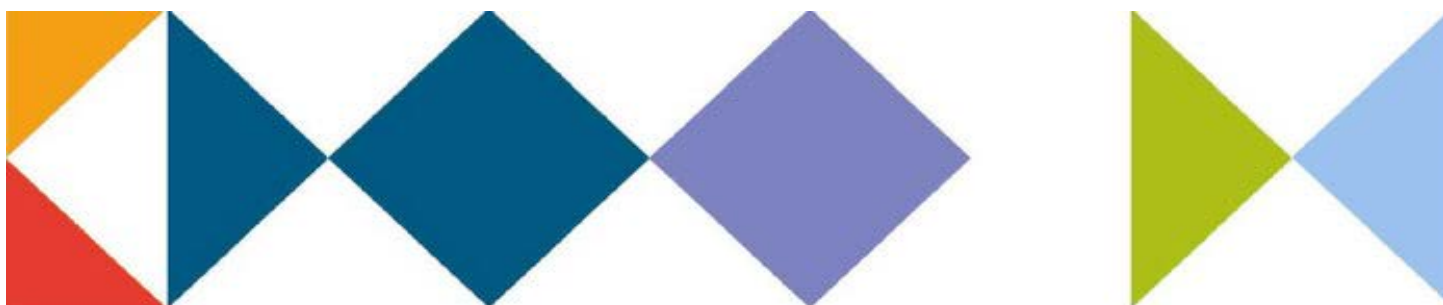




Uppdrag att kartlägga
kommunernas och
Arbetsförmedlingens insatser
för personer med ekonomiskt
bistånd som är inskrivna hos
Arbetsförmedlingen





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2013-04-05

ERT DATUM

2012-02-23

DIARIENR

2012/47-5

ER BETECKNING

S2011/9837/FST
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen

Statskontoret fick i februari 2012 i uppdrag av regeringen att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

I och med överlämnandet av detta underlag är Statskontorets uppdrag avslutat.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och chefsjurist Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Sørensson



Innehåll

	Sammanfattning	3
1	Statskontorets uppdrag	5
1.1	Genomförande av Statskontorets uppdrag	7
1.2	Bakgrund	10
1.3	Kunskapsläget	12
2	Intervjusammanställning	15
2.1	Kommunernas insatser	15
2.2	Arbetsförmedlingens insatser	20
2.3	Samverkan	21
2.4	Sammanfattning	26
	Referenser	29
 Bilaga		
	Regeringsuppdraget	31



STATSKONTORET

PM

2013-04-11

2 (39)

Dnr 2012/47-5

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Enligt uppdraget ska Statskontoret redovisa svar på ett antal specifika frågor avseende dessa insatser och kartlägga hur samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen fungerar. Enligt ett tilläggsuppdrag ska Statskontoret även följa upp hur kommunerna tillämpar bestämmelserna om att avslå eller sätta ner biståndet, om den som är arbetsför inte aktivt söker arbete eller deltar i anvisade aktiviteter.

Uppdraget kan inte besvaras med tillgängligt kunskapsunderlag

Regeringen har i uppdraget angett att i de delar som rör kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser samt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen ska uppdraget utföras med granskning av klienters akter. Regeringen angav att detta förutsatte sedvanlig sekretessprövning, men att ett tillägg i 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:641) (OSL) skulle införas för fullgörandet av uppdraget. Regeringen beslutade i början av mars 2012 om en ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (OSF). Beslutet innebar att sekretess gäller hos Statskontoret avseende bland annat undersökningar om kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser till personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Socialdepartementet har därefter bekräftat att sekretesskyddet var tillräckligt för genomförandet av hela Statskontorets uppdrag.

En aktgranskning är nödvändig för att kunna hämta in vissa av de uppgifter som krävs för att besvara frågorna i uppdraget. Likaså behövs aktgranskningen för att kvalitetssäkra uppgifter som inhämtas genom andra undersökningsmetoder. En aktgranskning kan ge konkret information om vilka bedömningar som sker och hur samverkan fungerar avseende enskilda individer.

Statskontoret har begärt av Statistiska centralbyrån (SCB) att få ut statistikuppgifter för att möjliggöra denna aktgranskning, eftersom det endast är SCB som har tillgång till uppgifter om vilka som samtidigt är inskrivna hos kommunerna och Arbetsförmedlingen. SCB har dock beslutat att inte lämna ut uppgifterna och regeringen har avvisat Statskontorets överklagande i denna fråga.

I frånvaro av uppgifterna från aktgranskningen bedömer Statskontoret att andra planerade undersökningsåtgärder inte kan ge tillförlitliga svar på de frågor som regeringen har ställt. Uppdraget kan således inte besvaras med tillgängligt kunskapsunderlag.



Statskontoret konstaterar vidare att uppdraget omfattar frågor som under senare tid har fått relativt stor uppmärksamhet. Samspelet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen i frågor på arbetsmarknadspolitikens område har utretts och analyserats såväl på regeringens som på riksdagens initiativ. Under de senaste åren har dessutom flera andra rapporter publicerats inom området. Statskontoret förväntar sig inte, med de förutsättningar som nu gäller, kunna bidra med någon ny eller fördjupad kunskap i förhållande till vad andra redan har kunnat konstatera.

Intervjusammanställning bland företrädare för socialtjänsten och Arbetsförmedlingen

Enligt en överenskommelse med Socialdepartementet den 26 mars 2013 redovisar Statskontoret i denna promemoria en del av det underlag som skulle ligga till grund för att besvara uppdraget. Det gäller en intervju-sammanställning bland företrädare för socialtjänsten och Arbetsförmedlingen i ett antal kommuner. Intervjuerna ger en bild av socialtjänstens och Arbetsförmedlingens uppfattningar om vilka insatser och vilken samverkan som sker på detta område. Statskontoret vill dock betona att detta underlag inte är tillräckligt för att besvara regeringens uppdrag.

Lättnader för sambearbetning av registeruppgifter krävs

För att regeringen ska kunna få svar på Statskontorets uppdrag – och andra likartade undersökningar som kräver sambearbetning av uppgifter om samma person som hämtats ur register från olika myndigheter – krävs enligt Statskontoret att regeringen tar initiativ till en ny lösning för att underlätta sambearbetning av registerdata. Denna fråga adresseras när det gäller uppgifter för forskningsändamål i den nyligen tillsatta Registreringsforskarutredningen (U 2013:01). Tjänstemän vid Finansdepartementet har i våra kontakter uttalat att även den utredningsverksamhet som Statskontoret bedriver ska omfattas av nämnda utredning och de lösningar som utredningen enligt direktiven ska presentera. Detta för att regeringen i framtiden ska kunna få svar på sådana frågeställningar som är aktuella i det uppdrag regeringen har gett Statskontoret. Vi delar denna bedömning men anser att detta bör tydliggöras i Registreringsforskarutredningens uppdrag. Statskontoret har därför för avsikt att lämna en begäran till regeringen om att den utredningsverksamhet som bedrivs vid Statskontoret ska omfattas av utredningens uppdrag.

1 Statskontorets uppdrag

I budgetpropositionen för år 2012 angav regeringen att det för personer som hänvisas till ekonomiskt bistånd för sin försörjning krävs åtgärder inom olika områden eftersom orsakerna inte sällan är komplexa. Insatser från både kommuner och Arbetsförmedling är nödvändiga och kräver effektiva och samordnade lösningar. Regeringen redovisade att den hade för avsikt att ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser till personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen samt kartlägga samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna (prop. 2011/12:1).

Regeringen beslutade den 23 februari 2012 att ge i uppdrag åt Statskontoret att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Kartläggningen ska avse vilken typ av insatser som kommunerna begär att den arbetssökande biståndsmottagaren ska delta i. Av kartläggningen ska framgå i vad mån insatserna är anpassade efter varje individs förutsättningar och behov och om de är riktade till särskilda grupper, såsom kvinnor respektive män, personer med eller utan barn, unga upp till 24 år respektive personer 25 år eller äldre, inrikes födda och utrikes födda med olika vistelsetid i Sverige och uppdelat på födelseregion, personer med funktionsnedsättning samt personer med olika utbildningsnivå eller arbetslivserfarenhet.

Statskontoret ska vidare redovisa svar på följande frågor avseende kommunernas insatser:

- Hur bedömer kommunerna den enskildes behov av insatser?
- I vilken utsträckning tas hänsyn till den enskildes önskemål och hur dokumenteras dessa i en handlingsplan?
- I vilket skede görs insatser för den enskilde, hur lång tid pågår de och varför avslutas de?
- Finns det skillnader mellan kommunerna vad gäller omfattningen och typen av insatser som görs och vari består i så fall dessa skillnader?

Statskontoret ska, när det gäller samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen kartlägga:

- Vilken samverkan som förekommer mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.
- Hur socialtjänsten samråder med Arbetsförmedlingen inför beslut om insatser för personer som har ekonomiskt bistånd.
- I vilken mån kommuner tar del av informationen i handlingsplanen, om det finns rutiner för detta och hur handlingsplanen i så fall används.

- Hur kommunerna tillförsäkrar sig att biståndsmottagarna är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.
- Eventuella hinder för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen, såsom begränsad möjlighet till informationsutbyte, samt ge förslag på hur dessa hinder kan överkommas utifrån nuvarande regelsystem och ansvarsfördelning.

Statskontoret ska vidare redovisa svar på följande frågor avseende Arbetsförmedlingens insatser:

- Vilka insatser får biståndsmottagare från Arbetsförmedlingen?
- Får personer med ekonomiskt bistånd del av Arbetsförmedlingens programinsatser inklusive förmedlingsinsatser på lika villkor som övriga inskrivna och i hur stor utsträckning övergår de i arbete (med eller utan stöd) eller lämnar Arbetsförmedlingen av andra orsaker?

I de delar som rör kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser samt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen ska uppdraget utföras genom granskning av klienters akter hos kommuner och Arbetsförmedlingen. Detta förutsätter sedvanlig sekretessprövning.

I den del som rör kartläggningen av om biståndsmottagarna får del av Arbetsförmedlingens insatser på lika villkor som övriga inskrivna ska Statskontoret så långt möjligt samköra personuppgifter från Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd, Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik och Statistiska centralbyråns longitudinella integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). Samkörningen ska gälla relevanta bakgrundsfaktorer som till exempel arbetslöshet, biståndsmottagande, orsak till biståndsmottagande och inkomster.

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 om tillägg till det tidigare beslutade uppdraget. Tilläggsuppdraget innebär att Statskontoret ska följa upp hur kommunerna tillämpar rätten enligt socialtjänstlagen (2001:453) att avslå eller sätta ner biståndet, om den som är arbetsför inte är aktivt arbetssökande eller inte deltar i anvisade aktiviteter. Statskontoret ska särskilt undersöka:

- I vilken mån personer får nedsatt respektive avslag på ansökan om försörjningsstöd på grund av att de inte varit aktivt arbetssökande, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program eller deltagit i aktiviteter som socialtjänsten anvisat dem till.
- Vilka skäl de har för att inte vara aktivt arbetssökande eller delta i anvisade aktiviteter.
- Vilka skäl socialnämnden anser vara godtagbara för att inte behöva vara aktivt arbetssökande eller delta i aktiviteter och ändå vara berättigad till bistånd.



- Vilka motiv socialnämnden har för att besluta om avslag/nedsättning på grund av inaktivitet och hur bedömningen görs av hur mycket biståndet ska sättas ned.
- Hur barnperspektivet har tillämpats i förhållande till avslag/nedsättning på grund av inaktivitet.
- Vilka konsekvenser avslag/nedsättning får på personernas fortsatta deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och aktiviteter som socialnämnden har anvisat till.

I samband med att regeringen beslutade om tilläggsuppdraget angav regeringen att uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 15 april 2013.

Statskontorets uppdrag återfinns i *bilaga 1* och *bilaga 2*.

1.1 Genomförande av Statskontorets uppdrag

Regeringen har i uppdraget angett att i de delar som rör kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser samt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen ska Statskontoret granska klienters akter hos kommuner och Arbetsförmedlingen. Regeringen angav att detta förutsätter sedvanlig sekretessprövning, men att ett tillägg i 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:641) (OSL) skulle införas för fullgörandet av uppdraget. Genom tillägget skulle det ges ett sekretesskydd för de uppgifter som Statskontoret ska ta del av.

Den 1 mars 2012 beslutade regeringen om förordningen (2012:99) om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (OSF). Enligt 7 § OSF gäller nu sekretess hos Statskontoret avseende bland annat undersökningar om kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser till personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Sekretessen gäller för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § första stycket 3 men och andra stycket OSL gäller. Socialdepartementet bekräftade därefter att sekretesskyddet var tillräckligt för genomförandet av hela Statskontorets uppdrag.

Statskontoret hade planerat att genomföra ett antal olika undersökningsåtgärder, som presenteras längre fram i detta avsnitt. Regeringen har dock, som sagts, redan i uppdraget pekat på nödvändigheten av att genomföra en aktgranskning i projektet. Utgångspunkten för detta är att flera av uppdragets frågor inte går att besvara med enbart aggregerad statistik, utan förutsätter att man analyserar vilka bedömningar som har gjorts på individnivå. Ett antal av frågorna, i synnerhet när det gäller socialtjänstens arbete, registreras inte heller som indikatorer i statistiken utan finns enbart i de enskilda akterna.

En viktig fråga i sammanhanget är att säkerställa att individer samtidigt finns inskrivna vid Arbetsförmedlingen och vid socialtjänsten. För att kunna

göra bedömningar av hur kommunen och Arbetsförmedlingen samverkar kring enskilda fall krävs därmed att man undersöker fall där individen *samtidigt* finns inskriven på båda ställena.

Arbetsförmedlingen registrerar dock inte på ett sökbart sätt om den enskilda personen samtidigt uppbär försörjningsstöd av kommunen, i den mån det över huvud taget kommer till Arbetsförmedlingens kännedom. Detsamma gäller socialtjänsten avseende Arbetsförmedlingens insatser för personen. Den enda möjligheten att få reda på om personen är inskriven hos både Arbetsförmedlingen och socialtjänsten är en samkörning av personnummer i respektive register. Endast SCB har möjlighet att genomföra en sådan samkörning. Statskontoret har därför begärt att få ut relevanta uppgifter av SCB för att kunna genomföra aktgranskningen.

Den 6 november 2012 beslutade SCB att avslå Statskontorets begäran om uppgifter som behövs för aktgranskningen med hänvisning till att registeruppgifter om klienters akter inte är att hänföra till statistikändamål och därför enligt huvudregeln i 24 kap. 8 § OSL inte kan lämnas ut. I andra hand angav SCB att det med hänsyn till uppgifternas känsliga karaktär, inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Även om uppgifterna inte ska betraktas som statistikändamål ska de därför inte lämnas ut enligt 24 kap. 8 § första stycket 3 men OSL.

Statskontoret överklagade SCB:s beslut. Den 21 februari 2013 beslutade regeringen att undanröja SCB:s beslut och avvisa vår begäran om uppgifter.

Som en konsekvens av regeringens beslut att SCB inte behöver lämna ut uppgifter som gör att det går att identifiera enskilda akter hos Arbetsförmedlingen respektive kommunerna kan vi således inte genomföra någon aktgranskning.

Vid sidan av denna aktgranskning hade Statskontoret planerat ett flertal andra undersökningsåtgärder.

1. *Dokumentstudier i form av forskningsrapporter, myndighetsuppföljningar, regelverk och handläggarstöd.* Detta material ger nödvändig bakgrundsinformation och kompletterar våra egna empiriska undersökningar. Närliggande utvärderingar kan återanvändas i Statskontorets rapport och stärker analysen.
2. *Statistik.* Ett stort kvantitativt underlag är en förutsättning för att fastställa vilka karaktäristika olika grupper av biståndsmottagare har, i vilken utsträckning de deltar i Arbetsförmedlingens insatser och vilka eventuella alternativa inkomster de har. Statistiken är viktig för att jämföra hur biståndsmottagare behandlas jämfört med exempelvis personer som uppbär arbetslöshetsersättning.
3. *Enkät till kommuner.* Med en enkät kan vi få en generell bild av uppfattningarna om vilka insatser och för vilka grupper som landets kommuner arrangerar insatser för biståndsmottagare, huruvida de tillämpar social-

tjänstlagen beträffande avslag och nedsättning av bistånd samt vilken samverkan de bedriver med Arbetsförmedlingen.

4. *Intervjuer i kommuner och med befattningshavare vid olika kontor inom Arbetsförmedlingen.* Intervjusvar ger beskrivningar av och uppfattningar om hur arbetet bedrivs och vilka eventuella problem som uppstår. De intervjuade kan även lämna synpunkter på aspekter vi inte har prioriterat i enkätfrågorna.

Statskontoret anser att dessa metoder tillsammans med aktgranskningen kan ge regeringen det beslutsunderlag som den har efterfrågat i uppdraget. Ingen av dessa undersökningsmetoder kan dock ges en helt självständig betydelse i förhållande till de ställda frågorna. Som har nämnts ovan är syftet med aktgranskningen i vissa fall att vidimera uppgifter som har hämtats in genom andra metoder. Avseende andra frågor går det inte att hämta in nödvändig information på andra sätt än inom ramen för aktgranskningen. Precis som regeringen konstaterade när uppdraget beslutades är aktgranskningen således en av grundförutsättningarna för hela uppdraget. En aktgranskning, såsom den här har beskrivits och kopplad till de frågor som regeringen har ställt, har tidigare inte heller genomförts.

Detta föranledde Statskontoret att i november 2012 konstatera att utredningsarbetet inte kan fortskrida förrän regeringen hade tagit ställning till Statskontorets överklagande av SCB:s beslut att inte lämna ut registeruppgifterna för aktgranskningen. Statskontoret begärde i samband med detta anstånd med att genomföra uppdraget till dess att regeringen hade tagit ställning till överklagandet. I begäran om anstånd angav Statskontoret att vi hade för avsikt att återkomma till regeringen om tidpunkt för uppdragets slutförande under förutsättning att regeringen biföll överklagandet.

Regeringen gav dock inte Statskontoret rätt i frågan om utlämnande av de begärda uppgifterna. Vi konstaterar därför att det uppdrag som regeringen har gett Statskontoret inte går att genomföra med tillgängligt kunskapsunderlag. Detta förhållande skulle inte förändras om vi till exempel skulle genomföra en enkätundersökning eller en analys av befintlig statistik. Statskontoret bedömer att kvaliteten i ett sådant underlag skulle vara alltför svagt för att kunna ligga till grund för regeringens eventuella ställningstaganden i fråga om insatser för den berörda målgruppen. Utan aktgranskningen skulle Statskontoret sannolikt inte heller kunna bidra med någon ny eller fördjupad kunskap, i förhållande till de rapporter och den forskning som redan finns i dag (se till exempel avsnitt 1.3 nedan).

I kapitel 2 redovisar vi resultatet av de intervjuer som har genomförts inom ramen för projektet. Intervjuerna kan ge en bild av kommunernas och Arbetsförmedlingens uppfattning om vilka insatser och samverkan som sker på detta område, samt om hur detta arbete bör bedrivas.

Denna promemoria har utarbetats av utredarna Charlotte Després, Stefan Åkerblom samt chefsjuristen Johan Sørensson.

1.2 Bakgrund

Kommunernas skyldigheter för att ge stöd till den som inte kan försörja sig

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt, enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

I det bistånd som kommunen kan ge ingår den ekonomiska hjälpen som en viktig insats. Men rätten till bistånd kan innefatta även andra hjälpåtgärder beroende på omständigheterna i varje särskilt fall. Med begreppet "livsföring i övrigt" avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Vad som är en skälig levnadsnivå har inte preciserats i lagstiftningen. Enligt socialtjänstlagens förarbeten ska den skäliga levnadsnivån utifrån den enskildes behov, förutom att relateras till bestämningen av ersättningsnivå, också bestämmas av vilken form av insats eller stöd som kan vara aktuellt för den enskilde utifrån hennes eller hans behov (prop. 2000/01:80).

Den enskilde har ansvar för sin försörjning

Den enskilde har inte rätt till bistånd om hon eller han inte efter förmåga försöker bidra till sin försörjning. Det innebär bland annat att en arbetslös bidragssökande aktivt måste verka för att skaffa sig ett arbete. En arbetslös bör således i regel vara skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt.

Enligt flera avgöranden i regeringsrätten inbegrips i skyldigheten att bidra till sin försörjning också att delta i de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, till exempel arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, arbetsrehabiliterande åtgärder eller deltagande i särskilda introduktionsprogram som syftar till att underlätta invandrares inträde på arbetsmarknaden.

Samverkan mellan olika instanser

Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med henne eller honom och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Det är alltså viktigt att det enskilde ges möjlighet att vara delaktig i och medverka i planeringen av insatser och att socialtjänsten tillsammans med den enskilde försöker hitta strategier för att på bästa sätt hjälpa personen att få kontroll över sin livssituation. I propositionen Ändring i socialtjänstlagen (prop.

1996/97:124) betonar regeringen socialtjänstens skyldighet att samverka med andra myndigheter för att åstadkomma en högre effektivitet och bättre samordning av insatserna. Det gäller framförallt med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ.

Arbetsförmedlingen stödjer den enskilde att hitta försörjning

Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktions sätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Arbetsförmedlingen ska prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten återfinns bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Denna verksamhet ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer.

Arbetsförmedlingen ska i samråd med den som söker arbete upprätta en individuell handlingsplan för att hon eller han ska hitta arbete eller annan försörjning. I handlingsplanen ska anges den arbetssökandes skyldigheter och de planerade aktiviteterna för att till exempel söka arbete.

Arbetslöshetsersättning till vissa arbetslösa

Vissa arbetssökande har enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring rätt till arbetslöshetsersättning. Ett krav för ersättning är bland annat att den arbetssökande under de senaste tolv månaderna ska ha arbetat, som regel i minst sex av dessa månader.

Den som inte uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning kan i många fall anvisas till den statliga jobb- och utvecklingsgarantin. Inom ramen för denna deltar den arbetssökande i individuellt utformade aktiviteter som ska stärka hennes eller hans möjligheter till att få ett arbete. Under tiden får hon eller han aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Särskilda krav på att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar. Kommunerna har dock ett visst utrymme att ställa krav på arbetslösa med behov av ekonomiskt bistånd att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

År 1998 infördes en bestämmelse i socialtjänstlagen som gjorde att kommunerna har rätt att ställa vissa krav på framförallt yngre personer som erhåller ekonomiskt bistånd. Enligt 4 kap. 4 § i lagen får socialnämnden begära att vissa personer som uppbär ekonomiskt bistånd ska delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamheten om individen inte har kunnat

beredas någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. De personer som enligt lagstiftningen omfattas av bestämmelsen är:

- personer under 25 år,
- personer som fyllt 25 år men som är i särskilt behov av kompetenshöjande insatser, eller
- studerande som är i behov av ekonomiskt bistånd under studieuppehåll.

I vårpropositionen år 2012 angav regeringen att den överväger att stärka kommunernas möjlighet att ställa samma krav på deltagande i praktik och kompetenshöjande verksamhet på personer med försörjningsstöd oavsett ålder (prop. 2011/12:100).

Som en konsekvens av detta fördes i departementspromemorian Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. (Ds 2012:26) en förändring av 4 kap. 4 § socialtjänstlagen. Enligt förslaget ska kravet på särskilda skäl för att kommunerna ska kunna begära personer över 25 år eller äldre ska delta i praktik eller kompetenshöjande verksamhet tas bort. I stället ska socialnämnden få begära att alla som uppbär försörjningsstöd under en viss tid ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

1.3 Kunskapsläget

Många faktorer påverkar beroendet av ekonomiskt bistånd

År 2007 presenterade Utredningen från socialbidrag till arbete sitt betänkande Från socialbidrag till arbete (SOU 2007:2). Inom ramen för den särskilda utredarens arbete kartlades och analyserades dels de insatser socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan erbjöd – och till stor del fortfarande erbjuder – personer i arbetsför ålder som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd och som med hjälp av olika insatser bedöms kunna få ett arbete. Utredningen kartlade de juridiska, organisatoriska, ekonomiska och kulturella faktorer som påverkar samverkan mellan stat och kommun samt fastställde utifrån detta att det fanns behov av förändringar. Utredningen genomfördes bland annat genom enkäter till kommuner och lokala arbetsförmedlingar, samkörning av statistik över ekonomiskt bistånd och dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsens händelseregister, en översikt av svensk och internationell forskning samt en fördjupad studie av situationen i åtta kommuner.

Flera instanser inblandade

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i ett antal studier från år 2005 och framåt avhandlat arbetsmarknadsinsatser för personer med ekonomiskt bistånd. I rapporten Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas? (2011:6) diskuteras hur ekonomisk politik kan underlätta för mottagare av ekonomiskt bistånd att bli självförsörjande via arbete. I rapporten Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun (2011:17) undersöks hur

vanligt det är att personer vänder sig till flera instanser (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas socialtjänst) för att få sin försörjning.

Svårt att vända biståndsberoende till självförsörjande via arbete

I forskningsrapporten Från socialbidrag till arbete – hur kan vägen underlättas? till Långtidsutredningen 2011 analyserade Eva Mörk den grupp av arbetslösa som står utanför arbetslöshetsförsäkringen och får sin försörjning genom ekonomiskt bistånd. Syftet med rapporten var att diskutera hur ekonomisk politik kan underlätta för mottagare av ekonomiskt bistånd att bli självförsörjande via arbete. I rapporten redovisas statistik över biståndstagarna, med fokus på hur nära arbetsmarknaden dessa står. Till exempel undersöks hur stor andel av biståndstagarna som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och vilka försörjningshinder kommunerna uppger att biståndstagarna har. Dessutom presenteras vilka politikåtgärder som kan underlätta arbetslösa biståndstagares väg till självförsörjning. I rapporten diskuteras även det nuvarande systemet där kommunerna ansvarar för det ekonomiska stödet till mottagare av försörjningsstöd medan staten, genom Arbetsförmedlingen, har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiska program. Mörk avslutar rapporten med ett antal förslag till hur det nuvarande systemet skulle kunna förändras.

År 2012 disputerade Jenny Nybom vid Stockholms universitet med avhandlingen Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten. Avhandlingen handlar om socialtjänstens arbete med personer som under lång tid har uppburit försörjningsstöd. Den har särskilt fokus på insatser som ska underlätta inträde på arbetsmarknaden, så kallad aktivering. Avhandlingen bygger på två datamaterial. En arbetssättsstudie om fyra kommuners socialbidragsarbete i 372 enskilda klienters ärenden under ett år (under perioden 2002–2003) och en registeruppföljning av klienternas försörjningssituation för åren 2004–2005 med data från Statistiska centralbyrån (SCB).

Många olika stödåtgärder vidtas

I maj 2012 redovisade Katarina Thorén vid Uppsala universitet på uppdrag av Arbetsmarknadsutskottet i Riksdagen rapporten Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. Rapporten presenterades i samband med ett offentligt seminarium som utskottet arrangerade angående arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Thoréns rapport bygger främst på en litteraturstudie av material som har publicerats i form av doktorsavhandlingar, vetenskapliga artiklar, forskningsrapporter och böcker samt lokal studier och utvärderingar. Underlaget består även av policydokument, lagstiftning samt ett antal utredningar och rapporter som har haft frågeställningar som är kopplade till kommunala arbetsmarknadsåtgärder eller till socialbidrag.

**Frågorna som Statskontoret har fått har inte besvarats av andra**

De frågor som omfattas av Statskontorets uppdrag har således under senare år behandlats i ett antal olika studier. Till skillnad från hur regeringen har formulerat uppdraget till Statskontoret är dock flera av dessa undersökningar på en relativt allmän och övergripande nivå. De studier som har fokuserat på stödet till enskilda individer har ofta analyserat frågan med inriktning på åtgärder från *antingen* Arbetsförmedlingen *eller* kommunerna. I det uppdrag som Statskontoret har fått handlar frågan om vilka åtgärder som både Arbetsförmedlingen och kommunerna vidtar för samma individer, samt hur samverkan mellan parterna sker.

2 Intervjusammanställning

I detta kapitel redogörs för de intervjuer med företrädare för kommuner och Arbetsförmedlingar som Statskontoret har utfört under perioden augusti 2012 till november 2012. Sammanlagt besökte Statskontoret 16 kommuner (varav ett kommunalförbund) och 13 lokala arbetsförmedlingar (varav huvudkontoret var ett av dem).¹

Det är viktigt att poängtera att intervjuerna utgör aktörernas uppfattningar eller uppskattningar om olika situationer, snarare än information om hur det faktiskt är eller generellt ser ut i landet. Som tidigare har poängterats har Statskontoret inte haft möjlighet att verifiera de svar som har framkommit med andra empiriska underlag.

2.1 Kommunernas insatser

Utbud

De vanligaste arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna som de representerade kommunerna erbjuder är coachning och vägledning, praktik, utbildningar och kurser med olika inriktningar, samt SFI-aktiviteter (svenska för invandrare). Vissa kommuner satsar också på jobbsökaraktiviteter i form av CV-skrivning, intervjuträning och rekryteringsträffar med bemanningsföretag och arbetsgivare. Frekvent förekommande är även utredning och kartläggning av arbetsförmåga och validering. Flera av de berörda kommunerna erbjuder biståndsmottagare anställning i form av nystartsjobb, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) eller helt kommunalt finansierade projektanställningar.

Kommunrepresentanterna framhåller att tillfälliga kommunala anställningar ger arbetslivserfarenhet och ökar möjligheterna för den enskilde att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, samtidigt som personerna kvalificeras för ersättning via a-kassan. I till exempel Mölndals kommun förlägger kommunen som huvudregel sina konferenser på en och samma konferensanläggning. Vid denna har kommunen erbjudit tidigare långtidsarbetslösa anställning inom exempelvis snickeri och trädgårdsarbete.

Vissa kommuner har också särskilda näringslivsinsatser, såsom i Helsingborgs kommun, där kommunen har tecknat samverkansavtal med vissa företag med anställningsbehov. Företagen får hjälp att hitta rätt personer att anställa, som i sin tur får stöd med motivation och kortare yrkesinriktad utbildning för att kunna ta jobben.

¹ De intervjuade kommunföreträdarnas befattningar varierade från ort till ort, eftersom kommunerna själva fick avgöra vilka som skulle delta. Vanligen deltog flera personer från respektive kommun. Det kunde exempelvis vara handläggare, programansvariga, sakkunniga, samordnare, verksamhetschefer, enhetschefer, avdelningschefer och så vidare. Kommunernas organisatoriska uppbyggnad avgjorde därtill vilka avdelningar och enheter som representerades (till exempel arbetsmarknad, socialtjänst, förvaltning, utbildning och så vidare). När det gäller de lokala arbetsförmedlingarna var merparten av de intervjuade arbetsförmedlare, men ibland närvarade även arbetsförmedlingschefen.

Det är vanligt att de kommuner som är representerade i Statskontorets intervjuer erbjuder olika former av tidsbegränsade projekt, ofta i samverkan med andra aktörer och finansierade av olika typer av källor, exempelvis genom Europeiska socialfonden (ESF), Arbetsförmedlingen och det lokala näringslivet. I flera av kommunerna ges dock inga insatser förrän Arbetsförmedlingen har meddelat att den inte kan erbjuda individen någon insats. Att så är fallet kan exempelvis bero på att individen är i behov av föreberedande insatser från kommunen innan hon eller han kan få en insats genom Arbetsförmedlingen. Kommunens åtgärder består i dessa fall till exempel av arbetsträning, rehabiliteringsinsatser och diverse motivationshöjande insatser.

Har kommunernas aktivitetsgrad höjts?

Vid samtalen som Statskontoret har fört med Arbetsförmedlingen har det framkommit att många arbetsförmedlare upplever att kommunerna aktiverar biståndsmottagare i högre grad än för några år sedan. Dessa arbetsförmedlare anser att det finns ett generellt ökat initiativtagande när det gäller personer som uppbär ekonomiskt bistånd och att kommunerna i dag ställer högre krav på deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och aktiviteter än tidigare.

Insatsernas inriktning till särskilda grupper

De kommuner som har deltagit i Statskontorets intervjuer framhåller att de kommunala insatserna främst riktas till ungdomar, utrikesfödda och personer med psykisk ohälsa.

Ungdomar är en målgrupp som ofta prioriteras i kommunerna då ungdomar som varken studerar eller arbetar är särskilt utsatta och löper större risk att hamna utanför arbetsmarknaden även på lång sikt. Kommunerna har också ett särskilt uppföljningsansvar för de ungdomar i åldern 16–20 år som inte studerar vid ett gymnasieprogram. Kommunerna är också skyldiga att samarbeta med Arbetsförmedlingen när det gäller arbetslösa ungdomar.

Socialstyrelsen har i en rapport visat att 65 procent av landets kommuner kan tillhandahålla någon form av kommunalt finansierad arbetsfrämjande insats för unga vuxna (18–24 år) som söker ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet (Socialstyrelsen, 2012). När det gäller åtgärder för unga uppger kommunföreträdarna i Statskontorets intervjuer att de ofta samarbetar med andra aktörer och utvecklar olika projekt tillsammans. Vanligtvis är flera myndigheter, frivilliga organisationer samt det lokala näringslivet inblandade och bildar ett nätverk kring individerna. Ett exempel på en verksamhets uppgift är att coacha ungdomar och att fungera som en samverkansarena för samhällets olika insatser för gruppen är Navigatorcentrum i Östersunds kommun.

Insatser riktade till utrikes födda består inte sällan av både språkträning och vuxenstudier. I Eskilstuna kommun ingår personer som har försörjningsstöd och som studerar på SFI i en så kallad *heltidsmodell*. Då studerar personerna

det svenska språket halva dagen och resten av dagen ägnas åt aktiviteter som också bidrar till att förbättra språkkunskaperna, det kan vara praktik, språkcirkel, läs- och skrivstöd, samhällsorientering eller komvuxstudier.

Ett antal av de kommuner som Statskontoret har besökt har särskilda insatser riktade till individer med psykisk ohälsa, funktionsnedsättning och missbruksproblematik. Verksamheten på Gröna Vägen i Borås kommun syftar exempelvis till att ge deltagarna bättre förutsättningar för att på sikt orka med ett arbete. I projektet ingår trädgårdsarbete, friskvård och stödjande samtal.

De berörda kommunernas insatser verkar i övrigt vanligtvis vara anpassade efter hur nära arbetsmarknaden individen anses befinna sig. Individer som står nära arbetsmarknaden erbjuds mestadels arbetsträning, CV-skrivning och arbetssökaraktiviteter. Individer som däremot befinner sig långt bort från arbetsmarknaden kan behöva mycket stöd, social träning och enklare arbetsuppgifter.

Insatsernas anpassning till individuella förutsättningar och behov

Thorén lyfter i sin rapport, som nämndes i avsnitt 1.3, fram att en del forskning har visat att mindre kommuner har svårt att organisera ett flexibelt och varierat åtgärdsutbud. Detta har gjort det svårt åtgärderna till olika deltagares individuella behov. Då skapas så kallade "one size fits all"-åtgärder som innebär att man anordnar ett lokalt program med ett begränsat antal insatser som ändå ska passa alla deltagare. Insatserna tenderar därmed att bli utbudsstyrda, det vill säga anpassade efter vad kommunerna har att erbjuda (Thorén).

De kommunrepresentanter som Statskontoret har varit i kontakt med har dock framhållit att de anser att insatserna i de flesta fall är anpassade efter den enskildes förutsättningar och behov. Kommunrepresentanterna anger att de arbetar efter principen att den enskildes förutsättningar och behov alltid ska vara i centrum. Det är dock sällan som denna viljeinriktning finns beskriven i något styrande internt dokument.

Kommunernas bedömning av insatser

I vissa av de intervjuade kommunerna använder sig handläggarna av specifika bedömningsinstrument för att avgöra vilket behov det finns av ekonomiskt bistånd och annat stöd. Enligt Socialstyrelsen (2012) använder 63,4 procent av Sveriges kommuner en strukturerad mall för att utreda de biståndssökandes helhetssituation. Mallen kan omfatta områden som arbetsliv och utbildning, ekonomisk situation, familjesituation, hälsa, intressen och social situation. I Statskontorets intervjuer framkommer till exempel att Sundbybergs kommun tar hjälp av något som kallas för *Instrument X*, som är en mall utvecklad för att användas vid utredningar och som beslutsunder-

lag inom försörjningsstöd.² Handläggarna fyller bland annat i vilken kategori av insatser som de bedömer att personen har behov av. De personer som antas kunna bli självförsörjande av egen kraft blir främst hänvisade till Arbetsförmedlingen. Andra bedöms vara i behov av extra stöd. För personer där graden av problematik är så allvarlig att man inte är aktuell för någon kommunal arbetsmarknadsinsats hänvisar kommunen till rehabilitering och/eller fördjupad utredning.

I de kommuner som Statskontoret har varit i kontakt med är det därtill vanligt att det finns krav på kommunens handläggare att utarbeta en handlingsplan för varje enskild arbetssökande individ som mottar ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen visar i sin senaste jämförelserapport att 53,4 procent av landets kommuner regelmässigt upprättar en sådan plan tillsammans med den enskilde inom tre månader (Socialstyrelsen, 2012). Flera kommuner framhåller i intervjuerna med Statskontoret att de utgår från Arbetsförmedlingens planering. En återkommande uppfattning bland kommunrepresentanterna är emellertid att Arbetsförmedlingens handlingsplaner är mycket generella.

För att förtydliga lagstiftningen och underlätta den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagen för de som arbetar med ekonomiskt bistånd har Socialstyrelsen utarbetat ett stöd för rättstillämpning och handläggning (se Socialstyrelsen, 2003). Utöver detta stöd har vissa kommuner även fastställt egna riktlinjer för hur ansökan om försörjningsstöd ska bedömas. I några av de kommuner som Statskontoret har varit i kontakt med saknas det dock någon skriftlig vägledning och/eller utredningsmall för hur bedömningen av den enskildes behov ska gå till.

Tidpunkt för insatser och orsaker till avslut

I vilket skede insatserna sätts in varierar mellan de intervjuade kommunerna. Uppsala kommun har en uttalad policy enligt vilken inskrivna på kommunens jobbcenter ska komma i kontakt med en verksamhet inom en vecka. Andra kommuner, såsom Botkyrka kommun, är beroende av att det finns tillgängliga platser inom pågående projekt. Ytterligare en faktor som avgör när insatser kan erbjudas en sökande verkar vara tillgängligheten till insatser av Arbetsförmedlingen. Kommunhandläggarnas arbetsbelastning har också framförts som en påverkande faktor för när en insats kan bli aktuell.

Flera kommunföreträdare framhåller i intervjuerna att en ordentlig utredning av individens behov är viktigare än att en snabb tillsättning av aktiviteter. Då bedömningen alltid är individuell kan det dock vara problematiskt att sätta en tidsgräns för hur fort en individ ska tilldelas en insats. Vanligtvis sker inga insatser förrän Arbetsförmedlingen har meddelat att individen inte

² Instrument X används av de så kallade *KNUT.kommunerna*; Nynäshamn, Salem, Sundbyberg och Södertälje, samt av Sveriges Kommuner och Landsting. KNUT är ett kommunalt nätverk för utveckling inom socialtjänstens arbete med försörjningsstöd och arbete. KNUT är projekt finansierade av Europeiska socialfonden.

är aktuell för någon av Arbetsförmedlingens egna insatser, åtminstone i de kommuner Statskontoret har besökt.

Hur lång tid insatserna pågår och varför de avslutas är svårt att ge ett generellt svar på. Enligt några av de intervjuade pågår en insats i snitt mellan 6–12 månader. I kommunintervjuerna har det framkommit att kommunerna vanligtvis registrerar när individer lämnar försörjningsstödet. Men färre än hälften av de intervjuade kommunerna uppger att de registrerar orsakerna till varför en insats avslutas. Enligt de kommunala handläggarnas bedömning är arbete, studier och flytt till en annan kommun vanliga orsaker. Att åtgärderna avslutas kan också bero på familjeskäl, ohälsa och andra psykiska eller fysiska hinder, att individen påbörjat en arbetsmarknadsåtgärd genom Arbetsförmedlingen eller att individen har funnit annan försörjning. De intervjuades uppfattning är att det är ovanligt att en insats avslutas på grund av att individen har misskött sig, till exempel genom att inte infinna sig vid avsedda tider. De menar även att det är ovanligt att individer avslutar en insats i förtid. Det kan däremot bli aktuellt med byten av insatser och omplaceringar om det visar sig att den tilltänkta insatsen inte passar individen.

Tillämpning av nedsättning/avslag på försörjningsstöd

Statskontorets kommunintervjuer pekar på att det inte förs någon statistik över antal fall av nedsättning eller avslag på ansökningar om försörjningsstöd. De intervjuade har därför svårt att uppskatta hur vanligt förekommande det är. Det framkommer emellertid att nedsättning och/eller avslag förekommer i samtliga av de undersökta kommunerna. Vanliga anledningar är exempelvis att biståndsmottagaren inte har varit aktivt arbetssökande eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program och de aktiviteter som socialtjänsten har anvisat personen till. I vissa av de besökta kommunerna ges biståndsmottagaren flera chanser och varningar innan försörjningsstödet avslås eller sätts ned. I några kommuner börjar man med att sätta ned stödet som ett första steg, medan man i andra försöker att inte tillämpa nedsättning då handläggarna anser att det är svårt att bedöma hur pass mycket försörjningsstödet ska sättas ned.

Skäl till att inte vara aktivt arbetssökande eller delta i anvisade aktiviteter

Skälen till att vissa individer inte är aktivt arbetssökande eller deltar i anvisade aktiviteter varierar. Men ohälsa förefaller vara det vanligaste skälet i de kommuner som har ingått i Statskontorets intervjuer. De intervjuade anger att social fobi och socialmedicinska problem, vård av sjukt barn, besök i hemlandet och övriga familjeskäl är andra orsaker som förekommer hos biståndsmottagare. Några av biståndsmottagarna anser även att de anvisade aktiviteterna håller för låg nivå och inte tillför någon hjälp, enligt kommunföreträdarna.

Flera av de intervjuade påpekar att det är ovanligt att individer vägrar delta i insatserna från första början. Det är vanligare att de slutar att delta när insatsen väl har påbörjats.

Generellt sett anger de intervjuade att deras kommun sätter ned, alternativt drar in, ersättningen om de bedömer att individen kan stå till arbetsmarknadens förfogande men väljer att inte göra det eller avbryter en insats. Det verkar enligt intervjuerna dock finnas skäl som kommunerna anser vara godtagbara för att inte behöva vara aktivt arbetssökande eller delta i aktiviteter. Godtagbara skäl som har anförts är till exempel sjukdomsfall där läkarintyg kan uppvisas. Flera faktorer verkar tas i beaktande vid nedsättning respektive avslag av försörjningsstödet. I vissa kommuner har enstaka specifika händelser setts som giltiga skäl till att tillfälligt inte medverka i åtgärden. Det kan exempelvis gälla om en anhörig har gått bort, om det föreligger en komplicerad familjesituation eller om individen av psykiska eller fysiska anledningar inte förmår att delta i en viss insats.

Barnperspektivets beaktande

Samtliga kommuner som Statskontoret har varit i kontakt med anger att barnperspektivet alltid beaktas vid bedömning av avslag respektive nedsättning av försörjningsstödet. Intervjuerna visar dock att tillämpandet av ett barnperspektiv kan rymma en mängd aspekter. I en del kommuner kan det innebära att barnfamiljer som har behov av ekonomiskt bistånd får del av särskilda satsningar som syftar till att hjälpa föräldrarna att komma igång med ett arbete eller en aktivitet. I vissa andra kommuner innebär det främst att tillämpa nedsättning istället för avslag när barn är involverade. Enligt flertalet av kommunerna görs det i de flesta fall en så kallad *nödprövning* om det finns barn i hushållet, det vill säga en bedömning om nödsituation föreligger.

2.2 Arbetsförmedlingens insatser

Utbud

Enligt Arbetsförmedlingens programenhet är förmedlingstjänsterna grunden i arbetet med arbetssökande. De intervjuade menar att tjänsterna används och väljs utifrån den arbetssökandes förutsättningar och behov, oavhängigt vilken ersättning en arbetssökande har. I praktiken verkar det innebära att individen oftast blir föremål för tjänster med arbetsförberedande inslag, exempelvis för att *klargöra arbetsförutsättningarna, vägledning till arbete och förbättra arbetssökandet*.

Vid Statskontorets intervjuer med representanter för de lokala arbetsförmedlingarna framhålls att det inte finns några särskilda bedömningskriterier för personer med ekonomiskt bistånd. Det poängteras från flera håll att Arbetsförmedlingen inte vet vilka sökande som uppbär ekonomiskt bistånd, eftersom handläggarna inte har juridisk rätt att dokumentera hur individerna försörjer sig. Några arbetsförmedlare anger dock att det ibland dokumente-

ras att den arbetssökande har en kontaktperson vid socialtjänsten, vilket indikerar att den arbetssökande uppbär ekonomiskt bistånd.

Insatsernas anpassning till individuella förutsättningar och behov

Merparten av de intervjuade säger att det inte erbjuds några särskilda insatser till personer med ekonomiskt bistånd, utan att det överlag görs individuella bedömningar av förutsättningar och behov. Däremot nämns i en av intervjuerna att Arbetsförmedlingen i upphandlingar av insatser kan ställa krav på att dessa ska anpassas efter individuella förutsättningar, till exempel språksvårigheter eller behov av att arbeta deltid.

Personer med ekonomiskt bistånd kontra övriga inskrivna

Statskontoret har i sina intervjuer med representanter för de lokala arbetsförmedlingarna på olika orter frågat huruvida det finns några särskilda handläggningsrutiner när det gäller personer med ekonomiskt bistånd jämfört med övriga inskrivna och om dessa personer oftare hamnar i sökandekategori 14 än övriga inskrivna.³ Det vanligaste svaret är då att det inte finns några särskilda handläggningsrutiner och att personer med ekonomiskt bistånd inte hamnar oftare än övriga inskrivna i sökandekategori 14.

Sanktionsmöjligheter

Många av de intervjuade framhåller att det inte finns några direkta sanktionsmöjligheter gentemot de arbetssökande om de till exempel inte deltar i anvisade aktiviteter. Generellt använder sig dock Arbetsförmedlingen av avaktualisering om en person är frånvarande. I vilket skede som avaktualiseringen görs (det vill säga om det görs omedelbart eller efter en viss tid) verkar emellertid variera mellan de lokala arbetsförmedlingarna. Vissa av de intervjuade arbetsförmedlingsrepresentanterna nämner också att de meddelar kommunen (socialtjänsten) om personen inte deltar i aktiviteten. Detta bygger dock på att Arbetsförmedlingen på något sätt har fått reda på att personen uppbär ekonomiskt bistånd.

I vissa intervjuer framförs önskemål om att Arbetsförmedlingen bör ha bättre sanktionsmöjligheter även för personer som inte uppbär a-kassa, eftersom avaktualisering inte alltid fungerar för att få individerna att delta igen.

2.3 Samverkan

Övergripande samverkan

Statskontorets intervjuer ger en något splittrad bild av i vilken utsträckning samverkan förekommer mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom arbetet med personer med ekonomiskt bistånd. Samtliga av de intervjuade kommunerna har uttryckt att någon form av samverkan sker med Arbetsförmedlingen. I vilka former det sker och hur långt man har kommit i sina

³ Till sökandekategori 14 hör arbetssökande som är förhindrad att aktivt söka arbete och/eller omgående tillträda på arbetsmarknaden förekommande arbete.

rutiner för samverkan varierar dock. Samverkan kan exempelvis bestå av möten på chefs- eller ledningsnivå, kontakt genom samordningsförbund och gemensamma samverkansgrupper, olika gemensamma samverkansprojekt, direktkontakt mellan handläggare och trepartssamtal.

Att de flesta kommuner har någon form av samverkan är även något som bekräftas i Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) enkätstudie från 2012, där samtliga kommuner som besvarade en fråga huruvida det förekommer samverkan med andra aktörer (230 stycken) uppgav att det fanns en lokal samverkan med Arbetsförmedlingen.

Samverkan inom tillfälliga projekt

Det verkar även vara vanligt att samverkan sker mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i olika typer av gemensamma projekt. Dessa kan vara allt från lokala projekt till större projekt, till exempel finansierade av Europeiska socialfonden (ESF). Projekten kan också ha en inriktning mot en eller flera specifika målgrupper, så som till exempel långtidsarbetslösa, ungdomar eller utrikes födda. Hudiksvalls kommun ingår exempelvis i ESF-projektet *Sigrid* tillsammans med Arbetsförmedlingen. Projektet riktar sig till personer som har varit utanför arbetsmarknaden en längre tid och målgruppen är utrikes födda, ungdomar under 25 år som inte har avslutat gymnasieskolan och arbetslösa över 50 år.

Samverkan inom det dagliga arbetet

En del av de intervjuade i kommunerna och vid de lokala arbetsförmedlingarna menar att det är svårt att generellt svara på hur mycket samverkan som sker i enskilda fall och vilka former denna samverkan tar sig. Djupare samverkan kan exempelvis vara vanligt kring vissa enskilda individer i det fall det finns ett särskilt behov. Sannolikheten att samverkan sker är i vissa kommuner större om biståndsmottagaren tillhör en specifik målgrupp, som till exempel ungdomar, långtidsarbetslösa eller personer med någon social eller medicinsk problematik. Samtidigt verkar inte alltid samverkan i enskilda ärenden bygga på skriftliga riktlinjer eller rutiner, utan kan i många fall helt ske på handläggarinitiativ och vid behov. Liknande resultat återfinns även i Socialstyrelsens jämförelserapport från år 2012, som visar att enbart cirka 21 procent av landets kommuner hade en gemensam skriftlig rutin med Arbetsförmedlingen och det i denna angavs hur samverkan ska ske i enskilda biståndsärenden (Socialstyrelsen, 2012).

I vilken utsträckning och form samverkan sker inom det dagliga arbetet bland de intervjuade kommunerna och arbetsförmedlingarna varierade, men Statskontoret har dock kunnat identifiera några återkommande former, vilka kort redogörs för i följande underkapitel.

Löpande kontakt mellan handläggare

Statskontorets intervjuer tyder på att mycket av samverkan mellan socialtjänsten och den lokala arbetsförmedlingen består av löpande kontakt mellan

handläggare. Majoriteten av de intervjuade menar att handläggarna löpande brukar kontakta varandra angående enskilda biståndsmottagare.⁴ Kontakten sker oftast vid behov och kan exempelvis beröra förändringar eller oklarheter i en individs planering.

Samverkan i form av trepartssamtal

En annan vanlig form av samverkan som har framkommit i Statskontorets intervjuer är så kallade *trepartssamtal*, vilket har nämnts av företrädare i nästan alla kommuner. I dessa samtal deltar vanligtvis biståndsmottagaren samt representanter från Arbetsförmedlingen och kommunen (i vissa fall även Försäkringskassan). Utifrån Statskontorets intervjuer är det svårt att säga hur ofta sådana samtal sker eller om det finns rutiner för trepartssamtal för alla biståndsmottagare. Många av de intervjuade menar att förekomsten av trepartssamtal är individuellt och att dessa främst sker när det finns tid eller när det finns särskilda behov av det. Det måste dessutom finnas ett samtycke från den berörda individen.

Handläggare placerad på kommun eller arbetsförmedling

Ett mindre antal av de kommunföreträdare som Statskontoret har intervjuat uppger att de har, eller har tidigare haft, en handläggare placerad vid Arbetsförmedlingen. I vissa fall rör det sig enbart om någon eller några dagar i veckan, eller inom ett tillfälligt samarbetsprojekt. På liknande sätt har även två av de intervjuade kommunkontoren en handläggare från Arbetsförmedlingen placerad hos sig.

De intervjuade är överlag positiva till att ha en person utifrån placerad hos sig. Man menar exempelvis att personen kan fungera som en länk mellan kommunen och den lokala arbetsförmedlingen, vilket underlättar kommunikationen och kan göra samarbetet både snabbare och smidigare.

Formella samråd

Enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen ska socialnämnden samråda med Arbetsförmedlingen innan ett beslut fattas om en insats för biståndsmottagare. I en rapport från Socialstyrelsen uppgav 67 procent av kommunerna att de hade samråd med Arbetsförmedlingen innan de tog beslut om en insats för biståndsmottagaren (Socialstyrelsen, 2005).

I de intervjuer som Statskontoret har utfört verkar det generellt inte ske något samråd inför beslut om insatser för enskilda biståndsmottagare. Flera av de intervjuade menar att samråd sker enbart ibland eller väldigt sällan, medan ett fåtal menar att det aldrig förekommer en diskussion innan beslut om en insats tas. I de fall där kommunen och Arbetsförmedlingen samråder verkar detta främst ske antingen genom trepartssamtal, direktkontakt mellan handläggare eller genom att socialtjänsten studerar den individuella handlingsplan som Arbetsförmedlingen upprättat.

⁴ Detta nämndes av 10 kommunföreträdare och 6 företrädare för de lokala arbetsförmedlingarna.

Ett undantag är Eskilstuna kommun, där det verkar finnas upparbetade former för samråd. I Eskilstuna kommun har det nyligen startats en pilotverksamhet med trepartssamtal för biståndsmottagare. Samtalen sker främst med nyinskrivna och tanken är att kommunen och den lokala arbetsförmedlingen ska göra en gemensam kartläggning av individen och att alla tre ska vara delaktiga i upprättandet av handlingsplanen.

Inskrivning och handlingsplaner

Hur tillförsäkras biståndsmottagarnas inskrivning vid Arbetsförmedlingen?

Samtliga intervjuade kommunföreträdare uppger att de brukar begära in biståndsmottagarens handlingsplan eller ett intyg på inskrivning för att kontrollera om en biståndsmottagare är inskriven vid Arbetsförmedlingen när en ansökan om ekonomiskt bistånd behandlas. Vissa av de intervjuade har emellertid påpekat att det är svårt att säkerhetsställa att biståndsmottagaren fortfarande är aktuell vid Arbetsförmedlingen när det första biståndet betalas ut och vid senare prövningar av om biståndet behövs.

På samma sätt har en del av de intervjuade företrädarna för de lokala arbetsförmedlingarna påtalat problem med biståndsmottagare som inte dyker upp till myndighetens insatser. En del i problemet kan vara att det i de flesta intervjuade kommuner saknas ett utarbetat system eller rutiner för hur Arbetsförmedlingen kan signalera till kommunen om en individ inte deltar i insatser eller blir avaktualiserad från Arbetsförmedlingen. Vissa av de intervjuade kommunföreträdarna uppger dock att de lokala arbetsförmedlingarna ibland kontaktar socialtjänsten när en biståndsmottagare har blivit utskrivnen. En förutsättning för detta är dock att Arbetsförmedlingen vet om att den inskrivne även är aktuell hos kommunens socialtjänst.

Några av de intervjuade kommunernas företrädare uppger att de löser problemet genom att antingen göra slumpmässiga kontroller hos Arbetsförmedlingen för att kontrollera om en individ fortfarande är inskriven eller genom att höra av sig till Arbetsförmedlingen vid nästa ansökan om bistånd. I sådana fall får en kommun alltså inte reda på att en person har blivit utskrivnen förrän kommunen själv kontaktar Arbetsförmedlingen.

I vilken mån tar kommunen del av Arbetsförmedlingens handlingsplaner?

Statskontorets intervjuer tyder, som tidigare har nämnts, på att det är vanligt att kommunerna begär att den enskilde ska visa upp sin handlingsplan från Arbetsförmedlingen när individen ansöker om bistånd. Dock har intervjuerna med kommunföreträdarna visat att många av dessa kommuner främst använder handlingsplanen i syfte att förvissa sig om att de enskilda är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Majoriteten av de intervjuade kommunerna menar att den information som finns i Arbetsförmedlingens handlingsplaner inte är något som de använder i sin egen planering för individen. Orsaken till detta anges bland annat vara att det är svårt att få någon information om

vilka konkreta åtgärder som planeras. I stället upplevs planerna ofta vara för generella eller innehålla för lite information om individen.

Hinder för samverkan

Flera av de företrädare som Statskontoret har intervjuat menar att samverkan försvåras av att Arbetsförmedlingen och kommunerna har olika uppdrag att förhålla sig till. Utöver att de ofta arbetar mot olika målbilder och målgrupper så skiljer sig den interna styrningen och de lagar och regler de måste förhålla sig till.

Många av de intervjuade kommunrepresentanterna kritiserar Arbetsförmedlingen för att vara alltför centralstyrda och hålla för hårt på sina regler, bland annat genom den starka betoningen av vilka grupper som ska prioriteras. Kommunföreträdarna anför bland annat att Arbetsförmedlingen koncentrerar sig för mycket på att producera mätbara resultat, medan de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden i stället "lastas över" på kommunerna på grund av biståndets utformning som det yttersta skyddsnätet. Vidare menar många kommunföreträdare att Arbetsförmedlingens ekonomiska förutsättningar och regelverk ofta förändras. Detta kan exempelvis göra det svårare att upprätta en långsiktig strategi för samverkan och planera långvariga samarbetsprojekt. Liknande resultat framkommer även i Salonen och Ulmestigs studie från 2004, där författarna fann att den vanligaste kritiken som kommunerna riktade mot Arbetsförmedlingen främst berörde myndighetens organisation och reglering, vilket kan leda till osäkerhet i samarbetet då kommunerna till exempel riskerar att Arbetsförmedlingen hoppar av ett gemensamt projekt (Salonen och Ulmestig).

Företrädarna för de lokala arbetsförmedlingarna framhåller i Statskontorets intervjuer ofta att exempelvis kommunernas personalomsättning och deras tidsbrist kan utgöra hinder för samverkan.

Relevant att nämna i detta sammanhang är också att många av de intervjuade menar att kommunens och Arbetsförmedlingens syn och bedömning av arbetsökande, samt vad som menas med att stå till arbetsmarknadens förfogande, ofta skiljer sig åt. Många kommunrepresentanter upplever att Arbetsförmedlingen är allt för hårda i sina bedömningar av klienterna och borde vara öppnare för att "testa" om personerna i fråga är arbetsföra. På motsatt sätt menar en del företrädare för Arbetsförmedlingen att många av dem som socialtjänsten hänvisar till de lokala arbetsförmedlingarna står för långt ifrån arbetsmarknaden och varken är arbetsföra eller redo för sådana insatser.

Tillgänglighet, omorganisering och tidspress

Enligt en del av de intervjuade kommunföreträdarna kan samarbetet med handläggare försvåras av att det ofta är svårt att veta vem som är biståndsmottagarens handläggare vid Arbetsförmedlingen, och att det således är svårt att veta vem man ska kontakta i enskilda ärenden. En bidragande orsak till detta uppges vara de återkommande omorganisationerna inom Arbets-

förmedlingen. Representanter för de lokala arbetsförmedlingarna har i Statskontorets intervjuer i motsvarande grad anfört att det är svårt att få tag på handläggare i kommunerna.

Sekretessbestämmelser

I Statskontorets intervju med Arbetsförmedlingens programenhet framhålls de sekretessregler som omger biståndsmottagarna som det största hindret för samverkan. Enligt de intervjuade bygger detta problem på att biståndsmottagarna oftast är ovilliga att skriva på det medgivande som krävs för att Arbetsförmedlingen och kommunen ska få kontakta varandra angående en enskild individ.

I de intervjuer som Statskontoret har utfört med företrädare för de lokala arbetsförmedlingarna och kommunerna anges dock inte sekretessbestämmelserna vara ett hinder för samverkan mellan aktörerna. Alla de intervjuade personerna i kommunerna och vid de lokala arbetsförmedlingarna uppger att eventuella sekretessproblem löses genom att hämta in samtycke från den enskilde så att informationen kan delas. Många av de intervjuade anger att de begär att få ett sådant samtycke redan vid inskrivningen och att det är ovanligt att biståndsmottagarna inte är villiga att skriva på.

2.4 Sammanfattning

Statskontoret har genomfört intervjuer bland representanter för 16 kommuner och 13 lokala arbetsförmedlingar.

Individanpassade åtgärder

De kommuner som är representerade i Statskontorets intervjuer erbjuder ett antal olika insatser, varav vissa är inriktade till särskilda grupper (till exempel ungdomar, utrikesfödda och personer med psykisk ohälsa). Insatserna verkar också kunna anpassas till hur nära arbetsmarknaden enskilda individer bedöms befinna sig. Överlag framhålls att insatserna generellt anpassas efter individens förutsättningar och behov. Ibland används även formaliserade bedömningsinstrument.

Orsakerna till att insatser avslutas är okända

Enligt några av de kommunrepresentanter som Statskontoret har varit i kontakt med pågår en insats i genomsnitt mellan 6–12 månader. De intervjuade menar att det är ovanligt att insatser avslutas i förtid. Få av de intervjuade kommunerna uppger dock att de registrerar orsakerna till varför insatser avslutas. Om misshandling sker kan det tillämpas nedsättning och/eller avslag av försörjningsstödet – något som förekommer i samtliga av de intervjuade kommunerna. De intervjuade understryker dock att barnperspektivet väger tungt för att inte sätta ned eller ge avslag i dessa fall.

Arbetsförmedlingen vet inte vilka arbetssökande som har ekonomiskt bistånd från kommunen

När det gäller Arbetsförmedlingens insatser poängterar företrädare för de besökta lokala arbetsförmedlingarna att de oftast inte vet vilka sökanden som uppbär ekonomiskt bistånd, eftersom handläggarna inte får dokumentera detta. För att arbetsförmedlarna ska få sådan kunskap krävs det att biståndsmottagaren själv har uppgett detta. Vidare menar arbetsförmedlingsföreträdarna att alla insatser alltid anpassas efter individuella förutsättningar och behov och att det således inte finns några särskilda insatser eller handläggningsrutiner för personer med ekonomiskt bistånd.

Samverkan sker i olika utsträckning

Statskontorets intervjuer ger en splittrad bild av i vilken utsträckning samverkan förekommer mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. På samtliga orter som Statskontoret har besökt att sådan samverkan förekommer i någon form. Det kan exempelvis ske inom ramen för olika gemensamma projekt, löpande kontakt mellan handläggare, trepartssamtal eller genom att det finns en handläggare placerad hos den andre aktören ett visst antal dagar. Det verkar vara mindre vanligt förekommande med formella samråd bland de intervjuade. De intervjuade kommunföreträdarna uppgav också att de brukar begära in biståndsmottagarens handlingsplan från Arbetsförmedlingen. Detta verkar emellertid främst vara för att försäkra sig om att den biståndssökande också är arbetssökande, inte för att ta del av informationen som finns i den eller för att bedöma vilka kompletterande åtgärder kommunen kan vidta.

Som hinder för en effektiv samverkan nämns exempelvis aktörernas olika uppdrag och målgrupper, ekonomiska förutsättningar och personalomsättning. Sekretess är däremot inte något som uppfattas som ett hinder. Alla de intervjuade representanterna för kommunerna och de lokala arbetsförmedlingarna uppgav att de använder sig av samtyckesblanketter som de ber biståndsmottagarna att skriva på. Det verkar vara ovanligt bland de intervjuade att biståndsmottagarna är ovilliga att skriva på.



STATSKONTORET

PM

2013-04-11

28 (39)

Dnr 2012/47-5

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen.

Prop. 2000/01:80, Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2011/12:1, Budgetpropositionen för 2012.

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

Offentliga utredningar och departementsskrivelser

SOU 2007:2, Från socialbidrag till arbete.

Ds 2012:26, Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.

Myndighetsskrivelser

Socialstyrelsen (2012), Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2012 – Resultat och metoder. 2012-10-23.

Socialstyrelsen (2005), Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen? 2005-109-7.

Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd – Stör för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten. 2003-101-2.

Litteratur

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas? (2011:6).

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun (2011:17).

Mörk, E. (2011), Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas? Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11).

Nybom, J. (2012), Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten. Stockholms universitet: Rapport i socialt arbete 141.

Salonen, T. och Ulmestig, R. (2004), Nedersta trappsteget – En studie om kommunal aktivering. Rapportserie i socialt arbete. Nr 1, 2004.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2012), Kommunernas arbetsmarknadsinsatser – Enkätstudie 2012. Oktober 2012.

Thorén, K. (2012), Kommunal arbetsmarknadspolitik – En kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2, Riksdagstryckeriet: Stockholm.



Muntliga källor

Arbetsförmedlingen Borås, intervju 2012-10-23.
Arbetsförmedlingen Botkyrka, intervju 2012-11-01.
Arbetsförmedlingen Eskilstuna, intervju 2012-09-19.
Arbetsförmedlingen Göteborg, intervju 2012-10-17.
Arbetsförmedlingen Helsingborg, intervju 2012-10-24.
Arbetsförmedlingen Hudiksvall, intervju 2012-10-29.
Arbetsförmedlingen Kalmar, intervju 2012-10-22.
Arbetsförmedlingen Karlstad, intervju 2012-10-18.
Arbetsförmedlingen Linköping, intervju 2012-11-01.
Arbetsförmedlingen Mölndal, intervju 2012-10-22.
Arbetsförmedlingen Uppsala, intervju 2012-10-10.
Arbetsförmedlingen Vetlanda, intervju 2012-10-23.
Arbetsförmedlingens programenhet, intervju 2012-09-12.
Borås kommun, intervju 2012-10-23.
Botkyrka kommun, intervju 2012-09-04.
Eskilstuna kommun, intervju 2012-09-20.
Göteborgsregionens kommunalförbund, intervju 2012-10-17.
Helsingborgs kommun, intervju 2012-10-24.
Hudiksvalls kommun, intervju 2012-10-29.
Kalmar kommun, intervju 2012-10-22.
Karlstads kommun, intervju 2012-10-18.
Linköpings kommun, 2012-11-01.
Malmö kommun, intervju 2012-10-24.
Mölndals kommun, intervju 2012-10-22.
Stockholms kommun, intervju 2012-11-09.
Sundbybergs kommun, intervju 2012-10-17.
Uppsala kommun, intervju 2012-08-29.
Vetlanda kommun, intervju 2012-10-23.
Östersunds kommun, intervju 2012-10-15.



Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Regeringsbeslut

II:2

2012-02-23

S2011/9837/FST (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Kartläggningen ska avse vilken typ av insatser som kommunerna begär att den arbetssökande biståndsmottagaren ska delta i. Av kartläggningen ska framgå i vad mån insatserna är anpassade efter varje individs förutsättningar och behov och om de är riktade till särskilda grupper, såsom kvinnor respektive män, personer med eller utan barn, unga upp till 24 år respektive personer 25 år eller äldre, inrikes födda och utrikes födda med olika vistelsetid i Sverige och uppdelat på födelseregion, personer med funktionsnedsättning samt personer med olika utbildningsnivå eller arbetslivserfarenhet.

Statskontoret ska vidare redovisa svar på följande frågor avseende kommunernas insatser:

- Hur bedömer kommunerna den enskildes behov av insatser?
- I vilken utsträckning tas hänsyn till den enskildes önskemål och hur dokumenteras dessa i en handlingsplan?
- I vilket skede görs insatser för den enskilde, hur lång tid pågår de och varför avslutas de?
- Finns det skillnader mellan kommunerna vad gäller omfattningen och typen av insatser som görs och vari består i så fall dessa skillnader?

Statskontoret ska, när det gäller samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen kartlägga:



2

- Vilken samverkan som förekommer mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.
- Hur socialtjänsten samråder med Arbetsförmedlingen inför beslut om insatser för personer som har ekonomiskt bistånd.
- I vilken mån kommuner tar del av informationen i handlingsplanen, om det finns rutiner för detta och hur handlingsplanen i så fall används.
- Hur kommunerna tillförsäkrar sig att biståndsmottagarna är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.
- Eventuella hinder för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling, såsom begränsad möjlighet till informationsutbyte, samt ge förslag på hur dessa hinder kan överkommas utifrån nuvarande regelsystem och ansvarsfördelning.

Statskontoret ska vidare redovisa svar på följande frågor avseende Arbetsförmedlingens insatser:

- Vilka insatser får biståndsmottagare från Arbetsförmedlingen?
- Får personer med ekonomiskt bistånd del av Arbetsförmedlingens programinsatser inklusive förmedlingsinsatser på lika villkor som övriga inskrivna och i hur stor utsträckning övergår de i arbete (med eller utan stöd) eller lämnar Arbetsförmedlingen av andra orsaker?

I de delar som rör kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser samt samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen ska uppdraget utföras genom granskning av klienters akter hos kommuner och Arbetsförmedlingen. Detta förutsätter sedvanlig sekretessprövning.

I den del som rör kartläggningen av om biståndsmottagarna får del av Arbetsförmedlingens insatser på lika villkor som övriga inskrivna ska Statskontoret så långt möjligt samköra personuppgifter från Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd, Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik och Statistiska centralbyråns longitudinella integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). Samkörningen ska gälla relevanta bakgrundsfaktorer som t.ex. arbetslöshet, biståndsmottagande, orsak till biståndsmottagande och inkomster.

För fullgörande av uppdraget behövs tillägg i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) införas som ger ett sekretesskydd för de uppgifter som Statskontoret ska ta del av. Beslut om detta uppdrag gäller med förbehåll för att regeringen fattar beslut om en sådan förordningsändring.

De samkörda uppgifterna ska gallras efter det att uppdraget har slutförts.



2013-04-11

Dnr 2012/47-5

3

Statskontoret ska vid genomförande av uppdraget samråda med Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Ungdomsstyrelsen, andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt med Socialdepartementet, Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast 1 mars 2013.

Statskontoret beviljas sammanlagt 100 000 kronor för genomförandet av uppdraget. Medlen ska användas för inhämtande och samkörning av dataunderlag.

Kostnaderna ska belasta statsbudgeten för 2012 enligt följande:

Kammarkollegiet ska efter rekvisition från Statskontoret engångsvis utbetala 33 000 kronor som ska belasta utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, anslagsposten 4 Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder. Medel som inte använts inom ramen för uppdraget ska återbetalas till Kammarkollegiet senast den 31 mars 2013.

Regeringskansliet (Socialdepartementet) ska efter rekvisition från Statskontoret engångsvis utbetala 67 000 kronor som ska belasta utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagsposten 7 Utveckling av den sociala välfärdsstatistiken. Medel som inte använts inom ramen för uppdraget ska återbetalas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 mars 2013.

Rekvireringar och redovisningar ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Ärendet

Det ekonomiska biståndets roll är att fungera som ett yttersta skyddsnät för människor som har tillfälliga försörjningssvårigheter. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad 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 och för sin livsföring i övrigt. Om den enskilde är arbetslös och har arbetsförmåga, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete.

Socialtjänsten fick 1998 genom införandet av 4 kap. 4 § och 5 § i SoL rätt att ställa vissa krav på yngre personer som uppbär försörjningsstöd. Av regeringens proposition Ändring i socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124)



4

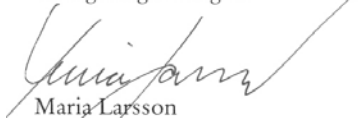
framgår att den nya bestämmelsen i första hand tar sikte på unga under 25 år som inte fått fäste på arbetsmarknaden eller kommit in på någon reguljär utbildning och inte heller har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Vidare framgår att bestämmelsen även kan tillämpas i vissa andra situationer för personer som är äldre än 25 år. Detta kan dock inte ske regelmässigt, utan socialnämnden måste genom samråd med länsarbetsnämnden (numera Arbetsförmedlingen) förvissa sig om att denna typ av åtgärd av särskilda skäl är den lämpligaste för den enskilde.

Arbetsförmedlingen ska erbjuda insatser, såväl förmedling som arbetsmarknadspolitiska program, som bedöms vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Enligt myndighetens instruktion ska Arbetsförmedlingen prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. I propositionen Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m. (prop. 2006/07:89) skriver regeringen att arbetslösa som inte har rätt till arbetslöshetsersättning och som oavsett försörjningsform varit sammanhängande arbetslösa och anmällda hos den offentliga arbetsförmedlingen eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under minst 18 månader ska kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Från den 1 februari 2012 gäller att den arbetssökande, enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, ska ha varit arbetslös och anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program under 14 sammanhängande månader.

Arbetsförmedlingen ska i samråd med den som söker arbete upprätta en individuell handlingsplan där den arbetssökandes skyldigheter och planerade aktiviteter anges. Planen ska upprättas senast trettio dagar från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. En handlingsplan för den som inte fyllt 25 år bör dock upprättas tidigare. En del i handlingsplanen är i allmänhet en regelbunden återrapporering av den arbetssökandes jobbsökande.

Regeringen anser att det mot bakgrund av dessa bestämmelser är angeläget att följa upp och kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd och hur samverkan mellan myndigheterna fungerar.

På regeringens vägnar



Maria Larsson



Karin Stillerud



Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/EA
Finansdepartementet/KLS
Utbildningsdepartementet/UC
Arbetsmarknadsdepartementet/A
Arbetsmarknadsdepartementet/IU
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/Ek
Socialutskottet
Arbetsmarknadsutskottet
Arbetsförmedlingen
Socialstyrelsen
Statistiska Centralbyrån
Ungdomsstyrelsen
Sveriges Kommuner och Landsting



STATSKONTORET

PM

2013-04-11

36 (39)

Dnr 2012/47-5



2013-04-11

Dnr 2012/47-5



REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut

II:3

2012-07-12

S2011/9837/FST (delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm



Tillägg till uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen

Regeringens beslut

Regeringen beslutar om tillägg till tidigare beslutat uppdrag angående kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser till personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen (regeringsbeslut den 23 februari 2012, dnr S2011/9837/FST). Tilläggsuppdraget innebär att Statskontoret ska följa upp hur kommunerna tillämpar rätten enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, att avslå eller sätta ner biståndet, om den som är arbetsför inte är aktivt arbetssökande eller inte deltar i anvisade aktiviteter. Statskontoret ska särskilt undersöka:

- I vilken mån personer får nedsatt respektive avslag på ansökan om försörjningsstöd på grund av att de inte varit aktivt arbetssökande, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program eller deltagit i de aktiviteter som socialtjänsten anvisat dem till.
- Vilka skäl de har för att inte vara aktivt arbetssökande eller delta i anvisade aktiviteter.
- Vilka skäl socialnämnden anser vara godtagbara för att inte behöva vara aktivt arbetssökande eller delta i aktiviteter och ändå vara berättigad till bistånd.
- Vilka motiv socialnämnden har för att besluta om avslag/nedsättning på grund av inaktivitet och hur bedömningen görs av hur mycket biståndet ska sättas ned.
- Hur barnperspektivet har tillämpats i förhållande till avslag/nedsättning på grund av inaktivitet.

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Fruentunans 8

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-779 11 01

E-post: registrator@social.ministry.se



2013-04-11

Dnr 2012/47-5

2

- Vilka konsekvenser avslag/nedsättning får på personernas fortsatta deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och aktiviteter som socialnämnden har anvisat till.

Uppdraget ska som helhet redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast 15 april 2013.

Ärendet

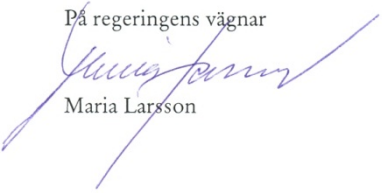
Statskontoret har i uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Statskontoret ska bl.a. kartlägga samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen, eventuella hinder för samverkan samt ge förslag på hur dessa hinder kan överkommas utifrån nuvarande regelsystem och ansvarsfördelning.

Enligt 4 kap. 5 § SoL får socialnämnden sätta ned eller vägra försörjningsstöd till den som utan godtagbara skäl avböjer att delta i aktiviteter som anvisats enligt 4 kap. 4 § SoL. Socialnämnden har även enligt praxis rätt att avslå eller sätta ned ekonomiskt bistånd till den som är arbetsför men inte är aktivt arbetssökande, deltar i arbetsmarknadspolitiska program eller tar anvisade arbeten.

Socialnämnden ska alltid göra en individuell bedömning och barnperspektivet ska tillämpas vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Nedsättning eller avslag får inte leda till att personer eller familjer helt saknar medel för sitt uppehälle.

Regeringen anser att det är angeläget att utvidga ovanstående uppdrag till Statskontoret med en uppföljning av hur socialnämnden tillämpar rätten att avslå eller sätta ned biståndet för den som inte är aktivt arbetssökande eller deltar i anvisade aktiviteter.

På regeringens vägnar


Maria Larsson


Maria Lidström



Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA, EA, KLS
Utbildningsdepartementet/UC
Arbetsmarknadsdepartementet/A, IU
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/Ek
Socialutskottet
Arbetsmarknadsutskottet
Arbetsförmedlingen
Socialstyrelsen
Statistiska Centralbyrån
Ungdomsstyrelsen
Sveriges Kommuner och Landsting