

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 mål-

gruppen, 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 ut-

vecklingen 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 arbetsmarknadspolitiken 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 uppstår 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 arbetsmarknadspolitiken 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 variationer 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

storstadspolitiken. 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. Ungdomsstyrelsen 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. Uppskattningsvis har ca hälften av deltagarna i kommunala aktiveringsåtgärder inte kvalificerat sig för de inkomstrelaterade delarna i socialförsäkringssystemet, vilket innebär att de är hänvisade till att söka försörjningsstöd hos

socialtjänsten för sin försörjning. Därigenom har handläggningen av försörjningsstöd i kommunerna knutits allt tydligare till ett kommunalt ansvar att ordna olika former av aktiviteter för arbetslösa personer som är beroende av socialtjänsten för sin försörjning. För dessa personer har socialtjänstens försörjningsstöd därmed blivit något av en permanent försörjningsform trots att de i övrigt inte är i behov av socialtjänstens insatser, vilket inte stämmer överens med försörjningsstödet avsedda funktion att vara samhällets yttersta skyddsnet.

Olika system för försörjning och insatser

I princip finns det två former för försörjning vid arbetslöshet: arbetslöshetsersättning och socialtjänstens försörjningsstöd. Arbetslöshetsersättningen är en inkomstrelaterad ersättning som betalas ut till den som har kvalificerat sig för den genom arbete eller studier. Nivån bestäms utifrån tidigare inkomst och övriga villkor i försäkringen. Socialtjänstens försörjningsstöd är ett renodlat behovsprövat bidrag som den enskilde har rätt till när han eller hon inte kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt, t.ex. genom eget arbete, egna tillgångar eller genom det generella välfärdssystemet.

Arbetslösa personer som är inskrivna på arbetsförmedlingen kan vid behov och om detta är lämpligt ta del av insatser som erbjuds inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Den statliga arbetsmarknadspolitiken innefattar, förutom arbetslöshetsersättningen, service från arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiska program, så som jobbsökarkurser, arbetsmarknadsutbildning och subventionerade arbeten. Majoriteten av de personer som får försörjningsstöd från socialtjänsten är inskrivna på arbetsförmedlingen. Servicenivån varierar dock. Arbetslösa personer som inte får del av arbetsförmedlingens service är hänvisade till de insatser som kommunen i fråga kan erbjuda.

Som tidigare nämnts finns i dag ungefär 800 kommunala aktiveringsprogram runt om i landet. Systematisk kunskap saknas i stor utsträckning om i vilken mån dessa program förbättrar deltagarnas möjligheter till självförsörjning. Enligt den kart-

läggning 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 arbetssätt 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 överrepresenterade. 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 deltidsarbete. 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 försörjnings-

stödet konstruktion 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 deltidarbete. 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 trygghetsystem och huvudmän, då detta inte är någon lösning, varken för individen eller ur samhällets synvinkel.

Tillgången till socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsersättningar förvärvas 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 skyddsnät.

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)