram. Sedan år 2000 har målgruppen deltagit i program i lika hög grad som personer som får A-kassa. Att döma av andelen placeringar i tabell 7.8 och 7.11, verkar även prioriteringarna av program generellt sett vara densamma mellan de olika ersättningsgrupperna.

Hypotesen att personer som får ekonomiskt bistånd i hög grad blir kategoriserade som övriga inskrivna är korrekt, men målgruppen har tillgång till programverksamheten även om de inte betraktas som öppet arbetslösa.

**Tabell 7.12 Andel som gick till program av de nyinskrivna arbetslösa eller övriga inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2004 fördelat på ersättning från ekonomiskt bistånd eller A-kassa**

Utfall/status	A-kassa enbart	Ek. bistånd enbart
Nyinskrivna arbetslösa <i>varav till program</i>	242 480 46 071 (19 %)	51 230 9 734 (19 %)
Nyinskrivna övriga sökande <i>varav till program</i>	24 655 740 (3 %)	17 224 2 756 (16 %)
Totalt till program	46 811	12 490
Andel till program av arbetslösa eller övriga inskrivna	46 811 / (242 480+24 655) = 18 %	12 490 / (51 230+17 224) = 18 %

*Källa:* Utredningens egna bearbetningar.

I tabell 7.12 kan vi se att de som får A-kassa respektive ekonomiskt bistånd i lika omfattning, 18 procent, övergår till något arbetsmarknadspolitiskt program oavsett om Arbetsförmedlingen betraktar dem som arbetslösa eller övriga inskrivna. Misstanken om att personer som får ekonomiskt bistånd skulle vara underrepresenterade i programverksamheten på grund av Arbetsförmedlingens kategoriseringar är således felaktig. Däremot kvarstår det faktum att målgruppen skrivs in i sökandekategori 14 i högre grad än de som har A-kassa och att de dessutom kvarstår i denna sökandekategori under en längre tid. Det kan ha en negativ inverkan på hur snabbt man får tillgång till programmen.

Målgruppens största problem är emellertid de många avaktualiseringarna som inte har någon känd orsak. Att kontakten mellan Arbetsförmedlingen och individen upphör får inga omedelbara ekonomiska konsekvenser för den senare, vilket medför att ingen av parterna har tillräckligt starka incitament att faktiskt upprätthålla den.

## 7.5 Resultat efter arbetsmarknadspolitiska program

Som komplement till den fördjupningsstudie som utredningen genomfört och beskrivit i avsnitt 7.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd, presenteras i detta avsnitt vilken sysselsättningsgrad deltagarna har efter respektive arbetsmarknadspolitiskt program år 2005. I datamaterialet som enbart baseras på uppgifter från Händel

återfinns inga uppgifter om ekonomiskt bistånd. Resultaten som presenteras är därför uppdelade på huruvida deltagarna har medlemskap i arbetslöshetskassa eller inte.

Observera att ett medlemskap inte automatiskt betyder att en person får A-kasseersättning, eller att en person utan medlemskap alltid får ekonomiskt bistånd. Arbetssökande kan ha annan form av försörjning när de inte deltar i program, till exempel sjukersättning, uppsägningslön, föräldrapenning, kommunal introduktionsersättning, halvtidspension eller – framför allt när det gäller ungdomar – att någon annan familjemedlem försörjer dem. Samtidigt förekommer det att personer med medlemskap i arbetslöshetskassa kan få ett kompletterande ekonomiskt bistånd. Om ersättningsnivån i försäkringen är alltför låg i förhållande till individens familjesituation eller försörjningsbörda, kan han eller hon få ekonomiskt bistånd.

Mot bakgrund av informationen i den databas som skapades i samband med samkörningen mellan Händel och registret över ekonomiskt bistånd kan vi dock få en uppfattning om hur vanligt det är att arbetssökande utan kassamedlemskap får ekonomiskt bistånd. Enligt databasen uppgick andelen till 37 procent. Det relativt svaga sambandet mellan förekomst av ekonomiskt bistånd och icke-kassamedlemskap förklaras delvis av att många i ersättningsgruppen ”saknar/annan ersättning” har årslånga beslut om program, exempelvis lönebidrag. Det bör alltså framhållas att personer som saknar kassamedlemskap inte är synonyma med biståndstagare. Det ger dock en indikation på att dessa båda förhållanden ofta sammanfaller.

I avsnitt 7.4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd, nämndes att programdeltagandet generellt sett var likartat bland A-kassemedlemmar och biståndstagare. Arbetsmarknadsverket följer månadsvis upp hur många deltagare som fått arbete efter en avslutad anvisningsperiod. Resultaten har dock aldrig presenterats fördelat på personer med medlemskap i A-kassa respektive utan medlemskap. Dessa resultat redovisas i tabell 7.14 och gäller alla deltagare som avslutade ett program under år 2005.

**Tabell 7.13 Andel i arbete<sup>6</sup> 90 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program eller insats år 2005 fördelat på kassamedlemskap. Siffrorna inom parentes utgör hur stor procentandel som avser arbete med subvention. Kolumnen med differenser utgår från dem utan kassamedlemskap.**

Program/insats	A-kassa	Ej A-kassa	Differens
<b>Konjunkturberoende program</b>			
Arbetsmarknadsutbildning	72,9 (13,8)	68,2 (15,7)	-4,7 (1,9)
Arbetspraktik	45,4 (16,9)	35,7 (12,8)	-9,7 (-4,1)
<i>därav Prova-på-platser</i>	<i>39,9 (16,9)</i>	<i>30,9 (10,9)</i>	<i>-9,0 (-6,0)</i>
Stöd till start av näringsverksamhet	78,6 (0,4)	84,9 (0,3)	6,3 (-0,1)
<b>Ungdomsinsatser</b>			
<i>därav Ungdomsgarantin</i>	<i>39,6 (4,4)</i>	<i>26,9 (5,2)</i>	<i>-12,7 (0,8)</i>
<i>därav Kommunalt ungdomsprogram</i>	<i>39,0 (1,0)</i>	<i>36,1 (1,1)</i>	<i>-2,9 (0,1)</i>
<b>Förberedande insatser</b>			
<i>därav Aktiviteter inom vägledning och platsförm.</i>	<i>37,3 (19,1)</i>	<i>23,3 (8,9)</i>	<i>-14,0 (-10,2)</i>
<i>därav Arbetslivsinriktad rehabilitering</i>	<i>35,6 (27,4)</i>	<i>31,0 (25,7)</i>	<i>-5,6 (-1,7)</i>
<i>därav Datortek</i>	<i>28,1 (4,9)</i>	<i>18,5 (3,7)</i>	<i>-9,6 (-1,2)</i>
<i>därav Förberedande utbildning</i>	<i>23,1 (4,9)</i>	<i>15,5 (3,2)</i>	<i>-7,6 (-1,7)</i>
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	37,0 (5,5)	22,5 (3,6)	-14,5 (-2,0)
Friårslediga	78,0 (0,5)	75,6 (7,3)	-2,4 (6,8)
<b>Anställningsstöd</b>			
<i>därav Allmänt anställningsstöd</i>	<i>62,4 (1,0)</i>	<i>69,3 (1,6)</i>	<i>6,9 (0,6)</i>
<i>därav Förstärkt anställningsstöd</i>	<i>37,4 (3,8)</i>	<i>58,4 (6,3)</i>	<i>21,0 (2,5)</i>
<i>därav Särskilt anställningsstöd</i>	<i>22,1 (8,8)</i>	<i>36,7 (16,7)</i>	<i>14,6 (7,9)</i>
<b>Särskilda insatser för funktionshindrade</b>			
<i>därav Lönebidrag</i>	<i>21,6 (3,0)</i>	<i>33,5 (3,2)</i>	<i>11,9 (0,2)</i>
<i>därav Offentligt skyddad anställning</i>	<i>23,1 (18,9)</i>	<i>30,0 (24,8)</i>	<i>6,9 (5,9)</i>

Källa: Härdel, AMS.

Resultaten visar att samtliga insatser som gäller subventionerade anställningar ger högre sysselsättningsgrad för personer som saknar kassamedlemskap jämfört med dem som har medlemskap. Skill-

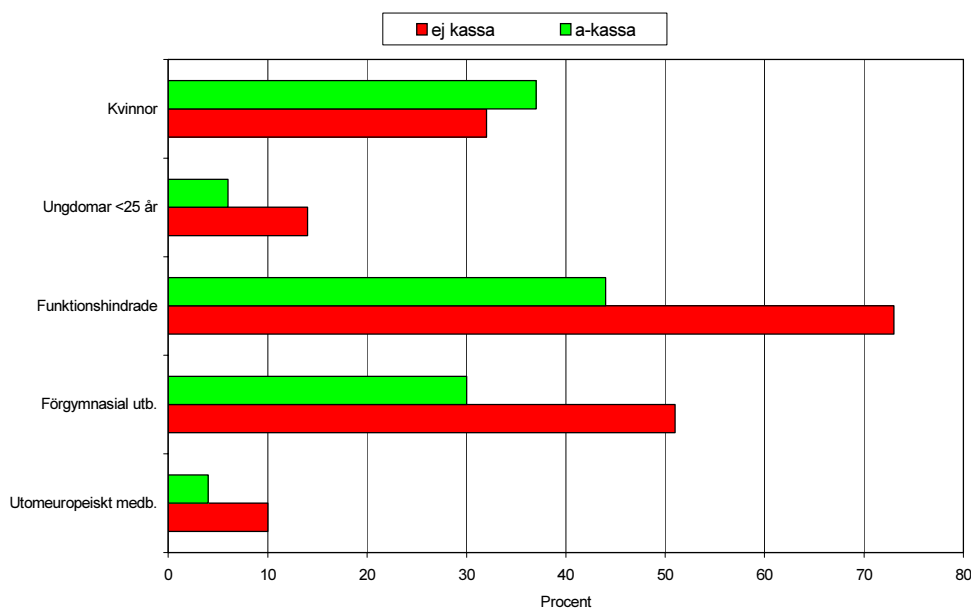
<sup>6</sup> Med arbete avses avlönat arbete. Enligt AMS definition avaktualiserad med orsak 1, 2, 3, 4 eller i sökandekategori 21, 22, 31, 38, 39, 41, 42, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 53. Deltagare som vid uppföljningstillfället återfinns i samma sökandekategori som de lämnat exkluderas från uppföljningen, eftersom de antagits haft uppehåll och således inte definitivt avslutat programmet eller insatsen.

naderna kvarstår även om man rensar resultaten och endast mäter osubventionerade anställningar som arbete. Stöd till start av näringsverksamhet är det enda av programmen med aktivitetsstöd där personer utan kassamedlemskap lyckats bättre än jämförelsegruppen. Deltagarna i detta program, liksom många av de i anställningsstöd, har i regel någon form av nätverk eller arbetsgivar-kontakter vilket ger dem en förhållandevis stark ställning på arbetsmarknaden. Det verkar alltså som om de program som anses ligga närmast arbetsmarknaden är lika effektiva för personer som saknar kassamedlemskap, som för dem med kassamedlemskap. Däremot är programmen med aktivitetsstöd mindre effektiva för vår målgrupp, förutom start av näringsverksamhet.

I figur 7.2 framgår att gruppen utan kassamedlemskap består av en större andel ungdomar, större andel funktionshindrade, större andel lågutbildade och större andel med utomeuropeiskt medborgarskap. De har samtidigt färre inskrivningstillfällen vid Arbetsförmedlingen än gruppen med kassamedlemskap (visas inte i figuren). Det sistnämnda verkar logiskt eftersom personer utan kassamedlemskap i hög grad består av nytillträdande på arbetsmarknaden (ungdomar och utrikes födda). Könsfördelningen är relativt jämnt fördelad.



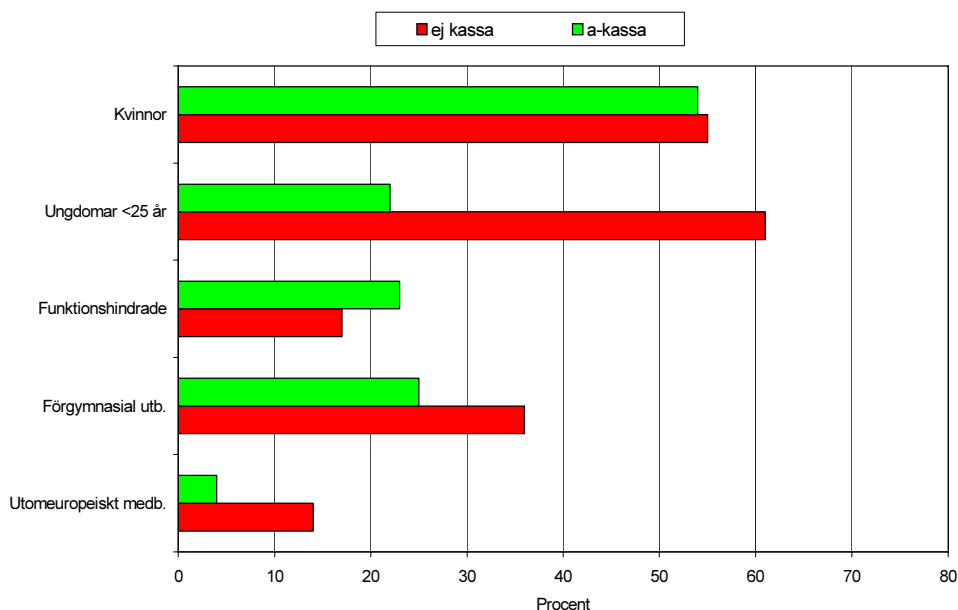
**Figur 7.2** Bakgrundsinformation om deltagare i program med subventionerade anställningar och stöd till start av näringsverksamhet, fördelat på förekomst av kassamedlemskap år 2005



Källa: Händel, AMS.

Resultaten visar även att arbetssökande utan kassamedlemskap har en lägre sysselsättningsgrad än personer med kassamedlemskap, efter att de deltagit i program där aktivitetsstöd lämnas. Är sammansättningen av de inbördes deltagarna annorlunda jämfört med program som baseras på subventionerade anställningar? Av figur 7.3 framgår det att relationerna mellan de båda jämförelsegrupperna i hög grad stämmer överens med figur 7.2. Målgruppen utan kassamedlemskap består fortfarande av fler ungdomar, fler med låg utbildningsnivå och fler med utomeuropeiskt medborgarskap. Däremot är det färre funktionshindrade. Det sistnämnda förklaras sannolikt av den höga andelen ungdomar, där det är mindre vanligt med funktionshinder.

**Figur 7.3** Bakgrundskarakteristika om deltagare i program där aktivitetsstöd utgår, exklusive stöd till start av näringsverksamhet, fördelat på förekomst av kassamedlemskap år 2005



*Källa:* Händel, AMS.

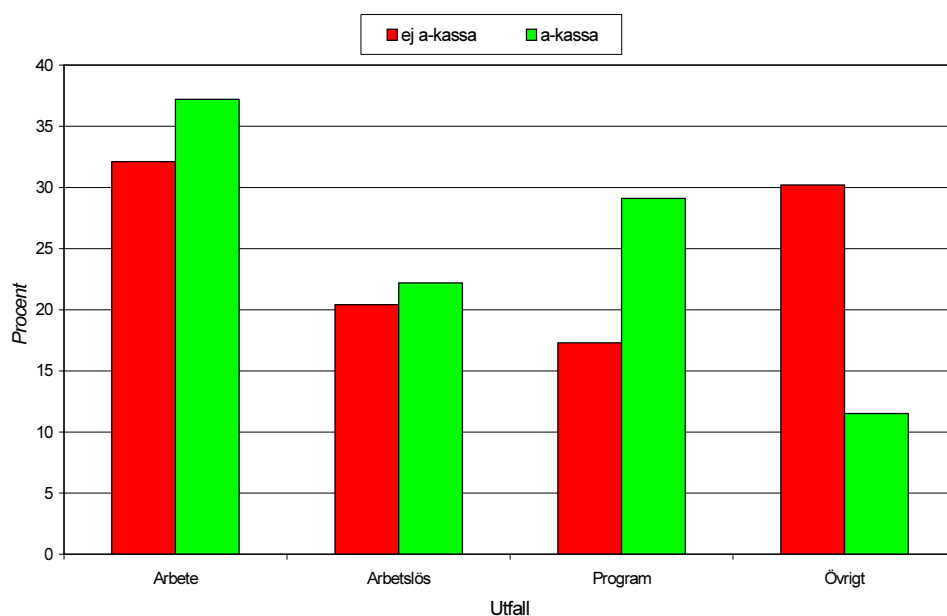
Sammanfattningsvis kan vi konstatera att personer utan kassamedlemskap lyckas bättre än de med kassamedlemskap efter program med subventionerade anställningar, och sämre efter program där aktivitetsstöd lämnas. Bakgrundsinformationen har dock inte varit tillräckligt vägledande i vår analys för att kunna förklara detta närmare. För det behövs en mer genomgripande analys, förslagsvis en regressionsanalys. Det är dock troligt att inte ens en sådan räcker till. Initiativförmåga och förekomsten av personliga nätverk är egenskaper hos individer som inte fångas i datamaterial. Dessa förutsättningar är nog så viktiga på arbetsmarknaden.

### 7.5.1 Många utan A-kassa lämnar Arbetsförmedlingen efter programmen

En stor skillnad i utfallet mellan de båda jämförelsegrupperna, dvs. de som har och de som inte har medlemskap i arbetslöshetskassan, är det som i figur 7.4 benämns ”övrigt”. Här ingår de deltagare som har lämnat Arbetsförmedlingen av kända eller okända orsaker, påbörjat reguljära studier, återgått till en annan myndighet eller kategoriserats i sökandekategori 14.

30 procent av alla programdeltagare som saknar kassamedlemskap lämnar Arbetsförmedlingen utan att ha fått arbete eller kategoriseras i sökandekategori 14, vilket kan jämföras med 12 procent bland arbetssökande med kassamedlemskap. Visserligen bör kanske arbetssökande som påbörjar reguljära studier inte betraktas som ett negativt resultat, men dessa utgör en liten andel i utfallet ”övrigt”.

**Figur 7.4** Utfall 90 dagar efter arbetsmarknadspolitiskt program fördelat på deltagare med medlemskap i A-kassa respektive ej A-kassa



Källa: Händel, AMS.

Det finns alltså en uppenbar risk att personer som lämnat sökandekategori 14 till ett program, återvänder till sökandekategori 14 om programmet inte resulterar i arbete. Det kan upplevas som ett bakslag för individen och ett misslyckande för Arbetsförmedlingen. Än mer bekymmersamt är det om deltagarna efter programmets slut lämnar Arbetsförmedlingen utan att ha fått arbete. Servicen på Arbetsförmedlingen upphör då automatiskt och i värsta fall får de börja om från början.

### 7.5.2 Slutsatser om effekter av programdeltagande

Resultaten efter arbetsmarknadspolitiska program antyder att målgruppen utan kassamedlemskap i högre grad borde ta del av subventionerade anställningar och i mindre utsträckning av program där aktivitetsstöd lämnas, för att uppnå största effekt. Åtkomsten av anställningsstöden försvåras dock av att relativt många arbetssökande utan kassamedlemskap avaktualiseras från Arbetsförmedlingen, både under arbetslöshet, som ”övrigt inskrivna”, och efter program. Den begränsade inskrivningstiden gör att det blir svårt för denna målgrupp att uppnå den kvalifikationstid som krävs.

Anledningen till att målgruppen avaktualiseras i högre grad än personer som har A-kassa är, enligt utredningen, att kontrollfunktionen för arbetslöshetsförsäkringen förutsätter god kontakt mellan den arbetssökande och Arbetsförmedlingen. Därför bör man eftersträva en mer homogen handläggning av arbetssökande på Arbetsförmedlingen, oavsett vilken försörjning personen har under arbetslösheten.

## 8 Bemanningsföretag – en genväg till arbetsmarknaden?

Bemanningsbranschen<sup>1</sup> är en ny och växande bransch både i Sverige och i andra länder. I Sverige blev verksamheten laglig i början av 1990-talet<sup>2</sup> men den fanns även innan. I dag är den nästan helt avreglerad i den mening att samma regler gäller för företag i denna bransch som i andra branscher. En av de regler som kvarstår är att företag som hyr ut arbetskraft inte får ta betalt av den som blir uthyrd. Branschen regleras genom arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen som har infört ett system för att auktorisera sina medlemsföretag.

Från en låg nivå under 1990-talets inledande lågkonjunktur har verksamheten expanderat kraftigt. Med ledning av erfarenheter från andra länder som också har liberaliserat sin lagstiftning på detta område, är det inte orimligt att dessa företag skulle kunna omfatta 2–3 procent av arbetskraften inom en snar framtid. Det har ibland hävdats att en anställning hos ett bemanningsföretag skulle kunna öka möjligheterna att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Tidigare studier har visat att utrikes födda, unga människor och kvinnor är överrepresenterade i denna form av anställning.<sup>3</sup>

Dessa grupper sammanfaller till viss del med dem som också är överrepresenterade när det gäller behov av socialtjänstens ekonomiska bistånd. 43 procent av de hushåll som fick ekonomiskt bistånd år 2005 utgjordes av utrikes födda hushåll. Det är även vanligare att yngre personer har ekonomiskt bistånd jämfört med äldre, både bland kvinnor och bland män. Bland personer i åldern

---

<sup>1</sup> Benämningen har gradvis förändrats från personaluthyrningsföretag till bemanningsföretag. Tidigare avsågs med bemanningsföretag främst de företag som "bemannede" en viss funktion på en arbetsplats, t.ex. telefonväxeln. Benämningen personaluthyrningsföretag stod för uthyrning av personer som inte var kopplat till något övertagande av en viss funktion. Nu för tiden står benämningen bemanningsföretag även för företag som endast sysslar med personaluthyrning.

<sup>2</sup> Se Fridén, Hedén och Wadensjö (2000), Eklund (2002) och Nyström (2004) för utvecklingen av lagstiftningen på området.

<sup>3</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

18–24 år fick cirka 10 procent ekonomiskt bistånd någon gång under år 2004.<sup>4</sup> Vidare är bemanningsbranschen kraftigt överrepresenterad i storstadsområdena, vilket även gäller för biståndsmottagarna. Det finns därför anledning att närmare studera hur bemanningsbranschen fungerar och att närmare belysa hur denna bransch kan underlätta arbetslösas övergång från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete.

## 8.1 Hur ser branschen ut?<sup>5</sup>

Branschen kännetecknas av att det finns några få stora företag och ett stort antal småföretag. De stora företagen har många arbetsställen – oftast i samtliga stor- och medelstora städer. De små företagen har i regel bara ett arbetsställe. De två största företagen i Sverige är Proffice och Manpower som båda år 2002 hade en omsättning på över tre miljarder kronor. Adecco hade samma år en omsättning på över en miljard och Poolia nära 800 miljoner i omsättning. Adecco och Manpower är internationella företag och de två största i världen. Omkring 85 procent av bemanningsföretagen är auktoriserade och medlemmar i arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen (Almega).

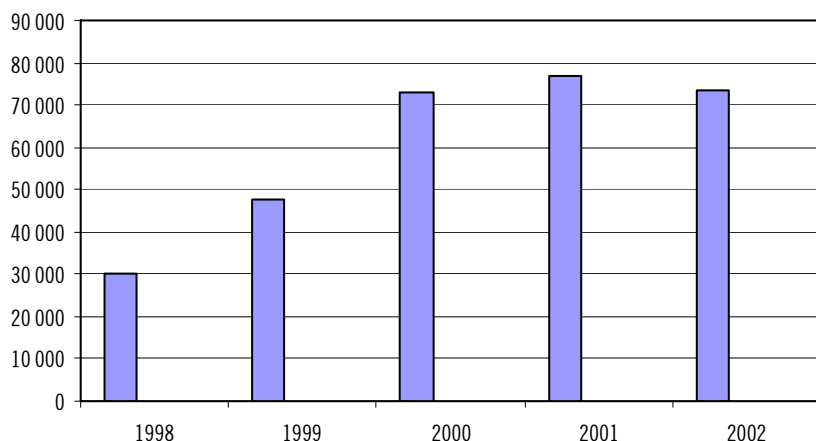
Under år 1998 fick totalt 30 153 personer inkomst från ett bemanningsarbetsställe. Antalet anställda ökade fram till år 2001 med drygt 155 procent. År 2002 sjönk antalet anställda med 4,7 procent.

---

<sup>4</sup> Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004, särtryck ur budgetpropositionen för 2006.

<sup>5</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

**Figur 8.1** Antal individer i bemanningsbranschen baserat på datamaterial från våren 2004



Källa: IFAU, Andersson, Wadensjö, Rapport 2004:15.

Från början var det i huvudsak kontorspersonal i Stockholm som hyrdes ut men verksamheten har nu expanderat till andra yrken och orter, även om Stockholm fortfarande utgör den dominerade orten. Nästan 60 procent av de sysselsatta i branschen är bosatta i storstadsregionerna medan motsvarande siffra för alla sysselsatta endast är ungefär 34 procent.

Under år 2002 stod uthyrningen av personal till kontorsarbete för nästan 30 procent av omsättningen och var därmed det största tjänsteområdet. Det näst största området var under samma år ekonomi, men omsättningen på detta område har därefter sjunkit. Omsättningen för tjänsteområdet minskade i början av 2000-talet men utgjorde ändå det näst största området år 2003. Den kraftigaste ökningen finns inom vårdsektorn och den kraftigaste minskningen inom teknikområdet. Andelen som hyrs ut till lager- och industriarbete tenderar att öka, där merparten av de sysselsatta utgörs av män. Variationerna i upp- och nedgångar inom de olika tjänsteområdena tyder på att efterfrågeförändringar har en snabb och tydlig effekt på branschen. När kundföretag drabbas av en minskad efterfrågan är det i första hand inhyrd personal som drabbas. Vid uppgångar ökar företagen på motsvarande sätt sin personalstyrka genom att hyra in personal.

### 8.1.1 En ny databas

Ett problem vid analyser av branschen är att det inte funnits någon bra statistik. Orsaken är att branschen inte utgjort en egen bransch i den offentliga statistiken, vilket gör att det inte gått att avgöra hur många och vilka som arbetar i branschen. Genom ett samarbete mellan SOFI (Institutet för social forskning, Stockholms universitet) och Inregia AB har emellertid en ny databas utvecklats och blivit tillgänglig från och med år 2004. I det första steget har de arbetsställen som tillhör branschen identifierats. I ett andra steg har dessa arbetsställen kopplats till de personer som arbetar där. Med hjälp av den nya databasen har det därmed varit möjligt att undersöka sammansättningen av de anställda inom bemanningsbranschen, och även att studera flödena till och från branschen liksom den geografiska spridningen. Det har också varit möjligt att göra jämförelser med dem som arbetar i bemanningsbranschen och olika andra grupper.<sup>6</sup>

### 8.1.2 Vilka jobbar i bemanningsföretag?<sup>7</sup>

Av samtliga sysselsatta inom branschen år 2002 var majoriteten kvinnor, 58 procent. Som tidigare nämnts har branschen traditionellt varit inriktad på yrken inom vilka kvinnor är överrepresenterade, men under senare år har verksamheten breddats till andra yrkesområden. Personer som är 30 år eller yngre var överrepresenterade liksom personer som invandrat från icke-västliga länder, framför allt från Asien, Sydamerika och Afrika. Bland dem som invandrat var det framför allt de som anlant till Sverige mellan år 1973 och år 1993 som arbetade i bemanningsbranschen år 2002, dvs. inte de med kortast eller längst vistelsetid.

## 8.2 Varför väljer man att jobba i ett bemanningsföretag?

Det som kännetecknar bemanningsbranschen är att det ofta handlar om tillfälliga anställningar och att arbetstiderna kan variera. En intressant fråga är varför man söker sig till denna bransch. Är

---

<sup>6</sup> Se Andersson och Wadensjö (2004c) för en mer ingående presentation av de båda databaserna.

<sup>7</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.



det för att man lockas av den flexibilitet som bemanningsföretaget kan erbjuda eller är det för att man inte har lyckats få något arbete i någon annan bransch? För ungdomar kan en förklaring vara att man ser ett värde i att kunna kombinera arbete och studier, vilket är lättare att göra med den flexibilitet som bemanningsföretaget kan erbjuda. En annan förklaring kan vara att den som arbetar inom branschen uttryckligen vill arbeta deltid av olika anledningar. Eftersom det till stora delar handlar om grupper som i varierande grad är oetablerade på arbetsmarknaden kan intresset för att arbeta i bemanningsföretag även bero på svårigheter som dessa personer stött på när de sökt arbete inom andra branscher. För vissa personer verkar det även vara lättare att få ett arbete inom denna bransch jämfört med andra branscher.

### **8.3 Varför expanderar bemanningsföretagens verksamhet?**

En central fråga är varför det finns en marknad för bemanningsföretag. Det finns vissa argument som återkommer.<sup>8</sup>

#### **8.3.1 Bemanningsföretagen kombinerar ihop deltids- och delårsarbeten till fasta heltidsarbeten<sup>9</sup>**

Det finns företag som endast behöver hjälp med vissa arbetsuppgifter några timmar i veckan eller på heltid under några veckor. Många personer vill sannolikt arbeta mer än så. I princip skulle en person själv kunna kombinera ihop många deltids- och delårsanställningar till en heltidsanställning, men det kräver mycket tid och kan även innebära nackdelar när det gäller olika former av förmåner, t.ex. försäkringar som är betingade av en viss minsta veckoarbetstid hos en arbetsgivare. Bemanningsföretaget står för kombinerandet av olika deltider till heltid.

---

<sup>8</sup> För en tidigare analys se Houseman (1997).

<sup>9</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

## 8.4 Bemanningsföretag kan vara bättre på att hitta anställda med rätt kompetens

Att få kontakt med sökande till ett visst arbete är bara en del av rekryteringsarbetet. Att välja vem som ska anställas av de sökande är därutöver ett kvalificerat arbete, inte minst vid ett stort antal ansökningar. Av resursskäl har den offentliga Arbetsförmedlingen en begränsad kapacitet att ge denna utökade service till alla företag som efterfrågar den, vilket innebär en möjlighet för företag som är specialiserade i att rekrytera och göra urval. Arbetsförmedlingen gör självfallet bedömningar innan de anvisar sökande till vissa arbetsplatser, men det är mest fråga om vilka förutsättningar personerna i fråga har för ett visst arbete, inte en jämförelse som utmynnar i en rekommendation om vem som bör få en viss tjänst.<sup>10</sup>

Det kan vara svårt för en arbetsgivare att värdera en arbets-sökandes kapacitet om personen i fråga inte har några meriter eller referenser, vilket ofta är fallet för dem som är nya på arbetsmarknaden, t.ex. ungdomar och utrikes födda. I en enkät som skickades ut till bemanningsföretagen år 2000 inom ramen för Mångfaldsprojektet (Näringsdepartementet) ställdes bl.a. frågor om vilka egenskaper som bedömdes vara viktiga för anställning i ett bemanningsföretag. I stort sett samtliga arbetsställen angav att bra arbetsvilja och motivation var viktigt och nästan samma förhållande gällde social kompetens. Lämplig arbetslivserfarenhet och rätt utbildning angavs också av merparten företag som mycket eller ganska viktigt. I och med att bemanningsföretaget ansvarar för själva urvalsprocessen behöver den rekryterande arbetsgivaren inte göra någon egen bedömning av den arbetssökande. På så sätt kan man säga att riskbedömningen vid rekryteringen övertas av bemanningsföretaget. Om det inte fungerar på arbetsplatsen kan personen avsluta sitt uppdrag och i stället hyras ut till ett annat arbetsställe. Det kan eventuellt öppna upp för att fler ”oprövade kort” få möjligheter att visa sin kapacitet än vad som annars skulle vara fallet. På så sätt kan en anställning via bemanningsföretag också tjäna som en provanställning.

---

<sup>10</sup> Friberg, Olli och Wadensjö (1999), Stockholms Universitet.

## 8.5 Kostnader för rekrytering av tillfälliga arbeten

Att förmedla arbete till arbetssökande personer är lättare och kostar mindre om skillnaderna mellan personerna spelar mindre roll. Vid en långvarig tillsvidareanställning är kostnaderna för själva rekryteringen små jämfört med de totala kostnaderna av en anställning. Kortvariga anställningar är emellertid vanliga och verkar även öka i omfattning. De är t.ex. aktuella vid tillsättning av vikariat och vid snabba variationer i efterfrågan. För dem som jobbar inom denna del av arbetsmarknaden kan det vara tidskrävande att med täta mellanrum söka nya arbeten. För arbetsgivaren kan det också vara kostsamt med ständigt nya rekryteringar. Här öppnar sig en möjlighet för bemanningsföretag som kan ge arbetssökande personer en mer stadigvarande sysselsättning genom att anställa personer som sedan hyrs ut till olika företag som önskar anställa personer under kortare tid. Det kan ses som en slags stordriftsfördel som uppstår genom att uthyrningsföretaget kombinerar ett antal möjliga korta kontrakt till ett färre antal långa kontrakt. Genom detta förfaringsätt kan rekryteringskostnaderna fördelas på flera olika uthyrningar.<sup>11</sup>

För personer som ännu inte fått någon fast förankring på arbetsmarknaden kan kortvariga anställningar vara av särskilt värde. De kan dels ge värdefulla erfarenheter, dels referenser som i ett senare skede kan underlätta en mer fast förankring på arbetsmarknaden. För arbetsgivaren kan inhyrning av personal för tillfälliga arbeten vara ett sätt att möta den osäkerhet som råder såväl för omfattningen och varaktigheten av efterfrågan på arbetskraft.

## 8.6 Effektiv matchning av arbetslösa och arbetsgivare inom vissa delar av arbetsmarknaden

En av Arbetsförmedlingens funktioner är att matcha arbetssökande med arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft. Denna matchningsprocess har stor betydelse för att arbetssökande och arbetsgivare ska kunna hitta varandra på ett effektivt sätt. För en arbetsgivare är det av betydelse vilka arbetssökande som använder sig av Arbetsförmedlingen för att söka arbete, och för den arbetssökande vilka arbetsgivare som väljer att efterfråga den offentliga Arbetsförmedlingens tjänster.

---

<sup>11</sup> Ibid.

För företag som väljer mellan att vända sig till den offentliga Arbetsförmedlingen eller till något alternativ är det relevanta således den offentliga Arbetsförmedlingens marknadsandel för den aktuella yrkesgruppen, inte Arbetsförmedlingens marknadsandel för arbetsmarknaden i dess helhet.<sup>12</sup> På liknande sätt är det för de arbetssökande. Det intressanta är i vilken utsträckning de arbetsgivare man vill komma i kontakt med använder sig av den offentliga Arbetsförmedlingen och inte det totala antalet som gör det. Om den offentliga Arbetsförmedlingen har låg täckningsgrad antingen när det gäller arbetssökande eller arbetsgivare på en del av arbetsmarknaden fungerar den sämre som marknadsplats för denna delmarknad.<sup>13</sup>

Det har skett stora förändringar på arbetsmarknaden, t.ex. ökar internationaliseringen av ekonomierna, den tekniska utvecklingen går fort och nya organisationsformer har utvecklats där många befattningar har större bredd i arbetsuppgifterna. I länder som Sverige har detta bidragit till att efterfrågan på personer med längre utbildning ökat jämfört med efterfrågan på personer med kortare utbildning. Det verkar också som om kunskaper i landets språk trots internationaliseringen har fått en allt större betydelse. Bakom detta kan ligga krav på en större bredd när det gäller de uppgifter varje person ska kunna klara av.<sup>14</sup> Enligt utredningens mening har sannolikt de ökade kraven på kompetens hos de arbetssökande också bidragit till att själva matchningsprocessen blivit allt viktigare, vilket sätter fokus på den offentliga Arbetsförmedlingens täckningsgrad.

Utredningen kan konstatera att för vissa grupper av arbetssökande är den offentliga Arbetsförmedlingens täckningsgrad hög, dvs. de flesta vänder sig till Arbetsförmedlingen för att söka arbete. Det gäller framför allt de arbetslösa som är berättigade till arbetslöshetsersättning eller som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd. För att få ersättning måste dessa arbetslösa personer vara registrerade vid Arbetsförmedlingen och med vissa mellanrum besöka förmedlingens kontor. Om den offentliga Arbetsförmedlingen har låg täckningsgrad på arbetsgivarsidan för denna grupp, dvs. att de arbetsgivare som kan vara av intresse för denna grupp inte efterfrågar Arbetsförmedlingens tjänster, kan det inverka negativt på denna grupps möjligheter att få arbete. Av den

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Fridén, Hedén och Wadensjö (2000), Bilaga 2, Mångfaldsprojektet.

anledningen kan en person även uppleva det som mindre värdefullt att vända sig till Arbetsförmedlingen, och en anställning genom ett bemanningsföretag kan eventuellt ses som ett alternativ.

### **8.7 Ökad anställningstrygghet kan leda till ökad efterfrågan på bemanningsföretagens tjänster**

Ytterligare en förklaring kan vara att lagar och avtal gör det kostsamt för företagen att säga upp personer när det sker olika typer av förändringar. Det är lättare att förändra omfattningen av den inhyrda personalen. Bemanningsföretag kan också hyra ut personer till ett annat företag om ett företag inte längre behöver personen ifråga. Ökad anställningstrygghet enligt lag eller avtal kan med andra ord leda till ökad efterfrågan på bemanningsföretagens tjänster.<sup>15</sup>

### **8.8 Inkörsport för ungdomar och personer som är utrikes födda**

I rapporten Personaluthyrningsföretag<sup>16</sup> görs en beskrivning av personalflödena mellan år 1996 och år 1998. Beskrivningen utgår från de personer som enligt registret var sysselsatta inom personaluthyrningsföretag år 1997 och anger vad dessa personer gjorde året före och året efter.

Inflödet visar att närmare en tredjedel av dem som var sysselsatta i ett uthyrningsföretag år 1997 fanns i branschen redan ett år tidigare. Med andra ord utgjordes två tredjedelar av nyrekryteringar. Av dessa kom 83 procent från andra branscher medan 12 procent hade varit arbetslösa. Närmare 60 procent av de nyrekryterade var kvinnor och en tiondel utrikes födda. När det gäller begreppet ”arbetslösa” är det värt att notera att det endast omfattar de personer som varit arbetslösa någon gång under året och som inte haft förvärvsarbete eller studerat. Om man med ”arbetslösa” i stället menar alla som vid något tillfälle under år 1996 varit arbetslösa, men som även förvärvsarbetat eller studerat under året, stiger andelen enligt rapporten till drygt en tredjedel.

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid

Utflödet visar att hälften av dem som var sysselsatta inom personaluthyrningsbranschen år 1997 fanns kvar i branschen även år 1998. En något mindre andel – 45 procent – hade gått till arbeten inom andra branscher, och huvuddelen gick till branscher inom tjänstesektorn. Endast några få procent var arbetslösa och saknade helt förvärvsarbete under år 1998.

Sammantaget konstateras i rapporten att uthyrningsföretagen endast till viss del kan sägas fungera som inkörsport till övriga arbetsmarknaden, samtidigt som materialet tyder på en betydande rörlighet bland de anställda inom branschen. Den grupp som arbetade inom branschen under alla tre år var endast en femtedel av det totala antalet anställda år 1997. Två tredjedelar av de personer som lämnat branschen uppskattas ha fått arbete hos det företag som de arbetar i utifrån bemanningsföretaget. Det konstateras även att bland de arbetslösa under år 1997 var sannolikheten att få ett arbete i en annan bransch större för dem som haft ett arbete inom uthyrningsbranschen, än för dem som överhuvudtaget inte haft något arbete under året. Detta skulle enligt rapporten kunna indikera att arbetslivserfarenhet från uthyrningsbranschen fungerar som en bättre inkörsport till andra typer av arbeten än Arbetsförmedlingens insatser, men det kan naturligtvis även bero på individernas egenskaper.

Rapporten *Hur fungerar bemanningsbranschen?*<sup>17</sup> innehåller en uppföljning av inflödet och utflödet. Här beskrivs vilken sysselsättning de personer som i november 1999 var sysselsatta inom bemanningsbranschen hade året innan och året efter.

Den generella slutsatsen är att de flesta tycks ha varit sysselsatta både året före och året efter. Även i denna studie framkommer att endast omkring 20 procent arbetade i bemanningsbranschen under alla tre åren.

Utrikes födda, speciellt från Afrika, Asien och Sydamerika, och personer under 30 år har samma typ av flödesmönster, dvs. en relativt liten andel arbetar i branschen under alla tre åren och en stor del av inflödet går från studier, arbetslöshet och annan status. Drygt 11 procent av dem som invandrat var arbetslösa året innan de började arbeta i ett bemanningsföretag. Nästan 15 procent av dessa arbetade inom bemanningsbranschen under alla tre åren och 55 procent var sysselsatta i en annan bransch år 2000. Av personer i åldersgruppen 16–30 år arbetade endast drygt 10 procent i

---

<sup>17</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

branschen under alla tre åren och 57 procent var sysselsatta i en annan bransch år 2000.

Bland dem som var arbetslösa året innan de anställdes av ett bemanningsföretag utgjordes en större andel av män (7,8 procent jämfört med kvinnor 4,8 procent). Bland männen hade också en större andel än kvinnorna ”annan status”. I denna kategori ingår bl.a. arbetslösa som inte har ersättning från arbetslöshetsersättningen.

En slutsats från analysen är att förklaringen till att ungdomar och utrikes födda är överrepresenterade just i denna bransch är av samma typ: att jobba i ett bemanningsföretag kan vara ett sätt att få in en fot på arbetsmarknaden, skaffa sig kontakter och nätverk som i förlängningen kan leda till en fast anställning på ett företag i en annan bransch.

### **8.9 Bemanningsföretagen fyller en funktion för personer som befinner sig i etableringsfasen**

För alla som söker arbete är själva mötet med en potentiell arbetsgivare av stort värde. Många arbetssökande har vittnat om svårigheterna att kunna göra sig själv rättvisa när sökandeprocessen inte kommer längre än till en ansökan. Även från arbetsgivarhåll anser man att det är svårt att kunna göra ett relevant urval endast genom den information som framgår av en ansökan. Viktiga egenskaper såsom social kompetens, motivation och svenskkunskaper låter sig inte fångas i en ansökan.

För personer som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden är det än viktigare att få direktkontakt med potentiella arbetsgivare, eftersom de ofta saknar tidigare meriter och referenser. Med tanke på att både ungdomar och utrikes födda är överrepresenterade i bemanningsbranschen tyder det på att denna bransch har kompetens att bedöma människors kvalifikationer även i de fall personen i fråga saknar tidigare erfarenheter.

Eftersom branschens överlevnad hänger på hur nöjda deras kunder är krävs goda kundkontakter både på kort och lång sikt, och att den uthyrda personalen motsvarar kundernas krav och förväntningar. Företag som hyr in personal från bemanningsföretag vet i regel att de arbetssökandes kvalifikationer och kompetens är utvärderad och att det inte finns någon anledning att ifrågasätta kompetensen hos den personal som hyrs in på samma sätt som om

det hyrande företaget själv rekryterar. I och med att bemanningsföretaget på så sätt ansvarar för själva urvalet blir det sannolikt lättare för den arbetssökande att få möjligheter att visa upp sin kompetens. På så sätt kan bemanningsföretagen fungera som mellanhand mellan arbetsgivaren och de arbetssökande.

Matchningsprocessen kräver ingående kunskaper om såväl utbud som efterfrågan på arbetskraft. Det som kännetecknar bemanningsbranschen är att man specialiserar sig på vissa delar av arbetsmarknaden. Det gör det lättare att skaffa sig en överblick över både utbud och efterfrågan av arbetskraft inom de utvalda branscherna. Den offentliga Arbetsförmedlingen har t.ex. en relativt låg täckningsgrad för tillfälliga och korta anställningar, vilka är av särskild betydelse för personer som befinner sig i etableringsfasen. I dessa fall kan ett bemanningsföretag utgöra ett alternativ till Arbetsförmedlingen. Möjligen kan den flexibilitet som en anställning inom bemanningsbranschen medför också vara av värde för ensamstående föräldrar som har svårt att jobba heltid.

Sammantaget verkar det som att bemanningsföretagen har en funktion att fylla för personer som håller på att etablera sig på arbetsmarknaden.

### **8.10 Bemanningsföretagen kan även spela roll för dem som står längre ifrån arbetsmarknaden**

Vid sidan av de bemanningsföretag som hittills har beskrivits finns även vissa företag som mer arbetar på uppdragsbasis, t.ex. på uppdrag av Arbetsförmedlingen eller på uppdrag av arbetsgivare som försöker finna en ny anställning för personer som blivit övertaliga i den egna organisationen (s.k. outplacement). Arbetsmarknadsstyrelsen anordnar inte sådan verksamhet på reguljär basis, men både Samhall och Lernia gör det. Det finns dock inga utvärderingar av denna verksamhet.

I en rapport från Växjö universitet<sup>18</sup> utvärderades dock hur två arbetsförmedlingar och ett bemanningsföretag klarade av att placera utrikes födda långtidsarbetslösa i arbete. Bemanningsföretaget och en av arbetsförmedlingarna fick extra resurstillskott för uppdrag. Resultatet visade att bemanningsföretaget fick sämre resultat när det gäller att skaffa arbeten till de långtidsarbetslösa invandrarna. Dock ingick endast tre lokala arbetsmarknader i denna

---

<sup>18</sup> Behrenz m.fl., Ura 2002:6.



undersökning, och de skilde sig åt avseende faktorer som är svåra att kontrollera för. Dessutom var personerna i undersökningen långtidsarbetslösa med speciella problem, en grupp som bemanningsföretagen i regel inte har några erfarenheter av att jobba med.

En mer positiv bild ges i en utvärdering gjord i Tyskland. I den tyska delstaten Rheinland-Pfalz har under 1990-talet personaluthyrning använts som ett arbetsmarkandspolitiskt medel för svårplacerade på arbetsmarknaden. En utvärdering har visat att de som genomgick detta program fick arbete i betydligt större omfattning än jämförelsegruppen. Autor och Houseman (2002) använder sig av en metod som kallas ett naturligt experiment. I ett program för att placera enskilda med ekonomiskt bistånd i arbete fördelades deltagarna slumpmässigt på två anordnare. Den ena använde sig av placering i bemanningsarbete mycket mer än den andra. Undersökningen pekar på att en placering i bemanningsföretag kortsiktigt leder till högre inkomst men att det inte går att se en långsiktig effekt på anknytningen till arbetsmarknaden.<sup>19</sup>

Även i Nederländerna<sup>20</sup> finns exempel på bemanningsföretag som arbetar med att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer som är i behov av stöd. I bemanningsföretaget Transferpunt Zoetermeer (TAZ) samarbetar man med det statliga organet CWI (Centrum för Arbete och Inkomst) och kommunen för att förmedla jobb till dem som är arbetslösa både kortare och längre perioder. TAZ kan även hjälpa företag med att förmedla jobb till dem som är överflödiga i företaget och hjälpa dem att hitta plats i företag som har tillfälliga toppar. Framgångsfaktorer för verksamheten beskrivs vara goda och personliga kontakter med arbetsgivarna i trakten. När man lyckas få ut någon i arbete får TAZ delar av ersättningen från kommunen, och om den personen fortfarande jobbar efter sex månader utgår hela den ersättning som man avtalat om, vilket skapar incitament för TAZ att noga följa upp varje placering. Efter ett år hade man fyllt ungefär 100 vakanser, 75 av kunderna hade helt lämnat beroendet av ekonomiskt bistånd och 44 personer genomgick olika utbildningar.

Även om det hittills inte finns några mer omfattande erfarenheter av bemanningsföretagens roll för dem som är i behov av särskilt stöd för att komma in på arbetsmarknaden, tyder de tyska och nederländska exemplen på att bemanningsföretagen även kan spela en viss roll för dem som står längre ifrån arbetsmarknaden.

<sup>19</sup> Andersson och Wadensjö, IFAU, Rapport 2004:15.

<sup>20</sup> Studiebesök hösten 2005.

## 9 Socialt företagande – arbete och mänsklig utveckling

Omfattande forskning visar att arbete och yrkesidentitet är av central betydelse för människans välbefinnande. För många förutsätter det en anställning med lön, men det är även viktigt att få möjlighet att delta i ett socialt sammanhang, känna sig behövd och få bidra till samhället med sina egna resurser. Att skapa arbete för dem som står utanför arbetsmarknaden har traditionellt varit statens och den offentliga sektorns ansvar. Ett komplement till den traditionella arbetsmarknadspolitiken börjar i dag växa fram inom vad som brukar kallas den sociala ekonomin.

I dag finns det över 170 sociala företag fördelade över hela landet. Deras huvudsyfte är att bedriva en icke-vinstdrivande arbetsintegrerande verksamhet, enligt en sammanställning som gjorts på uppdrag av projektet Equal Socialt företagande – en väg till arbetsmarknaden. Uppskattningsvis arbetar cirka 4 500 personer i dessa sociala företag.<sup>1</sup> En av förklaringarna till framväxten av dessa företag uppges vara en allt hårdare arbetsmarknad med minskade möjligheter för personer med olika typer av arbetshinder att få arbetsprövning och individanpassade, rehabiliterande arbetsmiljöer.<sup>2</sup>

### 9.1 Social ekonomi

Den sociala ekonomins möjligheter uppmärksammades i ett tidigare skede i ett antal europeiska länder, framför allt i länder som under årtionden haft hög arbetslöshet. Begreppet social ekonomi kom till Sverige i samband med EU-medlemskapet år 1995 och har sitt ursprung i det franska begreppet *économie sociale* och anknyter till det engelska begreppet *non-profit*. I Sverige räknar vi vanligtvis

---

<sup>1</sup> Projekt drivs av NUTEK. Sammanställningen är gjord av Friberg, P. och Laurelli, E. (2006).

<sup>2</sup> Laurelli, E. (2002), Rapport från Arbetslivsinstitutet, Sociala arbetskooperativ.

in föreningslivet, ideella sektorn och folkrörelserna i det som kallas sociala ekonomin. Begreppet är fortfarande relativt nytt och de flesta har inte haft anledning att närmare reflektera över dess roll och plats i välfärdssystemet.

En arbetsgrupp inom dåvarande Inrikesdepartementet fick år 1997 i uppdrag att ta fram en svensk definition av social ekonomi. Utifrån detta arbete växte så småningom följande definition fram:

Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.<sup>3</sup>

I och med att social ekonomi kom att knytas till folkrörelsetraditionen hamnade frågan inledningsvis under Kulturdepartementet, men fördes senare över till Näringsdepartementet.

Inom EU framhålls den sociala ekonomin som en sektor med stor tillväxtpotential och begreppet blev officiellt erkänt inom EU år 1989. I dag utgör det en central del av EU-politiken. EU:s strukturfondsprogram, i första hand Equal och Växtkraft Mål 3, har möjliggjort att det sociala företagandet och det sociala entreprenörskapet har kunnat utvecklas inom arbetsmarknadsområdet.

## 9.2 Socialt företagande

Någon specifik definition av vad socialt företagande är inom den sociala ekonomin har inte presenterats i Sverige. Det tycks däremot finnas en samsyn kring vissa uppfattningar. En grundläggande princip är att det är människorna som står i centrum och att det finns ett tydligt empowerment perspektiv i det sociala företagandet. Sociala företag drivs av personer som på olika sätt behöver samhällets stöd och som genom sin delaktighet i företaget får möjligheter att förbättra sin livssituation och återta makten över sina egna liv. Företagsformen bedöms även kunna skapa nya arbetstillfällen eftersom de behov som man tillfredsställer varken tillgodoses av marknaden eller den offentliga sektorn. På så sätt kan nya grupper integreras på arbetsmarknaden.

---

<sup>3</sup> Social ekonomi (2001), En skrift om Regeringskansliets arbete med ett nytt begrepp, s. 10.

De sociala företagen organiseras oftast som ekonomiska eller ideella föreningar, men även aktiebolag och stiftelser förekommer. De verkar både på den privata och den offentliga marknaden genom att sälja produkter och tjänster till privatpersoner, företag och offentlig sektor. De har en affärsidé, de marknadsför och tjänar pengar på sin produktion av varor och tjänster, betalar skatt och arbetsgivaravgifter för sina anställda. Så långt är det inte mycket som skiljer sig från andra företag. Det som dock skiljer sociala företag från andra företag är att de har som mål att tillgodose samhällsrelaterade behov samtidigt som de driver en affärsverksamhet. Verksamheten är även i olika grad finansierad från samhällets sida.<sup>4</sup>

Det europeiska forskningsnätverket EMES<sup>5</sup> har gjort empiriska studier av det sociala företagandet i de flesta EU-länder. Även svenska forskare har deltagit och bland annat beskrivit Samhall och sociala arbetskooperativ. Genom denna forskning har de sociala företagen klassificerats enligt en modell med fyra kategorier:

1. *Övergångsföretag*: Erbjuder arbetsträning, rehabilitering och utbildning. Därefter går de berörda vidare till andra företag.
2. *Företag som skapar permanenta arbeten*: Erbjuder arbeten som finansieras genom försäljning av tjänster och varor till marknaden.
3. *Permanent subventionerade företag*: Erbjuder arbetsplatser för svårt funktionshindrade.
4. *Företag som arbetar med personer som har haft stora sociala problem*: Erbjuder rehabilitering och arbetsplatser till bland annat före detta missbrukare och kriminellt belastade.

I en rapport från Arbetslivsinstitutet<sup>6</sup> görs en inventering av olika verksamheter inom sociala arbetskooperativ. Inventeringen leder fram till följande definition:

- Sociala arbetskooperativ är fristående sammanslutningar av personer som samverkar för att lösa behovet av arbete och social gemenskap genom ett samägt och demokratiskt företag. Vinstmotivet är underordnat syftet att utveckla och göra bruk för

---

<sup>4</sup> Nutek (2005), Socialt företagande – en väg till arbetsmarknaden.

<sup>5</sup> EMES är ett europeiskt nätverk av forskare som också samarbetar med det sociala företagandets organisationer.

<sup>6</sup> Laurelli, E. (2002), Rapport från Arbetslivsinstitutet, Sociala arbetskooperativ.

vars och ens arbetsförmåga och medbestämmande i företagets angelägenheter.

- Personer som befinner sig utanför den ordinarie arbetsmarknaden på grund av funktionshinder eller andra skäl är den dominerande medlemsgruppen.
- De sociala arbetskooperativen bedriver affärsverksamhet med varu- och tjänsteproduktion för försäljning och de har alltid en relation till offentlig sektor, genom olika typer av stöd, bidrag, försäljning av platser eller tjänster.

### Begreppet empowerment

Det finns ingen enhetlig definition på begreppet empowerment. Ordet bygger på det engelska ordet "power" som både betyder makt och kraft. Sammanslagningen av dessa två ord ger dock en vägledning till hur begreppet tolkas när det handlar om socialt företagande. Eftersom det har blivit lite av ett modeord som används i vitt skilda sammanhang och med olika innebörder kan det vara på sin plats att titta närmare på detta begrepp.

Ett sätt att förstå empowerment är att se det i relation till dess motsats. I artikeln Empowerment – kan vi lära oss något av Pippi Långstrump? beskriver Bengt Starrin empowerment i förhållande till paternalism. Båda begreppen utgör förhållningssätt vid arbetet med att hjälpa människor. Det paternalistiska sättet bygger på över- och underordning där man antar att människor i allmänhet och s.k. utsatta människor i synnerhet inte själva vet vad som är bäst för dem, utan bedömningen av detta är en fråga för en "expert" eller för en myndighet. I en paternalistisk lösning av sociala problem som t.ex. arbetslöshet, fattigdom och sjukdom spelar de arbetslösa, de fattiga och de sjuka en underordnad roll både när det handlar om att ta fram olika lösningsförslag och när det gäller förslagets genomförande. Den administrativa "expertens" synpunkter väger alltid tyngst. I motsats till detta synsätt associerar den empowermentorienterade tanken till begrepp som självförtroende, stolthet, delaktighet, makt, kraft, egenkontroll, kompetens, medborgarskap, självstyre och liknande. Verksamhet och förhållningssätt som är "empowering" är sådana som stärker och stödjer den

enskilde genom att man visar respekt och inte använder sig av förhållningssätt som trycker ned och exkluderar andra människor.<sup>7</sup>

### 9.3 Utvecklingen i Sverige<sup>8</sup>

Kooperativa verksamheter har sin ideologiska grund i 1800-talets tankar om självhushåll, oberoende, självtillit och solidaritet mellan resursstarka och resurssvaga. De startas i regel utifrån behov som personer i en grupp har gemensamt och som kan tillfredsställas genom en ekonomisk verksamhet, där medlemmarna deltar som konsument, producent eller med sin arbetskraft. Olika rörelser som startade under 1960- och 1970-talet kring kollektivt boende och arbete, daghem och miljöfrågor utvecklades under 1980-talet. Entreprenörskapet i de sociala arbetskooperativen började dock med grupper som framför allt kom från psykiatrin. År 1979 presenterades riktlinjer för en ny psykiatri. Den slutna vården skulle minska och mentalsjukhusen skulle avvecklas. Utflyttningen ut i samhället påbörjades, och i samband med detta uppmärksammades att målgruppen saknade möjligheter till social gemenskap och arbetsrehabilitering på många orter. Kommunala företrädare tog initiativ till studieresor till framför allt Italien där man redan hade erfarenheter av kooperativa verksamheter för personer som tidigare varit inskrivna på mentalsjukhus. Med konferenser och föredrag spreds idéerna vidare och de första sociala arbetskooperativen startades genom ekonomiskt stöd från Allmänna Arvsfonden, Socialstyrelsen, Dagmarpengar, otraditionella medel från länsarbetsnämnderna m.m.

Den kooperativa metoden har spritt sig och i dag finns det arbetskooperativ där medlemmarnas svårigheter att konkurrera på den ordinarie arbetsmarknaden beror på andra typer av funktionshinder, t.ex. språksvårigheter och avsaknad av en gångbar utbildning eller yrkeserfarenheter. Det finns också allt fler exempel på att personer som av olika anledningar är långtidsarbetslösa bildar kooperativa företag för att ge sig själva arbete. Utvecklingen har gått från en mer terapibetonad sysselsättning till en ökad marknadsorientering med tyngdpunkt på hantverk och kafé- och restaurangverksamhet.

---

<sup>7</sup> Artikeln är skriven av Starrin, B. (2006), Karlstads universitet.

<sup>8</sup> Laurelli, E. (2002), Rapport från Arbetslivsinstitutet, Sociala arbetskooperativ.

## 9.4 Social ekonomi i Storbritannien<sup>9</sup>

I Storbritannien har välgörenhet av hävd haft stor betydelse i lösningen av sociala frågor. Ur den ekonomiska krisen skapades en grogrund för starka välgörenhetsorganisationer som agerade tillsammans med en växande medborgarrörelse inspirerad av USA. Med honnörsord som gräsrotsdemokrati och självorganisering byggde man upp olika *community businesses*, med hjälp av medel från välgörenhet och lotterier etc. Genom den sociala ekonomin skapades på så sätt nya innovativa sätt att lösa välfärdsproblem i olika former av kooperativa och ideella verksamheter. Behoven av anpassade verksamheter för att anställa funktionshindrade låg som grund för skapandet av *social firms*.

Målsättningen för dessa brittiska social firms är att förbättra anställningsmöjligheterna för funktionshindrade och skapa stödstrukturer som leder till empowerment och individuell utveckling, samtidigt som de är affärsdrivande verksamheter med företagsmässiga mål att bli så självbärande som möjligt. Liksom i Sverige finns ingen klar gränsdragning mellan de olika typerna av verksamheter inom den sociala ekonomin. Vissa har en klar kooperativ identitet, andra en grund i välgörenhet och frivilligt arbete. Medlemsgrupperna varierar från mindre grupper av personer som samverkar för att skapa arbete eller tillgodose gemensamma behov av service eller t.ex. boende, till hela samhällen som samverkar för att tillfredsställa lokala behov av välfärd och utveckling.

## 9.5 Social ekonomi i Italien<sup>10</sup>

Den kooperativa rörelsen i Italien är stark. Den har av tradition varit en kooperativ rörelse som organiserat alla olika typer av kooperativ. Italien har mer allmänt än något annat västeuropeiskt land valt den kooperativa företagsformen. Kooperativ i Italien är i huvudsak organiserade i två stora nationella federationer:

- Legacoop, som har sitt ursprung i den socialistiska rörelsen.
- Confederacoop, som hör till den katolska traditionen.

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

De sociala kooperativen växte liksom i andra europeiska länder fram i slutet av 1970-talet, som ett svar på hög arbetslöshet och ökade sociala kostnader i välfärdssystemet. De första sociala kooperativen skapades av katolska grupper, men rehabiliteringskooperativen i Trieste har även en spelat en stor roll. Dessa kooperativ bildades som en följd av nedläggningen av ett mentalsjukhus.

Kooperativ i Italien regleras av en särskild lagstiftning. Det krävs mindre kapital för att starta kooperativ än andra företagsformer. Kooperativa företag måste avsätta en viss andel av sin vinst till en kooperativ fond som finansierar den kooperativa rörelsen. Kooperativ i Italien är befriade från företagsskatt på vinsten. De ska ha som målsättning att uppfylla det allmänna samhälleliga intresset att främja mänskliga behov och att socialt integrera medborgarna genom att erbjuda hälsovårds- och utbildningstjänster samt att genomföra diverse aktiviteter – jordbrukande, industriella, affärsdrivande eller tjänster – med syftet att finna förvärvsarbete för ”missgynnade” personer (den italienska beteckningen är ”svantaggiato” och det finns ingen riktigt bra översättning till svenska). Grupper som omfattas av verksamheten är t.ex. personer med fysiska, psykiska eller andra funktionshinder.

För närvarande erbjuder cirka 61 procent av de sociala kooperativen verksamhet i form av hälsovård och utbildningsinsatser, och cirka 37 procent genomför aktiviteter för att finna förvärvsarbete för dessa missgynnade personer. Övriga kooperativ betraktas som en blandning av de bägge.

## 9.6 Jämförelse mellan Sverige, Italien och Storbritannien<sup>11</sup>

I Sverige har de ideella organisationerna mer varit intresseorganisationer för att identifiera och framföra olika gruppers behov. Till skillnad mot Italien och Storbritannien har välgörenhet inte utgjort någon grund för utvecklandet av sociala företag i Sverige. Den sociala ekonomin kom upp på agendan i och med EU-inträdet år 1995, men redan innan hade dock olika processer inletts för att hitta modeller för samarbete mellan kooperativ och myndigheter. Några exempel är daghemskooperativ och socialt arbete inom missbrukarvården.

---

<sup>11</sup> Ibid.



Den traditionella statliga arbetsmarknadspolitiken och den stora verksamhet som Samhall bedrivit har inneburit att det i Sverige inte funnits så stort utrymme att utveckla andra affärsdrivande verksamheter med målsättningen att skapa arbete för funktionshindrade. På senare tid har dock denna målgrupp utvecklats mot ökat socialt företagande. De verksamheter som skapats är förhållandevis små jämfört med de verksamheter som bedrivs i Italien och Storbritannien, där många verksamheter mer påminner om Samhall med en mer traditionell företagsstruktur.

Medlemsgrupperna i Sverige har en spännvidd från dem som står mycket långt från arbetsmarknaden till dem som använder kooperativet som sin arbetsplats i stället för att söka sig ut på öppna marknaden, eller i första hand som en språngbräda för att gå vidare. I Storbritannien och i Italien fångar man till stor del upp de personer med funktionshinder som i Sverige förmodligen skulle ha erbjudits arbete på Samhall eller kanske andra arbetsmarknadsåtgärder. Eftersom man i Italien och i Storbritannien bedriver sociala arbetskooperativ med löneanställda (inklusive lönebidrag) och ibland också med ideellt arbetande personer, ställs större krav på bärande affärsidéer. I Sverige kan sociala arbetskooperativ starta en verksamhet utan att ha några lönekostnader mer än till handledarna. Företagskulturen kan därmed sägas vara mer utpräglad i Italien och i Storbritannien jämfört med Sverige. I Sverige är utvecklingen av affärsverksamheten i högre grad beroende av medlemsgruppens egen vilja att utveckla en företagskultur. I vissa fall är bevekelsegrunderna i stället att ha en mer social inriktning, där arbetet leder till gemenskap och inte nödvändigtvis till lön och arbetslivsliknande krav. Eftersom många kooperativ i Sverige startar utifrån kommunala initiativ och med offentligt anställd personal som eldsjälarna i utvecklingsprocessen, finns det ofta en svag företagskultur. Entreprenörskapet inriktar sig i högre grad på att skapa goda verksamheter med meningsfyllda arbetsuppgifter utifrån medlemmarnas intresse och behov. I Italien och Storbritannien finns det s.k. workshops, daglig verksamhet, som fyller denna funktion, men i de flesta fall är inte de funktionshindrade medlemmar i de verksamheterna, utan de drivs av andra personer.

## 9.7 En överblick av de sociala företagen i Sverige<sup>12</sup>

Det finns en mängd olika inriktningar på de sociala företag som bedrivs i Sverige. Startmiljön finns ofta i föreningslivet och i lokalsamhället. Somliga syftar till att skapa arbete i utsatta områden i städer eller i glesbygd, och samtidigt utveckla lokalsamhället och skapa ett bättre liv för dess invånare. Andra riktar sig till människor med arbetshinder i form av fysiskt eller psykiskt funktionshinder eller sociala problem. Dessa personer skulle med stor sannolikhet ha varit sysslolösa och i varierande grad i behov av andra insatser från samhällets sida om de inte hade varit engagerade i denna typ av verksamhet. Andra exempel är företag, fackföreningar och eldsjälar som engagerat sig för att minska arbetslösheten och sjukskrivningarna, och ge människor en chans att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden.

Nedan presenteras ett antal verksamheter i syfte att åskådliggöra mångfalden inom socialt företagande:

*Eko-Teck i Kramfors och Sollefteå* är ett av Sveriges största sociala företag och har som målsättning att skapa meningsfulla och varaktiga arbeten för människor med arbetshinder. Verksamheten spänner inom en rad olika affärsområden: metallåtervinning, kartong och emballagetillverkning, bilrekonditionering, snickeri, handelsträdgård, legoarbete, syverkstad och personaluthyrning.

*Kooperativet Kullen* utvecklades inom Equal-projektet Egenmakt i Örebro. Kooperativet säljer rehabiliteringstjänster, driver restaurang, catering och en städ- och fastighetsverksamhet i bostadsområdet Baronbackarna i Örebro. Av de hundra medlemmarna arbetar en del i företaget, medan andra utbildar sig eller deltar i olika aktiviteter.

*Gemenskapsföretaget i Byske-Vaxdal* (Västerbotten) är en ideell förening som bildats av bygdens föreningar och företag. Syftet är att skapa fler jobb och ekonomisk tillväxt. Den ideella föreningen äger ett aktieföretag som driver verksamhet inom turist- och servicenäringarna.

*Xpandia vision* är en ekonomisk förening startad som ett EU-projekt i Rinkeby av personer från fem etniska och andra föreningar. Syftet är att skapa kontakter mellan arbetslösa och den lokala

<sup>12</sup> NTG – Socialt företagande (2005), Socialt företagande – En väg till arbetsmarknaden. En handlingsplan för tillväxt genom fler och starkare sociala företag.

arbetsmarknaden på Järvafältet. Ungdomar i riskzon slussas till arbete eller studier. Föreningen har också fungerat som en språngbräda för tidigare arbetslösa medarbetare som gått vidare till andra anställningar.

*Basta arbetskooperativ* i Nykvarn och *Basta Väst* i Borås är två företag som genom kvalificerat arbete, boende och en rik fritid erbjuder en väg bort från droger och misär. Över hundra personer arbetar i dag i de båda företagen och 95 procent har själva haft drogproblem. Bastas verksamheter spänner över djurhållning, byggverksamhet, restaurang, inre och yttre underhållsarbete till klottersanering. Ett utbildningscenter, YES, erbjuder ettåriga yrkesutbildningar.

*Karins döttrar* i Göteborg är ett Vägen Ut-kooperativ som drivs av kvinnor för att hjälpa kvinnor att ta sig ur kriminalitet och missbruk. Bland kooperativets medlemmar finns de med egen erfarenhet av kriminalitet och missbruk. Karins Döttrar säljer arbets träningsplatser men kan också ge långsiktigt stöd. Verksamheten omfattar i första hand vävning och konsthantverk.

*Medvind* är ett kooperativ som grundades år 1997 för att rehabilitera och stödja långtidsarbetslösa, och ge dem möjlighet till praktik och utbildning som ska leda till en anställning på olika företag i närområdet. Den huvudsakliga verksamheten är inriktad på lager- och distributionshantering åt andra företag. Medvind driver också daglig verksamhet för personer med utvecklingsstörning på uppdrag av Östra Göinge kommun.

*Galaxen* är ett aktiebolag ägt av byggindustrin, som rehabiliterar byggnadsarbetare. Verksamheten, som finns på flera platser i landet, omfattar personer som har ett arbetshandikapp och som är arbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa. Placeringen i ett nytt arbete görs med hjälp av lönebidrag. Målet är att cirka tio procent årligen ska kunna lämna sin Galaxanställning till ett ordinarie arbete utan lönebidrag. Galaxanställningen varar i genomsnitt 2,5 år.

*Arbetsgivarringen Arvika-Ed* är en ideell förening som bildats av ett 20-tal företag för att de tillsammans ska kunna erbjuda rehabilitering, arbetsprövning och nytt arbete åt anställda som är eller riskerar att bli långtidssjukskrivna.

*Communicare work* vill skapa en ökad tilltro till unga människors entreprenörskap och arbetsvilja. Företaget förmedlar ung arbetskraft till den värmländska arbetsmarknaden så att fler unga får det jobb de vill ha. Man driver en uppdragsförmedling samt ger unga människor möjligheter att pröva på att starta ett eget företag.

## 9.8 Utvecklings- och startkostnader

Många av de sociala arbetskooperativ som finns i dag har startats som Mål 3- eller Employment-projekt med kommuner, länsarbetsnämnder och Försäkringskassan som medfinansierare. Finansieringen kan komma från ett flertal källor:

- Kommunerna bekostar ibland delar av startprocessen utifrån projektpengar eller från befintlig budget.
- Länsstyrelserna har i några fall gått in med projektpengar för utvecklingsprocessen.
- Arbetsmarknadsverket går ibland in med utvecklingspengar, de tidigare otraditionella medlen eller andra tillgängliga projektpengar.
- Försäkringskassan har tidigare haft tillgång till s.k. Dagmar-medel som använts vid starten.
- ESF-kontoren har inom ramen för ett flertal EU-projekt gett stöd till utvecklingen av sociala arbetskooperativ.
- Allmänna arvsfonden har bekostat startkostnader och speciella projekt för utvecklingen av sociala arbetskooperativ.

I dag är dock EU-medlen de vanligast förekommande startbidragen till sociala arbetskooperativ. Det finns dock inga enhetliga riktlinjer från myndigheterna. Förutom Allmänna arvsfonden finns det heller ingen fond i Sverige som kan ge bidrag till investeringskostnader eller ge förmånliga lån till sociala arbetskooperativ. Den alternativa banken JAK kan i vissa fall förmedla lån till denna typ av projekt.

## 9.9 Finansiering av den dagliga driften

De sociala arbetskooperativen bedriver affärsverksamhet som i olika grad ger intäkter till verksamheterna. I och med att intäkterna varierar, skiftar även behovet av samhällets stöd.

De sociala arbetskooperativen befinner sig i olika utvecklingsfaser. Starten sker i samband med att en idé kommer upp i någon grupp och sedan görs en bedömning av det färdiga kooperativets långsiktiga behov av verksamhets- och kompetensutveckling. Den uttalade ambitionen är att det samhälleliga stödet successivt ska minska i denna process, till förmån för kooperativets oberoende och normalisering.

Vissa sociala arbetskooperativ har dock sämre förutsättningar att kunna uppnå dessa ambitioner. Den affärsverksamhet man bedriver har kanske inte målsättningen att skapa en självbärande affärsverksamhet, utan har snarare syftet att driva en gemensam arbetsplats främst med ändamålet att erbjuda sina medlemmar en social gemenskap och en meningsfull sysselsättning. För kooperativets medlemmar innebär detta en möjlighet att få använda sin arbetskapacitet, som annars inte efterfrågas på arbetsmarknaden.

Driftskostnaderna när kooperativen startat kan förklaras genom nedanstående bild, som är en schematisk bild av flödet av ekonomiska transaktioner genom de sociala arbetskooperativen:

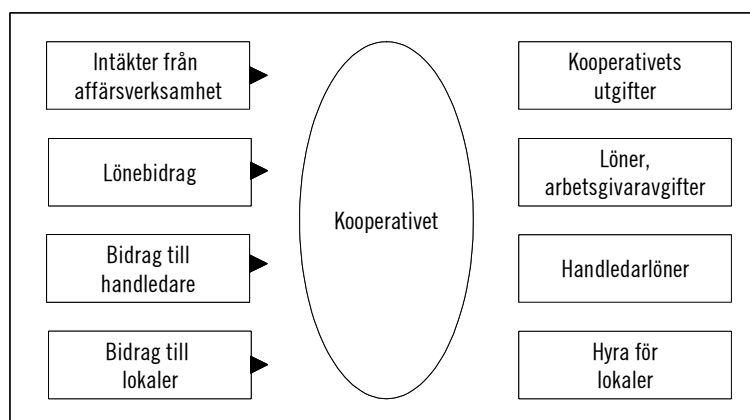


Fig omarbetning från Yohanan Stryjan; Social cooperatives in Sweden: etudes in entrepreneurship working paper 1/2002, Södertörns högskola.

Sociala arbetskooperativ i Sverige har i allmänhet byggts upp med utgångspunkt från att de enskilda medlemmarna har sin försörjning ”tryggad” via socialförsäkringssystemet eller någon form av arbetsmarknadsstöd, samt att det sociala arbetskooperativet får stöd från kommunen. Den regelrätta affärsverksamheten har därigenom inte varit drivkraften för starten av kooperativen. Det finns dock exempel på nystartade verksamheter där de egna intäkterna växer.

### 9.10 Affärsverksamhet

Intäkterna kommer dels från försäljning av varor och tjänster på den öppna marknaden, dels från försäljning till den offentliga sektorn.

De mer affärsinriktade kooperativen har ofta en omsättning på flera miljoner kronor, medan de övriga har mycket varierande intäkter.

En stor grupp har intäkter runt 100–200 000 kronor om året. Arbetet i många sociala arbetskooperativ utförs i regel inom områden som inte är tillräckligt lukrativa för privata entreprenörer, men som skapar ett mervärde i samhället för kunder och kooperativens medlemmar.

Försäljning till den offentliga sektorn kan ske på tre sätt:

- Daglig verksamhet till den personkrets som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Det är ett begränsat antal sociala arbetskooperativ som vänder sig till denna målgrupp. De som finns finansierar verksamheten nästan uteslutande med den ersättning man får från kommunen.

Ersättningen förutsätts i allmänhet täcka samtliga kostnader för verksamheten.

- Rehabiliteringsplatser och arbetsträning till personer som är aktuella inom socialtjänsten, försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen.

Rehabilitering och arbetsträning förekommer i mindre omfattning bland de sociala arbetskooperativen. Förutsättningen är att det finns en tillfredställande kompetens inom kooperativet. I regel är det Försäkringskassan som köper dessa tjänster.

- Försäljning av service och produkter till offentlig sektor, t.ex. snöröjning, parkskötsel, inventariereparationer, konferensarrangemang, kaféverksamhet i offentlig miljö etc.

### 9.11 Kommunala bidrag

Kommunala bidrag kan förekomma i en rad olika former, men det vanligaste är att kommunen står för kostnaderna för handledare och lokaler. Antingen genom att ge ett bidrag i pengar som motsvarar dessa kostnader eller genom att tillhandahålla dessa resurser gratis. Dessa bidrag regleras i dag i väldigt liten utsträckning i avtal, utan de styrs i regel av muntliga överenskommelser.

### 9.12 Stödstrukturer

Lokala kooperativa utvecklingscentrum (LKU) finns i varje län och ger rådgivning, konsultation och utbildning till alla typer av nykooperativa grupper. Verksamheten stöds av staten via NUTEK och av lokala medlemmar, bl.a. kommuner, kooperativa företag och intresseorganisationer. På vissa LKU finns speciella rådgivare som specialiserat sig på sociala arbetskooperativ och deras behov av rådgivning och utbildning. De kooperativa rådgivarna arbetar med mobilisering, informationsspridning, projektledning, affärsutveckling, kooperativ organisering, kooperativ företagsrådgivning och samverkansfrågor inom den sociala ekonomin. I vissa fall är de även involverade i kooperativa projekt i andra länder. När det gäller de sociala arbetskooperativ har de deltagit i startprocesserna, med mobilisering av målgrupper och offentliga myndigheter och utbildningar inför kooperativens företagsstart. De arbetar även med kontinuerlig rådgivning till de etablerade kooperativen och hjälper dem också i nätverksbyggande och med relationerna till myndigheter och andra organisationer. De lokala kooperativa utvecklingscentrumen är samlade i en gemensam organisation, Föreningen kooperativ utveckling, FKU.

År 1997 bildades Sociala kooperativ-projektet med målsättningen att synliggöra sociala arbetskooperativ som en metod på den nationella arenan. Genom detta projekt har olika typer av informationsmaterial producerats. Projektet har även genomfört

kurser och utbildningar i egen och andras regi med fokus på kommunala företrädare som målgrupp.

År 2000 bildades Sociala kooperativens intresseorganisation, Skoopi. Skoopi har en styrelse med representanter för sociala arbetskooperativ från olika håll i Sverige. Både kooperatörer och handledare kan representera sina respektive kooperativ. Skoopi har fått projektmedel från Allmänna arvsfonden.

Folkhögskolor och studieförbund är ofta involverade i de utbildningar som ges för att bilda kooperativet och göra gruppen beredd att organisera sitt kooperativ, demokratiskt och affärsmässigt. Ofta sker detta i samverkan med LKU eller annan företagskompetens.

Folkbildningens målsättning är att skapa utbildningsresurser som utgår ifrån individernas och gruppens behov. De har ofta också en gedigen erfarenhet och kompetens att arbeta med funktionshindrade grupper som behöver en anpassad studiesituation.

### 9.13 Medlemmarnas försörjning

Det är vanligt att deltagarna får en subventionerad lön i form av lönebidrag eller anställningsstöd. Det förekommer även att man har partiell sjuk- eller aktivitetsersättning. Försörjning genom arbetslöshetsersättningen eller i form av aktivitetsstöd kan också förekomma, liksom ekonomiskt bistånd från socialtjänsten, men det är inte lika vanligt.

### 9.14 Har socialt företagande konkurrensfördelar jämfört med andra företag?<sup>13</sup>

De sociala företagen konkurrerar med andra företag på både den privata och offentliga marknaden. Affärsverksamheten ger arbete och inkomster, även om inkomsterna inte alltid räcker till att fullt ut skapa löneutrymmen som det går att leva på. De måste då kompletteras med bidrag från det offentliga. Det väcker frågan om dessa företag konkurrerar på samma villkor som näringslivet i övrigt. Förespråkare för socialt företagande menar att det är rimligt att utsatta människor kompenseras för sina arbetshinder eftersom de har stora konkurrensnackdelar i förhållande till dem som be-

---

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, Socialt företagande – Om den sociala ekonomins dynamik, Exemplet Basta Arbetskooperativ.



finner sig på den reguljära arbetsmarknaden. Ett annat argument som förs fram är att det ligger väl i linje med den svenska arbetsmarknadstraditionen att kompensera företag och enskilda för handikapp. Merkostnadsersättningen till Samhallföretagen och lönebidrag är båda exempel på hur sociala, fysiska och psykiska handikapp kompenseras.

Detta principiella förhållningssätt kan dock inte helt utesluta att det lokalt kan uppstå konkurrensproblem mellan ett socialt och ett kommersiellt företag. Problem uppstår t.ex. om det subventionerade företaget lämnar marknadsprissättningen och säljer sina produkter till markanta underpriser. Om företaget inom den sociala däremot inte konkurrerar med priset utan i första hand med kvalitet, kan problemet undanröjas.

### 9.15 Lönsamt – för vem?

Att sociala företag är samhällsekonomiskt nyttiga och att de ger sociala mervärden för deltagarna är inte särskilt kontroversiellt att hävda.

Det är naturligtvis av intresse för hela samhället att långtidsarbetslösa, långtidssjuka och andra marginaliserade grupper lättare kan komma in på arbetsmarknaden. Frågan om hur lönsamheten i sociala företag kan låta sig mätas är dock inte lika enkel. I dag finns stöd för uppfattningen att rehabiliteringsprocessen i hög grad stärks av att den enskilde kan återerövra makten över sitt eget liv, återta kontrollen och uppleva oberoende och stolthet över det han eller hon gör. Denna betoning på empowerment är central för de sociala företagen men av naturliga skäl också svår att mäta.

I rapporten *Den dolda lönsamheten?*<sup>14</sup> görs en pilotstudie i syfte att upprätta socioekonomiskt bokslut för tre sociala företag – Basta, Baronbackarna och Vägen ut. Modellen går ut på att komplettera det företagsekonomiska bokslutet med ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utgångspunkten är att ju mer sammansatt rehabiliteringsbehov en person har desto fler samhällsarenor är involverade. Den samhällsekonomiska vinsten uppstår när behovet av samhällets stöd minskar i ett antal samhällsarenor. En person som tidigare varit föremål för insatser från flera aktörer och som genom empowerment får möjligheter att kunna leva ett mer självständigt

---

<sup>14</sup> Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2005), *Equal*, Svenska ESF-Rådet, Europeiska socialfonden: *Den dolda lönsamheten? Socioekonomiska bokslut som en metod att värdera sociala företag.*

liv minskar sitt behov av samhällets stöd. Därmed minskar även samhällets kostnader.

## 9.16 Framtida utmaningar

Efter att ha följt frågan under utredningstiden kan vi konstatera att det fortfarande saknas kunskaper om sociala arbetskooperativ, både i samhället i stort och inom arbetsmarknadspolitiken. Fortsatta informations- och rådgivningsinsatser är därför av stor vikt.

Det finns även anledning att i högre grad ta tillvara sociala arbetskooperativ inom arbetsmarknadspolitiken. Vi har under utredningens gång inspirerats av den kraft som finns hos många arbetskooperativ och som ibland beskrivs med det engelska ordet empowerment. Empowerment kan översättas med det svenska ordet egenmakt och innebär i korthet att människor ges möjligheter att återta makten över sitt eget liv och känna sig stolta över det man åstadkommer. Det är kanske den viktigaste förutsättningen för att man ska kunna gå från bidrag till arbete.

En av de frågor som utredningen har reflekterat över är deltagarnas försörjning. Personer som är aktiva i sociala företag får i allmänhet sin personliga försörjning via socialförsäkringssystemet. Det är svårt att se kopplingen mellan ett aktivt deltagande i ett socialt arbetskooperativ och en ersättningsform som förutsätter olika grader av arbetsförmåga. Med tanke på de arbetsinsatser som görs inom ramen för ett socialt arbetskooperativ borde ersättningen vara mer lönelik. Det finns förvisso en viss flexibilitet i det nuvarande regelverket som t.ex. medger att sjuk- och aktivitetsersättning i vissa fall kan kombineras med arbetslöshetsersättning. Den som har sjuk- och aktivitetsersättning kan även under vissa förhållanden ha denna vilande för att pröva ett arbete. Enligt utredningens bedömning skulle dock möjligheterna att anlita sociala arbetskooperativ öka väsentligt om regelverket vore enklare och i högre grad utgick från en persons faktiska arbetsförmåga.

## 10 Kommunernas roll i att aktivera enskilda med ekonomiskt bistånd

Ett av kriterierna för att få ekonomiskt bistånd är att den enskilde som bedöms vara arbetsför ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Kortfattat betyder det att den enskilde är skyldig att söka arbete och att ta erbjudna arbetsmarknadsåtgärder.

### 10.1 Historik

Under 1970- och 1980-talen omfattade den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige som regel 2–3 procent av arbetskraften. Den omfattande massarbetslösheten på 1990-talet förändrade detta på bara några få år. Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade från drygt 50 000 till cirka 200 000 personer mellan åren 1991 och 1994. Den stora mängd människor som behövde samhällets stöd ledde till att många fick arbetsmarknadsåtgärder och att resurserna till arbetsmarknadspolitiken ökade dramatiskt.

Under 1980-talet var arbetsmarknadsinsatserna till enskilda med ekonomiskt bistånd i huvudsak inte en kommunal uppgift.<sup>1</sup> Under 1990-talet förändrades den aktiva arbetsmarknadspolitiken på flera sätt, bland annat genom att kommunerna fick ett större inflytande och därmed större möjligheter att utforma politiken efter lokala behov.<sup>2</sup>

Som vi tidigare konstaterat är den höga arbetslösheten en av de avgörande orsakerna till att kostnaderna för det ekonomiska biståndet ökade under 1990-talet. Kostnadsökningarna innebar ett betydande incitament för kommunerna att på alla sätt anstränga sig att hitta alternativ till ett passivt ekonomiskt bistånd. En annan förklaring till att många kommuner under 1990-talet startade egna

---

<sup>1</sup> Johansson, H. (2001), I det sociala medborgarskapets skugga – rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen, Lund.

<sup>2</sup> SOU 2000:3, Valfärd vid välgskäl.

arbetsmarknadsåtgärder var uppfattningen att Arbetsförmedlingen inte gjorde tillräckligt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd. Under 1990-talet påbörjades det som ibland kallas den tudelade vägens politik inom arbetsmarknadspolitiken. Det innebar att insatser som framför allt riktas till arbetslösa med ekonomiskt bistånd erbjuds aktiva insatser inom ramen för en sekundär arbetsmarknadspolitik eftersom de inte ingår i den primära och nationellt utformade arbetsmarknadspolitiken. Arbetssökande personer med ekonomiskt bistånd har i ökad utsträckning blivit hänvisade till kommunerna. För vissa grupper, som exempelvis ungdomar, har kommunerna tagit ett stort ansvar när det gäller olika typer av aktiveringsinsatser.

Den utveckling med decentralisering och tudelning som började under 1990-talet har fortsatt och till stor del permanentats trots att insatser som kanske var nödvändiga under 1990-talets massarbetslöshet inte är befogade nu under andra och lugnare omständigheter.<sup>3</sup>

## 10.2 Den kommunala aktiveringen

Motivet till att kommunerna<sup>4</sup> bedriver en aktiv politik inom arbetsmarknadsområdet är i huvudsak att stärka de enskildas kompetens så att de kan få jobb eller utbildning och inte längre vara beroende av ekonomiskt bistånd. Över 60 procent av kommunerna uppger i en enkät år 2005 till Sveriges Kommuner och Landsting att denna målsättning uppfylls i och med att personerna fått arbete eller utbildning. Flera betonar också i samma enkät upp målsättningen att minska kostnaderna för det ekonomiska biståndet.

I cirka 85 procent<sup>5</sup> av kommunerna finns en arbetsmarknadsenhet eller motsvarande som arbetar med insatser till arbetslösa. Kommunerna organiserar ansvaret för arbetsmarknadsuppgifterna under många olika förvaltningar. Vanligast är att verksamheten är organiserad under ”kommunkansliet”, 35 procent. Mer än 20 procent av kommunerna organiserar arbetsmarknadsåtgärderna inom socialförvaltningen. I en av tio kommuner är det utbildningsförvaltningen och i sju procent av kommunerna är det en egen

---

<sup>3</sup> Socialdepartementet (2004), opublicerad rapport.

<sup>4</sup> Enkät till kommunerna från Sveriges Kommuner och Landsting 2005.

<sup>5</sup> Enkät svar från kommunerna i en enkät från Sveriges Kommuner och Landsting, 2005.

förvaltning som ansvarar för insatser till arbetslösa.<sup>6</sup> Skillnaderna beror i huvudsak på två faktorer, främst på grund av den tradition och historia som finns när det gäller att organisera dessa insatser. Den andra orsaken är att storleken på kommunen bestämmer hur kommunen har möjlighet att organisera sina arbetsmarknadsinsatser, beroende på att små kommuner många gånger inte har en egen förvaltning för arbetsmarknadsinsatser.

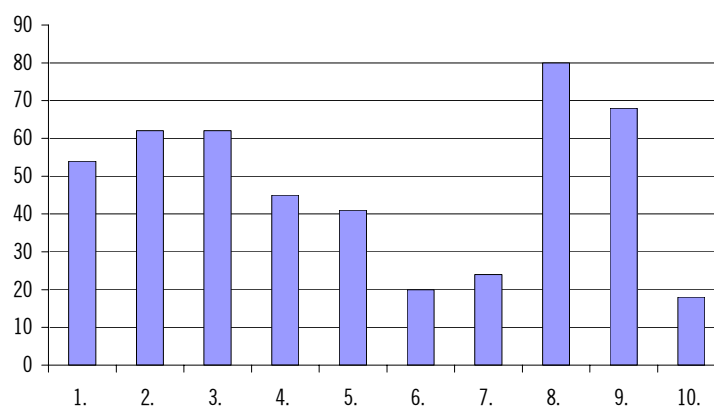
En undersökning från Växjö universitet visar att det år 2002 totalt fanns över 500 aktiveringsprogram i sammanlagt 168 kommuner. I 36 av kommunerna fanns inga lokala arbetsmarknadsprojekt, dvs. i 18 procent av kommunerna. Med tanke på olika former av bortfall, uppskattade studien att det totalt fanns cirka 800 lokala kommunala arbetsmarknadsprojekt. Det innebär tre projekt i varje kommun om projekten skulle vara jämnt fördelade i alla kommuner.<sup>7</sup> Efter år 2002 har det inte genomförts någon rikstäckande undersökning angående antalet kommunala arbetsmarknadsprojekt.

I början av år 2006 genomförde Sveriges Kommuner och Landsting en ny enkätundersökning till kommuner om aktiviteterna inom arbetsmarknadsområdet för enskilda med ekonomiska bistånd. Enkäten besvarades av nästan 75 procent av kommunerna. Resultaten visar att nästan 200 kommuner, dvs. över 90 procent, anordnar insatser för personer med ekonomiska bistånd. När det gäller vilka de insatser som erbjuds visar det på ett stort antal olika insatser.

---

<sup>6</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005), Arbetslösa med försörjningsstöd, Redovisning av en enkät till kommunerna.

<sup>7</sup> Salonen och Ulmestig (2004), Nedersta Trappsteget, Växjö Universitet.

**Figur 10.1** Procentuell fördelning av olika insatserna i kommunerna

1. Arbetsprövning/utredning av arbetsförmåga. 2. Arbetsträning. 3. Coaching. 4. Jobbsökarinsatser. 5. Vägledningsinsatser. 6. Validering. 7. Utbildningsinsatser. 8. Praktik. 9. SFI 10. Annat

*Källa:* Sveriges Kommuner och Landsting, Enkät till kommunerna, 2006.

Enkätsvaren visar att nästan 80 procent av kommunerna anordnar praktik för enskilda med ekonomiska bistånd. Andra mycket vanliga insatser är SFI,<sup>8</sup> coachningsinsatser och olika former av arbetsprövning. Svaren säger dock ingenting om omfattningen av insatserna, dvs. hur frekventa de är och hur många som finns i varje. Sammanfattningsvis kan det dock konstateras att många av dessa insatser liknar de olika program som finns på Arbetsförmedlingen, skillnaden är många gånger endast att de riktar sig till en annan grupp av arbetslösa. Enkätsvaren visar också att det är vanligt med en kombination av insatser, vilket två tredjedelar av samtliga uppger. På frågan om kommunerna har gjort någon uppföljning eller utvärdering av insatserna och dess resultat säger 42 procent av kommuner att de gör eller har gjort sådana.

På uppdrag av utredningen har KPMG gjort en fördjupningsstudie år 2006 i åtta kommuner.<sup>9</sup> Det övergripande syftet med studien har varit att samla in information om hur de lokala aktörerna socialtjänsten, arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen i de olika kommunerna arbetar med de personer som räknas till utredningens målgrupp. De flesta intervjuade lokala

<sup>8</sup> Svenska för invandrare.

<sup>9</sup> Utförd av KPMG. Den finns i särskild bilaga där samtliga fördjupningsstudier har samlats.

aktörerna slår fast att aktiva insatser är betydelsefulla för individer med ekonomiskt bistånd. En viktig del är att bidragstagaren får en mer positiv självbild i och med aktiveringen. (Det beror naturligtvis på om den aktiverande insatsen anses som meningsfull av den enskilde). Sammantaget anser kommunerna att aktiveringen är ett betydelsefullt inslag för enskilda med ekonomiskt bistånd. Kommunerna uppger att en viktig uppgift är att ge den enskilde en ”stegvis förflyttning”, där varje steg innebär ett närmande till arbetsmarknaden. Man anser dock att alla inte ska behöva gå alla steg från början till slut, utan den enskilde ska kunna börja på den nivå som är mest lämplig.

Den stegvisa förflyttningen för enskilda med i första hand komplexa problem, sammanfattar kommunerna i fem steg:

- Normalisering, anpassning till dagligt liv.
- Återanpassning till arbetslivet (information, utbildning).
- Praktik (utbildning) i kontrollerad miljö.
- Praktik (utbildning) i miljö nära öppna arbetsmarknaden.
- Egen anställning.

Exempel på hur den kommunala verksamheten praktiskt utförs beskrivs i KPMG:s rapport, Jobbcenter i Karlstad. Liknande verksamheter finns i flera av de kartlagda kommunerna och detta sätt att arbeta illustrerar hur många kommuner i dag arbetar med enskilda arbetslösa med ekonomiska bistånd. Många arbetar enligt den ordning som beskrivs nedan.

- Först identifieras varje klients kompetens, erfarenheter, styrkor, svagheter och möjligheter. Sedan motiveras klienterna under utbildningstiden med individuella tränings- och motivationsprogram samt därefter matcha rätt person på rätt jobb, utifrån arbetsgivarens behov och önskemål och klientens förmåga och intresse.
- En aktivitet börjar med några veckors träningsprogram, som är inriktat på motivation utifrån varje persons unika situation och förutsättningar – i vilken roll och på vilket sätt kan var och en göra en värdefull insats på en arbetsplats, vad behöver man förbättra och träna extra på?
- Innan en klient bedöms vara lämplig för en extern praktikplats prövas hans eller hennes arbetsförmåga i någon av de interna verksamheterna. Genom dessa verksamheter kan klienter an-

ställas upp till ett år med ”skarpa” arbetsuppgifter på affärs-  
mässiga grunder. Internt i kommunen finns externa uppdrag  
som t.ex. sortering av direktreklam, sortering av olika typer av  
gratisprodukter och mottagnings- och sorteringstjänster till  
möbel- och klädinsamlingar, cykelverkstad m.m.

- När en person bedöms som lämplig för praktik sker match-  
ningsförfarandet i första hand utifrån de aktuella företagens  
behov. Inriktningen är att praktiken ska vara en långsiktig  
lösning, snarare än att snabbt få ut klienterna i sysselsättning.

En genomgående skillnad som rapporten redovisar är att när  
kommunerna anordnar en aktiv insats är inslaget av social träning  
ofta större än vid de åtgärder som genomförs med Arbetsför-  
medlingen som huvudman.

### Kostnader och deltagare

Kommunernas totala kostnader för alla arbetsmarknadsinsatser var  
år 2005 drygt 2,7 miljarder kronor. Kostnaderna har sjunkit något  
sedan 2000, men är tämligen stabila över tiden och oberoende av  
konjunkturerna.

**Tabell 10.1 Kommunernas kostnader för arbetsmarknadspolitiska insatser**

*miljoner kronor, löpande priser*

År	Bruttokostnad	Bidrag från staten och AMS	Övriga intäkter	Nettokostnader
2000	5 881	1 731	1 093	3 057
2001	5 536	1 821	1 009	2 706
2002	5 861	2 101	1 030	2 730
2003	5 865	2 016	1 056	2 793
2004	5 858	2 172	1 174	2 554
2005	6 317	2 252	1 356	2 709

*Källa:* Räkenskapssammandraget, Sveriges Kommuner och Landsting.

De kommunala kostnaderna för aktivitetsprogrammen ligger på  
nästan hälften av de totala kostnaderna för den lokala arbetsmark-  
nadspolitiken, oberoende av konjunktur och arbetslöshetstal.  
Resterande kostnader täcks av statsbidrag och övriga intäkter.



Dessa kommunala aktiviteter fördelas i sin tur på olika målgrupper, där enskilda med ekonomiska bistånd är en av de större.

Den totala kostnaden för den kommunala aktiveringen av enskilda med ekonomiskt bistånd, förutom ersättning till deltagare, uppskattades år 2002 till närmare en miljard kronor.<sup>10</sup> Variationen mellan olika kommuner och mellan olika insatser är dock mycket stor. Rapporten redovisar en mediankostnad på 4 500 kronor per deltagare och månad. Ett fyrtiotal program understiger 1 000 kronor per deltagare och månad, medan ett trettiotal program kostar mer än 15 000 kronor per månad och deltagare.

Totalt deltog cirka 13 500 personer i de kommunala aktiveringsprogrammen år 2002. Av dessa var drygt 7 000 enskilda med ekonomiskt bistånd. De övriga är personer med andra försörjningsformer, i första hand aktivitetsersättning. Antalet deltagare i enskilda aktiveringsprogram varierar kraftigt mellan små projekt till projekt med 976 personer. De flesta, över sjuttio procent, av programmen har färre än tjugofem deltagare.

### De aktiva insatsernas roll

Det finns stora skillnader i synen på sambandet mellan ekonomiskt bistånd och arbetslöshet. I vissa kommuner ses den bidragsberoende i första hand som en person med sociala problem. I dessa kommuner ses arbetslösheten bara som ett av flera problem, och klientens andra problem bedöms ligga bakom orsaken till arbetslösheten hos den enskilde.

Den arbetsmarknadspolitik som drivs och beslutas av regering och riksdag och som AMS har ansvar för att genomdriva når inte tillräckligt många av personerna med ekonomiskt bistånd. Många kommuner ser det därför som nödvändigt att erbjuda insatser till de enskilda som har ekonomiskt bistånd.

Rapporten Nedersta Trappsteget ställer frågan om det i en ansträngd ekonomisk situation är rätt att kommunala utgifter går till arbetsmarknadsinsatser, där det finns begränsat med kunskap och kontrollsystem för ekonomisk och verksamhetsmässig styrning. Många kommuner vet inte heller hur många enskilda med ekonomiska bistånd som är aktuella, vilken problematik de har och hur länge de är aktuella. Endast något mer än hälften av kommunerna gör någon form av uppföljning av sina insatser.

---

<sup>10</sup> Salonen och Ulmestig (2004), Nedersta Trappsteget, Växjö Universitet.

Den tudelade arbetsmarknadspolitiken kan också få stora konsekvenser för den enskilde individen. Om den enskilde flyttar finns det risk för att hamna i en kommun som arbetar utifrån ett annat synsätt, och personen kan då möta en annan slags arbetsmarknadspolitik med andra betoningar på skyldigheter och rättigheter.

### 10.2.1 Verksamheten i Skärholmen

I debatten om vilka aktiveringsinsatser som ska finnas för enskilda med ekonomiska bistånd har Skärholmens arbete framhållits. Utredningen gör därför i detta sammanhang en kort beskrivning av denna verksamhet och de erfarenheter som vunnits.

Jobbcentrum Sydväst, som är den mer formella beteckningen på verksamheten, har funnits sedan i slutet av 1990-talet. Den tillhör Skärholmens stadsdelsförvaltning och arbetar med arbetslösa med ekonomiska bistånd utifrån den s.k. Skärholmsmodellen. Skärholmen är en av Stockholms arton stadsdelar. Cirka tio procent av stadsdelens befolkning fick ekonomiskt bistånd 2003 och 4,8 procent var öppet arbetslösa.<sup>11</sup> Jobbcentrum är ett samarbete mellan flera stadsdelsförvaltningar.<sup>12</sup> Arbetsförmedlingen köper platser på Jobbcentrum till de statliga arbetsmarknadsprogrammen aktivitets- och ungdomsgarantin. År 2004 hade man en total budget på 5,6 miljoner kronor, varav Skärholmens stadsdelsförvaltning stod för 3,3 miljoner.

Skärholmsmodellen bygger på ett nära samarbete mellan socialsekreterarna på respektive stadsdelsförvaltning och coacherna på Jobbcentrum, där socialsekreterarna står för myndighetsutövningen. Verksamhetens syfte är att öka deltagarnas möjlighet att få ett arbete, kontrollera att bidragstagarna inte arbetar svart och se till att de söker arbete på rätt sätt.<sup>13</sup>

Skärholmsmodellen kan sägas bestå av en kombination av många vanligt förekommande metoder snarare än egna utarbetade metoder.

---

<sup>11</sup> Källa: USK.

<sup>12</sup> Skärholmens, Hägerstens, Älvsjö och Liljeholmens stadsdelsförvaltningar.

<sup>13</sup> Ekström, V. (2005), Individens eget ansvar och samhällets stöd. En utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid Jobbcentrum Sydväst, FOU Stockholm.

## Kort om verksamheten

Till Jobbcentrum kommer alla personer som söker ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet – oavsett utbildnings- eller kompetensnivå. Praktikplatser och arbetsträning är det som i verksamheten på Jobbcentrum i övrigt kan beskrivas som kompetenshöjande.

De enskilda bidragstagarna kan komma till Jobbcentrum på två sätt. De flesta nya som ansöker om ekonomiska bistånd remitteras automatiskt och omedelbart till Jobbcentrum. Bedöms personen som arbetssökande får han eller hon en tid på Jobbcentrum inom ett par dagar och oftast innan de får en tid att träffa en socialsekreterare. På Jobbcentrum finns flera olika grupper av deltagare samtidigt. Under år 2004 tog man totalt emot cirka 2 000 deltagare. Den största gruppen deltagare är enskilda med ekonomiska bistånd från de olika stadsdelarna. Huvudregeln – som socialsekreterarna i individuella fall kan besluta om undantag ifrån – är att deltagarna kommer till Jobbcentrum varje vardag.

De s.k. coacherna informerar om Jobbcentrums verksamhet och de regler som gäller. Coacherna är noga med att påpeka att det är socialsekreterarna som fattar alla beslut om ekonomi och närvarokrav (myndighetsutövningen). Coacherna gör en kort intervju där personen får svara på frågor om sina förväntningar på Jobbcentrum, vad personen gjort den senaste tiden för att skaffa sig ett jobb samt om personen är intresserad av att arbeta med butik och service, städning, vård och omsorg, lager, packning och transport eller kafé och restaurang. Det är kontakten med coachen som kan skapa ”gnistan som gör att man kan komma vidare”. Socialsekreterarna menar också att eftersom klienterna är närvarande på Jobbcentrum får coacherna lära känna dem och kan tipsa arbetsgivare som vill rekrytera.<sup>14</sup>

## Utvärderingar av Skärholmen

Under det senaste året har två utvärderingar gjorts av arbetet på Jobbcentrum. I Stockholm stads utvärdering<sup>15</sup> undersöktes i vilken utsträckning modellen är en verksam metod när det gäller att få arbetslösa med ekonomiska bistånd till arbete och på så sätt minska

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ekström, V., FOU-Stockholm (2005:10), Individens eget ansvar och samhällets stöd. En utvärdering av ”Skärholmsmodellen” vid Jobbcentrum Väst.

deras beroende av ekonomiskt bistånd. Utvärderingen baseras i huvudsak på kvalitativa intervjuer med coacher, socialsekreterare och deltagare eller klienter. I en annan utvärderingsrapport<sup>16</sup> från IFAU konstateras sammanfattningsvis att aktiveringsprogram som Jobbcentrum kan vara rätt instrument för personer som står nära arbetsmarknaden.

Båda utvärderingarna menar att möjligheterna att anpassa insatserna utifrån den enskildes behov är små i Skärholmsmodellen, eftersom i stort sett alla arbetsföra med ekonomiskt bistånd hänvisas till Jobbcentrum. Det innebär att verksamheten inte anpassar insatserna till klienters faktiska kompetens eller strukturella hinder. De flesta klienter måste delta utan hänsyn till deras individuella behov eller vilken nytta de har av verksamheten.

De två utvärderingarna tar också på olika sätt upp Jobbcentrums relation till och samarbete med Arbetsförmedlingen. I Stockholm stads utvärdering förmedlar coacher och socialsekreterare en uppfattning om att deltagarna i mycket liten utsträckning får hjälp från Arbetsförmedlingen. De enskilda deltagarna förmedlar dock till viss del en annan bild. Flera av dem talar gott om sina handläggare på Arbetsförmedlingen och beskriver stödet som bättre än Jobbcentrums. IFAU:s utvärdering konstaterar att Arbetsförmedlingen i många kommuner tillhandahåller samma tjänster för dessa grupper. De säger vidare att den motvilja mot Arbetsförmedlingens utbildningsprogram som Jobbcentrum ger uttryck för, är problematisk eftersom den arbetssökande enligt lag i första hand ska delta i Arbetsförmedlingens aktiviteter och utbud.<sup>17</sup>

När det gäller enskildas syn på verksamheten ger båda utvärderingarna en bild av dessa. I Stockholm stads utvärdering vittnar de intervjuade deltagarna på Jobbcentrum om ett väldigt litet förhandlingsutrymme när det gäller möjligheterna att påverka villkoren för det ekonomiska biståndet. När en deltagare inte uppfyller kravet "att stå till arbetsmarknadens förfogande" fattar socialsekreterarna beslut om avslag. De flesta ger avslag på hela månaden, och bara ett fåtal säger att de gör avdrag för frånvarodagar. Man gör inga särskilda undantag för barnfamiljer. Både coacher och socialsekreterare beskriver att myndighetsutövningen är viktig för att skapa motivation och man är också tydlig med att utan den motivationen händer ingenting på Jobbcentrum. I för-

---

<sup>16</sup> Hjertner Thorén, K., IFAU (2005:11), Kommunal aktiveringspolitik i en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare.

<sup>17</sup> Ibid, s. 87.

hållande till Arbetsförmedlingen beskrivs Skärholmsmodellen som ”hårdare med att motivera folk att komma ut i arbetet”. Det motiverande arbetet tycks vara avslagsbeslut eller hot om avslagsbeslut snarare än stödjande insatser.

IFAU rapporten problematiserar även praktikverksamheten på Jobbcentrum som man menar är ett bra exempel på en verksamhet som kan verka kompetenshöjande och också följa deltagarnas önskemål. Detta gäller dock bara i de fall praktiken används på rätt sätt. För de deltagare som upplever att de är tvingade att göra praktik mot sin vilja är situationen en annan. Och för de som inte gör någon praktik utan bara söker arbete tre timmar per dag är det ytterst tveksamt om detta kan definieras som kompetenshöjande i någon bemärkelse. Slutsatsen blir då att det finns stor risk att deltagare blir ytterligare marginaliserade genom Jobbcentrum.

Utvärderingen från IFAU beskriver vidare den tudelade värdegrund som finns i verksamheten. Samtidigt som man betonar människors egen vilja och tron på individens förmåga, talar såväl coacher som socialsekreterare om att avskräcka människor från att gå på ekonomiskt bistånd.

Flera socialsekreterare nämner att människor ”nöjer” sig med ekonomiskt bistånd och därför blir kvar som ärenden hos socialtjänsten. Systemet ”boxar in människor” och många människor tar bara ett arbete om det är fast tjänst och om lönen är tillräckligt mycket bättre än vad man får genom det ekonomiskt biståndet.<sup>18</sup> Vidare sägs i Stockholm stads utvärdering att deltagarna beskriver verksamheten som i huvudsak meningslös och de enskilda känner sig kränkta av bemötanden och kontroll. De jobb man ”erbjuds” handlar i stor utsträckning om utskriften av okvalificerade arbeten från Arbetsförmedlingens hemsida. Det som beskrivs som positivt är tillgången till fritt porto, telefon och datorer som några av deltagarna menar är bra. Andra menar att även detta är meningslöst, eftersom man har tillgång till det på andra håll, t.ex. på Arbetsförmedlingen eller hemma.

De 643 klienter som beskrivs i Stockholm stads utvärdering hade till mycket stor majoritet utländsk bakgrund, 82 procent, knappt hälften var barnfamiljer, en fjärdedel av dem var under 25 år vid inskrivningstillfället och sju procent var över 50 år. Könsfördelningen var jämn.

---

<sup>18</sup> Ibid.

På Jobbcentrum saknas avskrivningsorsaker för majoriteten, 57 procent, av de 500 avskrivna personerna. För de klienter där orsaken är angiven är arbete (19 procent), flytt (11 procent) eller studier (7 procent) de vanligaste orsakerna. Uppgifterna måste dock tas med stor försiktighet eftersom det saknas uppgifter för så pass många och de inte säger någonting om vad personerna gör i dag.

I Stockholm stads rapport går man så långt som att säga att "Skärholmsmodellen" rör sig i gränslandet för vad socialtjänstlagen föreskriver. Bristen på barnperspektivet i handläggningen är en aspekt som uppmärksammas i denna studie. Andra aspekter ska diskuteras inom ramen för "Skärholmsmodellen" är definitionen av vad som är kompetenshöjande verksamhet och i vilken utsträckning aktiveringen är anpassad till individens önskemål och behov.<sup>19</sup>

### 10.3 Effekter av kommunala aktiveringsprogram

En avgörande faktor när en värdering ska göras av de kommunala insatserna på arbetsmarknadsområdet är om insatserna leder till en förbättrad arbetsmarknadsanknytning för enskilda.

Utredningen har utifrån denna fråga i en särskild fördjupningsstudie sammanställt den befintliga forskningen på området. Den finns i sin helhet i en bilaga till utredningen.<sup>20</sup>

#### Positiva effekter av jobbsökande

En utvärdering<sup>21</sup> av Uppsalamodellen visar att enskilda med ekonomiskt bistånd inte hade bistånd under kortare tid eller hade större chanser att få ett reguljärt arbete eller påbörja en utbildning än jämförelsegruppen. Studien visade att 43 procent av klienterna återkom med ansökan om ekonomiskt bistånd inom ett år efter avskrivningen. Det var således vanligare att klienterna i Uppsalamodellen än jämförelsegruppen återkom med en ansökan om ekonomiskt bistånd. Studien gav inte heller stöd för att Uppsalamodellen sänkte bidragskostnaderna.

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Giertz, A., Aktivering av socialbidragstagare  
SOU 2007:1. I den återfinns samtliga referenser.

<sup>21</sup> Milton och Bergström.

Jobbsökande har i många internationella studier generellt ökat sannolikheten för att deltagarna ska få arbete, även om effekten inte alltid är tydlig. I studien av Uppsalamodellen kunde man dock inte se några effekter av jobbsökande. Ett skäl kan vara att det finns en okänd homogenitet i studien av Uppsalamodellen även om studien har tagit hänsyn till individegenskaper.

I en finsk experimentell undersökning<sup>22</sup> studerades effekten av jobbsökarträning. Vid en uppföljning efter sex månader hade 20,3 procent av experimentgruppen arbete mot 19,5 procent i kontrollgruppen, alltså obetydligt fler som deltagit i träningen hade arbete. Skillnaden var dock mycket liten och inte statistiskt signifikant.

### Små effekter totalt sett...

En utvärdering<sup>23</sup> av åtta projekt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd i Malmö genomfördes åren 1990–1991. Projekten riktades mot långvariga bidragstagare. Personalen försökte i första hand motivera de enskilda med ekonomiska bistånd att delta frivilligt i aktiviteterna, och tvång och sanktioner användes i mycket begränsad omfattning. Endast ett projekt hade bättre resultat än det förväntade. Det framgångsrika projektet skiljde sig från de andra såtillvida att personalen bestod både av socionomer och arbetsförmedlare och att projektet var beläget i Arbetsförmedlingens lokaler.

I en studie av Rinkeby Arbetscentrum granskades ett program som inte bara riktades till enskilda med ekonomiska bistånd utan även mot arbetslösa utrikes födda med A-kassa. Projektet drevs av Rinkeby stadsdelsförvaltning och 57 procent av deltagarna var inte berättigade till arbetslöshetsersättning och enligt Arbetsförmedlingens klassificering kunde 92 procent inte ”ta arbete direkt”.<sup>24</sup> Vid samtliga uppföljningstillfällen var färre i arbete i försöksgruppen i Rinkeby än i jämförelsegruppen och färre var också självförsörjande när det gäller inkomster från arbete eller studier. Vid det sista uppföljningstillfället hade 32 procent i försöksgruppen arbete mot 44 procent i jämförelsegruppen. Implementeringen av Arbetscentrum hade dock fungerat väl

---

<sup>22</sup> Malmberg-Heimonen och Vuori (2005a).

<sup>23</sup> Giertz (2004).

<sup>24</sup> Försöksgruppen bestod av 497 personer som börjat på Arbetscentrum 1998–1999.

så tillvida att urvalet av deltagare stämde med målgruppskriterierna och en klar majoritet av deltagarna var nöjda med verksamheten.<sup>25</sup>

### Unga med ekonomiskt bistånd

En norsk<sup>26</sup> utvärdering har följt ett försök med arbetsinriktade insatser för, dels unga med ekonomiska bistånd 18–24 år, och dels bidragstagare under 35 år med missbruksproblem. Försöken genomfördes åren 1990–1991 och följdes upp under 1992–1995. Under de fyra uppföljningsåren hade deltagarna i kontrollgruppen i medeltal arbetat 116 dagar mer än i kontrollgruppen. Denna skillnad är signifikant.

I en annan norsk studie<sup>27</sup> fanns dock ingen signifikant effekt på bidragstiden för unga bidragstagare 18–29 år som deltagit i sysselsättningsåtgärder. Den gruppen jämfördes med dem som bara hade kontakt med socialkontoret.

### Creamingfenomenet

I en studie<sup>28</sup> av aktiveringsinsatser för enskilda med ekonomiska bistånd inom socialtjänsten i Norge studerades ”creaming”. Analysen visade inte någon tendens till detta, dvs. att de individer som väljs ut till att delta i åtgärder har bättre förutsättningar att lyckas än dem som väljs bort, ett fenomen som annars är relativt vanligt i arbetsmarknadsprogram. Rapporten visar på en viss positiv effekt av programdeltagande när det gäller inkomst av arbete året efter programdeltagande. Försöksgruppen bestod av 300 individer som deltog i aktivering 1995 och de lokaliserades genom enkäter till lokala socialkontor i kommunerna.

### Erfarenheter från Danmark

I en dansk utvärdering<sup>29</sup> utvärderades effekten av aktivering av enskilda med ekonomiskt bistånd (kontanthjälpstagare). De flesta typerna av aktivering i den danska utvärderingen minskade

---

<sup>25</sup> Hallsten, Isaksson och Andersson (2002).

<sup>26</sup> Pedersen (1998).

<sup>27</sup> Nervik (1997).

<sup>28</sup> Dahl (2003).

<sup>29</sup> Graversen och Weise (2001).



deltagarnas beroende av offentlig försörjning. Den enda typ av aktivering som inte hade någon positiv effekt var vuxenutbildning. Jobbträning i privata företag är den typ av aktivering som hade störst effekt. I studien uppskattades att denna insats minskade graden av offentlig försörjning med 16 procent eller knappt två månader per år. Individuell jobbträning på offentliga arbetsplatser var mindre effektiv än den privata och gav en minskning på sex procent.

### Risk för inlåsning

En studie<sup>30</sup> från 2001 visade att de flesta aktiveringsformer för enskilda med ekonomiska bistånd hade starka inlåsningseffekter och förlängde tiden i bidrag. Skillnaderna mellan olika former av aktivering var stor och aktivering med sysselsättningsinriktat innehåll minskade bidragstiden, medan aktivering med utbildningsinriktat innehåll förlängde tiden.

Ett belgiskt program<sup>31</sup> riktade sig till enskilda med ekonomiskt bistånd. Deltagarna i programmet fick en anställning med den officiella minimilönen, vilket innebar att de fick betydligt högre inkomster än dem som fick ekonomiskt bistånd. De som stannade kvar i programmet under hela den avtalade tiden blev berättigade till ersättning från A-kassa, vilken var högre än ekonomiskt bistånd, inte är behovsprövad och är utan tidsgräns. Författarna menar att programmet med dessa incitament sannolikt är till skada för deltagarna och har negativ inverkan på deras etablering på den öppna arbetsmarknaden.

van Ours (2003) fann en liknande inlåsningseffekt av subventionerade arbeten i en studie av ett naturligt experiment i Slovakien. Där var det fråga om regeländringar för vissa typer av subventionerade arbeten som gav underlag för en välkontrollerad studie.

Resultaten tyder på negativa effekter både av att aktivera mycket tidigt och mycket sent efter att bidragstagandet inletts. Det var bättre att bidragstagaren själv sökte arbete i den tidiga fasen.

---

<sup>30</sup> Bolvig, Jensen och Rosholm (2001).

<sup>31</sup> Cockx och Ridder (2001).

## Betydelsen av privat sektor

I en norsk studie<sup>32</sup> beskrivs ett försök med arbetsinriktade åtgärder för långtidsmottagare av ekonomiskt bistånd. I försöket studerades effekterna av att använda sig av statliga arbetsmarknadsåtgärder, samarbeta med näringslivet samt effekter av att utveckla nya kommunala program. Resultaten visar att de aktiveringsåtgärder som använts i försöket inte är tillräckliga för att bekämpa fattigdomen bland långtidsmottagare av ekonomiskt bistånd. Om man ska lyckas få fler i arbete måste åtgärderna mer riktas mot det privata näringslivet, vilket kräver en omorientering från staten och att man får näringslivet mer involverat.

I en fransk undersökning<sup>33</sup> konstaterades att sysselsättningsprogram i den privata sektorn ökade övergången till reguljär anställning för unga män med låg utbildning, medan de inte hade någon effekt för dem som hade teknisk utbildning. Deltagande i aktiveringsprogram i den offentliga sektorn, t.ex. samhällsarbete, hade ingen effekt på övergången från arbetslöshet till ordinarie jobb för de lägst utbildade unga männen medan det signifikant minskade övergången för dem som hade en yrkesutbildning.

### 10.3.1 Deltagarnas upplevelse

En annan aspekt i den forskargenomgång som utredningen genomfört är hur den enskilde själv upplever insatsen.

#### Varierande resultat

När det gäller uppfattningen om insatserna varierar resultaten mycket och det finns tydliga skillnader mellan enkätundersökningar och mer inträngande intervjuer, vilket är motsägelsefullt. En förklaring kan vara att upplevelsen är komplex och att det finns olika dimensioner som bland annat handlar om ett ojämlikt maktförhållande mellan socialarbetare och klient. Det kan också vara så att klienten skiljer mellan systemet och socialarbetarna och klienten kan ändå få en bra relation till socialarbetaren med hänsyn till de givna förhållandena.

---

<sup>32</sup> Lödemel och Johannessen, red. (2005).

<sup>33</sup> Bonnal, Fougère och Sérandon (1997).

Det är därför möjligt att klienter samtidigt kan känna sig degraderade av procedurer och underordnade i förhållandet till socialarbetaren, och trots det nöjda med bemötandet och hjälpen från den specifika socialarbetaren.<sup>34</sup>

I en översikt<sup>35</sup> av hur bidragstagare upplever aktiveringsprogram är en majoritet av deltagarna tillfredsställda med programmen.

Självfallet har det stor betydelse hur programmen genomförs. Program i kommunal regi eller statliga åtgärder kan genomföras på ett bra eller dåligt sätt eller rentav medvetet utformas så att de ska bli straffande och kränkande. Att en majoritet av deltagarna uppskattar programmen är också en generalisering som inte utesluter att det finns deltagare som farit illa av dem. Detta kan t.ex. hända om man tvingar människor med stora problem att delta i aktiviteter som de upplever att de inte klarar av.

Resultat från enkätundersökningar riktade till deltagare i aktivering är överlag ofta positiva. I en enkätundersökning bland deltagare i den svenska utvecklingsgarantin (numera ungdomsgarantin) svarade nästan tre fjärdedelar att de trivdes med verksamheten och lika många att de upplevde den som meningsfull. Deltagarna i en dansk studie<sup>36</sup> om aktivering var också övervägande nöjda med insatserna. Drygt hälften svarade i en enkät att aktiveringen ökat deras yrkeskunskaper, och knappt hälften att den förbättrat deras möjlighet att få arbete och gjort dem mer motiverade att söka arbete. Över hälften tyckte att aktiveringen ökat deras självförtroende och motivation till att söka arbete. Ganska få upplevde att de inte alls fick något utbyte av aktiveringen.

Även amerikanska studier visar på vikten av det uppenbara att det finns stora skillnader i hur aktiviteten utformades samt deltagarnas attityder. I den amerikanska forskningen finns det också en förståelse hos enskilda att socialbyrån kräver obligatoriskt deltagande i undervisning eller arbete, och att bidraget minskas för dem som inte deltar. I olika programområdena instämde mellan 50 och 74 procent i denna uppfattning.

---

<sup>34</sup> Soss (1999).

<sup>35</sup> Dahl och Pedersens (2002).

<sup>36</sup> Weise och Brogaard (1997).

## Hälsoeffekter

Det finns få studier som är inriktade på att studera och utforma insatser som ökar det psykologiska välbefinnandet hos arbetslösa. Ett undantag är en studie<sup>37</sup> i USA med syfte att utforma en förebyggande intervention för arbetslöshet. Studien visar att arbetslösheten kan ha negativa följder för den psykiska hälsan.

Det är alltid osäkert hur mycket man kan generalisera sådana resultat, men de visar åtminstone att det är möjligt att utforma och genomföra kurser som både ökar chansen att få arbete och är positiva för välbefinnandet.

### 10.3.2 Sanktioner

Sanktioner är ett mycket kraftfullt verktyg när de används inom det ekonomiska biståndet eftersom det kan få stora konsekvenser för den enskilde. Det är då nödvändigt att de inte används på ett sätt som ytterligare försämrar den drabbades sociala situation, att de inte utdelas på grundval av felaktiga informationsunderlag, missförstånd eller för att demonstrera makt mot besvärliga klienter.

I en nederländsk studie<sup>38</sup> studerades effekterna av sanktioner för enskilda med ekonomiska bistånd. Resultaten visade inte oväntat att det var individer med låg återgång till arbete som mest utsattes för sanktioner. Det är också osäkert i vilken mån effekten beror på sanktionen som sådan i och vilken mån den kan förklaras av den ökade uppföljning och rådgivning från socialbyrån som åtföljde sanktionen. Båda dessa kan leda till ökat jobbsökande och därmed snabbare övergång från bidrag till arbete.

I USA finns en tydlig reglering av hur sanktioner ska tillämpas. Det första steget är att skicka ett meddelande till den deltagare som varit frånvarande eller på annat sätt brutit mot reglerna, där man beskriver de möjliga konsekvenserna och kallar till ett möte med socialtjänsten. Om det inte fanns ”god anledning” till frånvaron så skulle socialarbetaren försöka att nå en överenskommelse om det fortsatta deltagandet. Om detta inte lyckades kunde man besluta om en sanktion, som innebar en minskning av bidraget med cirka 20 procent.

---

<sup>37</sup> Vinokur et al. (1989).

<sup>38</sup> Van den Berg, van der Klaauw och van Ours (2004).

En longitudinell studie<sup>39</sup> som har följt amerikanska bidragstagare visar att sanktioner hade ett negativt samband med senare formellt arbete och att de som hade fått sanktioner oftare hade arbete på den informella arbetsmarknaden och saknade pengar till mat. Det fanns ett starkare samband mellan hot om sanktioner och informellt arbete än vid faktiskt genomförda sanktioner, vilket skulle kunna bero på att en del övergår till att arbeta svart efter hot om sanktioner.

I Sverige tycks det finnas en praxis som varierar, men det verkar inte vara ovanligt att hela det ekonomiska biståndet dras in om deltagaren inte deltagit i aktivering eller inte sökt arbete i tillräcklig omfattning.

### 10.3.3 Sammanfattning

Sammantaget kan konstateras att det i många fall saknas vetenskapliga studier om effekterna av aktiveringsinsatser för enskilda med ekonomiskt bistånd. I Sverige har endast ett fåtal undersökningar genomförts med en vetenskaplig design. Antalet kontrollerade studier är således fortfarande litet och det råder fortfarande stor osäkerhet om många viktiga frågor.

Flera av de nordiska och europeiska studierna visar dock en negativ effekt på deltagarnas sysselsättning när det gäller åtgärder som normalt erbjuds inom den nationella arbetsmarknadspolitiken, men som har överförts till en kommun eller stadsdel och genomförts lokalt. Det finns också inlåsningseffekter av de lokala sysselsättningsåtgärderna, särskilt de som var inriktade på utbildning snarare än arbete. Vissa studier visar att aktivering inom den offentliga sektorn saknar effekt för lågutbildade, och hade en negativ effekt för dem som hade yrkesutbildning. Ett belgiskt program med kommunala anställningar (med kraftiga statliga subventioner) medförde negativa incitament både för kommunen och deltagarna och påverkade också övergången i anställning negativt.

Sammantaget tyder de studier som finns på att aktiveringsprogram inom socialtjänsten och kommunen inte har någon positiv effekt på sysselsättningen och till och med kan försena övergången till reguljärt arbete.

---

<sup>39</sup> Lee, Slack och Lewis (2004).

De insatser som hade positiv effekt var de som mest liknade reguljärt arbete och som skedde i privata företag. Vidare hade de insatser som erbjöds inom ramen för den nationella arbetsmarknadspolitiken positivare effekter jämfört med de insatser som organiserades lokalt.

Personer med hög utbildning och små sociala problem har i de flesta avseenden en bättre situation än andra. Det hade de emellertid också innan de gick in i den kommunala aktiveringen och i detta avseende behöver det inte ha skett en förändring av de relativa positionerna mellan deltagarna.

Det kan konstateras att åtgärder som ska öka jobbsökandet kan ha en positiv effekt på sysselsättningen, men inte alltid, och att det är oklart varför insatserna ibland har effekt och ibland inte. Det är rimligt att anta att det blir en positivare effekt om insatserna för att stimulera jobbsökandet sker i en situation där jobbsökandet redan innan är högt.

En översikt<sup>40</sup> av hur bidragstagarna upplever aktiveringsprogram visar att en majoritet av deltagarna tillfredställda med programmen. Avgörande är självfallet hur programmen utformas.

---

<sup>40</sup> Dahl och Pedersens (2002).

## 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, sjukreisersättning, 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)	
Norrbottn 0	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 anslög 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 realiserats 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.

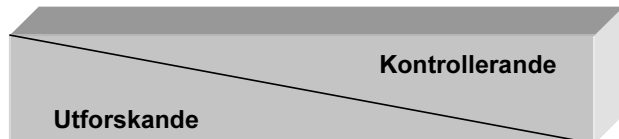
---

<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 ramarna för valideringsverksamheten.

---

<sup>6</sup> Integrationsverket (2006), Validering av kompetens förvärvat 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
<b>2. Försörjningshistorik</b>	<b>1. Förberedelsebroschyr</b>
<b>3. Jaobbarometer</b>	
B. SAMTAL (vid möten)	
<b>4. Dialogguiden</b>	

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. Verktuget 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. Verktuget 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 socialbidragmottagare, 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 Statkontoret 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 kontanthjälpsmottagares 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 arbets- förmåga (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 arbejdsmarkedet, 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.

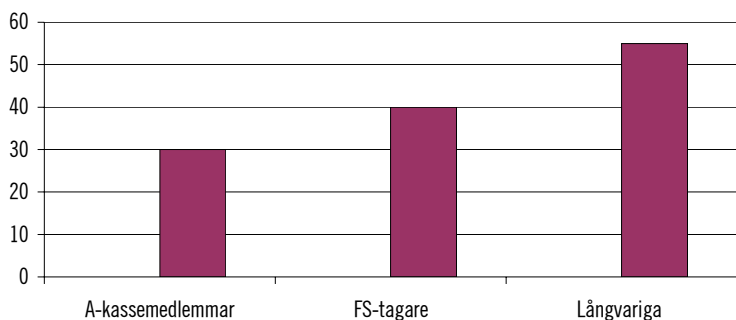
Samtidigt är det stora skillnader i aktivitetens omfattning mellan olika delgrupper. De som har den svagaste förankringen till arbetsmarknaden får också färre insatser.<sup>7</sup> Utvärderingen av den förda politiken konstaterar vidare att den stora variationen mellan kom-

<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:* Arbejdsmarkedsstyrelsen, 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 invandrarbakgrund 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 invandrarbakgrund 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 arbetslösa 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:

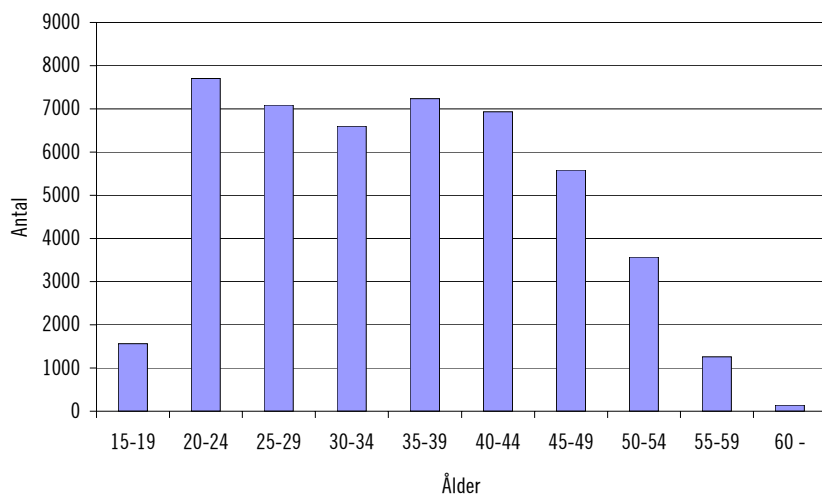
**Tabell 15.5 Studenter i läroavtalsutbildning 2000–2004**

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 service-roll 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 åtgärder.

## 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 Bemanningsföretag

Utredningen har noterat att bemanningsföretag 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 bemanningsföretag.<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 bemanningsföretag. En av bemanningsföretagens fördelar är att den rekryterande arbetsgivaren inte behöver göra någon egen bedömning av den arbetssökande, eftersom det är bemanningsföretaget som ansvarar för själva urvalsprocessen. Riskbedömningen vid rekryteringen övertas därmed av bemanningsföretaget. Om det inte fungerar på arbetsplatsen kan personen avsluta sitt uppdrag och i stället hyras ut till ett annat arbetsställe. Det kan eventuellt öppna upp för att fler ”oprövade kort” får möjligheter att visa sin kapacitet än vad som annars skulle vara fallet. Det finns naturligtvis gränser för risktagandet även för ett bemanningsföretag. För att kunna vara trovärdig på sikt är det viktigt att varje placering föregås av en noggrann bedömning av den sökandes kvalifikationer. Eftersom bemanningsföretag 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 bemanningsföretagen 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 utelämnat 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 allvarligare 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 arbets sökande 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 arbets sökande 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 arbets sökande 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 arbetssökande 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 arbetssökande 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 arbetssituationen. 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 anställda 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 omprovning det fjärde året ska Arbetsförmedlingen göra en mer grundläggande provning 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 Huvudmannaskapet 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 författningskonsekvenser 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 vårdförorganisation

**Utredningens bedömning:** Sverige bör i likhet med andra länder i Norden och Europa överväga att införa en samlad vårdförorganisation 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 vårdförstjänsterna på ett annat sätt i Sverige.<sup>1</sup> Denna diskussion har handlat om att det behövs en gemensam vårdförorganisation, 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 vårdförorganisation 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 objektivt 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 praktik-anordnare 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 utbildningens 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 lagstads-gads 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 uppmärksammats 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 rymms 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 rymms 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> Rädna 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 skolförmen.

##### **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. Ansvaret 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 skyddsnät.

### *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 uppmärksammats 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 skäligena 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]