

Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd

*Betänkande av Utredningen om stöd och krav
avseende arbetslösa personer som tar emot
ekonomiskt bistånd*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:44

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24282-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Regnér

Den 13 mars 2014 beslutade den dåvarande regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå hur stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd kan utvecklas (dir. 2014:39).

Utredaren ska kartlägga och analysera vilka krav socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetsökande. Utredaren ska även kartlägga och analysera hur socialtjänsten följer upp och kontrollerar att den som söker ekonomiskt bistånd uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetsökande. Vid behov ska utredaren lämna författningsförslag som tydliggör kraven samt möjliggör för socialtjänsten att kunna ställa liknande krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd som den som får arbetslöshetsersättning. I uppdraget ingår också att utredaren, vid behov, ska lämna författningsförslag som gör det möjligt för socialtjänsten att vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd ta del av relevanta uppgifter i t.ex. den aktivitetsrapport som arbetsökande ska lämna in till Arbetsförmedlingen, analysera konsekvenserna av författningsförslagen och därutöver föreslå hur socialtjänsten på ett effektivt sätt bör kunna ta del av uppgifterna. Avslutningsvis ska utredaren, med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet, kartlägga och analysera vilka stöd och insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Kanslichefen Gunilla Malmborg förordnades den 18 mars 2014 som särskild utredare.

Den 14 april 2014 förordnades som sakkunniga i utredningen departementssekreteraren Andreas Hermansson, kanslirådet

Hugo Lindgren, departementssekreteraren Johan Lycke, departementssekreteraren Karin Moberg, kanslirådet Karin Stillerud och departementssekreteraren Hanna Zeland. Samma dag förordnades utredaren Anette Agenmark vid Socialstyrelsen, utredaren Gunnar Anderzon vid Sveriges Kommuner och Landsting, kvalificerade handläggaren Caroline Enevold vid Arbetsförmedlingen och enhetschefen Maria Nyman vid Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som experter att biträda utredningen. Caroline Enevold entledigades från uppdraget den 20 november 2014 och kvalificerade handläggaren vid Arbetsförmedlingen Christina Carlsmeden förordnades som expert samma dag.

Docenten i offentlig rätt Ewa Gustafsson har varit anställd som sekreterare fr.o.m. den 1 april – 31 maj 2014 på halvtid och fr.o.m. den 1 juni 2014 på heltid. Jur. kand. Caroline Olivia Elgán har varit anställd som sekreterare fr.o.m. den 28 april 2014.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd* (SOU 2015:44).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i april 2015

Gunilla Malmberg

*/Ewa Gustafsson
Caroline Olivia Elgán*

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)	29
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	31
2 Uppdraget	33
2.1 Uppdraget.....	33
2.2 Avgränsningar	35
2.3 Arbetet med betänkandet	36
2.3.1 Kartläggningen av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd	37
2.3.2 Kartläggningen av Arbetsförmedlingens stöd och insatser.....	38
3 Statistik, tidigare utredningar, forskning m.m.....	41
3.1 Statistik relaterad till ekonomiskt bistånd och arbetslöshet	41

3.2	Tidigare utredningar och kartläggningar.....	43
3.2.1	Inledning.....	43
3.2.2	Socialtjänstkommittén	44
3.2.3	Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	45
3.2.4	Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT- delegationen)	46
3.2.5	Från socialbidrag till arbete	47
3.2.6	Unga som varken arbetar eller studerar	49
3.2.7	Statskontorets uppdrag att kartlägga socialtjänstens och Arbetsförmedlingens insatser	50
3.2.8	Arbetsförmedlingens uppdrag att kartlägga uppföljning och kontroll av arbetssökande	52
3.3	Forskning inom området arbetslöshet och ekonomiskt bistånd	54
3.3.1	Begränsad kunskap om kommunala arbetsmarknadsinsatser	54
3.3.2	Ekonomiskt bistånd – ett långvarigt stöd för allt fler	57
3.3.3	Att underlätta vägen från försörjningsstöd till arbete.....	59
3.4	Rapporter och utvärderingar om samverkan och informationsutbyte.....	61
3.4.1	Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) studerar samverkan.....	61
3.4.2	One-stop shops	62
3.4.3	Riksrevisionen granskar effektivitet av informationsutbyte mellan myndigheter	63
3.4.4	E-delegationens förstudie om effektiv informationsförsörjning	65
3.5	Sammanfattning – i ljuset av utredningens direktiv	66
4	Gällande rätt	71
4.1	Arbetsmarknadslagstiftningen.....	71
4.1.1	Ansvaret för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	71

4.1.2	Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	72
4.1.3	Arbetslöshetsförsäkringen	83
4.2	Socialtjänstlagen	94
4.2.1	Socialtjänstens mål och grundläggande värderingar	94
4.2.2	Kommunens yttersta ansvar	95
4.2.3	Rätt till bistånd	96
4.2.4	Praktik eller kompetenshöjande verksamhet	99
4.3	Sekretess m.m.	102
4.3.1	Sekretess i ärende om arbetsförmedling m.m.	102
4.3.2	Sekretess i ärende om etableringsplan och etableringsersättning	103
4.3.3	Sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning m.m.	104
4.3.4	Sekretess hos socialtjänsten	105
4.3.5	Sekretess mellan myndigheter	105
4.3.6	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet	106
4.3.7	Sekretess vid elektroniskt informationsutbyte	109
4.4	Elektroniskt informationsutbyte	111
4.4.1	Behandling av personuppgifter	111
4.4.2	Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	114
5	Kartläggning av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd	117
5.1	Inledning	117
5.2	Resultat av intervjustudie	118
5.2.1	Vilka krav ställs för att en biståndssökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande?	118
5.2.2	Vilka krav ställs för att en biståndssökande ska anses vara aktivt arbetsökande?	121
5.2.3	Samverkan med Arbetsförmedlingen	122
5.2.4	Avslag eller nedsättning av ekonomiskt bistånd	122
5.2.5	Hur följer socialtjänsten upp och kontrollerar kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetsökande?	123

5.2.6	Behov av automatisk tillgång till aktivitetsrapport m.m.	123
5.3	Sammanfattning	124
5.4	Nationell webbenkätundersökning	126
5.4.1	Metod	126
5.4.2	Avgränsning	127
5.4.3	Enkätundersökningens delområden.....	127
5.5	Resultat av webbenkätundersökningen.....	128
5.5.1	Vilka krav ställs för att en arbetslös person som tar emot ekonomiskt bistånd ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande?.....	128
5.5.2	Vilka krav ställs för att en arbetslös person som tar emot ekonomiskt bistånd ska anses vara aktivt arbets sökande?	131
5.5.3	Godtagbara skäl till att inte vara aktivt arbets sökande	135
5.5.4	Information och vägledning	137
5.5.5	Vilken uppföljning och kontroll gör socialtjänsten?.....	139
5.5.6	Dialog och personliga möten varje månad – vanligaste uppföljnings- och kontrollåtgärden.....	142
5.5.7	Informationsutbyte	146
5.5.8	Övriga synpunkter till utredningen	149
5.6	Diskussion och slutsatser.....	151
6	Kartläggning av Arbetsförmedlingens stöd och insatser .	159
6.1	Uppdraget	159
6.2	Registerstudie – Metod, urval och definitioner	159
6.3	Resultat av registerstudie	160
6.3.1	Baslinjemätning avseende kontrollgrupp och målgrupp	160
6.3.2	Uppföljning och jämförelser mellan målgrupp och kontrollgrupp över tid	166
6.4	Diskussion och slutsatser.....	178

6.5	Uppföljningsstudie – handlingsplaner.....	186
6.5.1	Metod	186
6.5.2	Resultat av uppföljningsstudie.....	187
6.5.3	Diskussion och slutsatser.....	190
7	Överväganden och förslag.....	193
7.1	Krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd	193
7.1.1	Allmänna utgångspunkter.....	193
7.1.2	Bedömning och förslag.....	209
7.2	Tillgång till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen	219
7.2.1	Inledning	219
7.2.2	Allmänna utgångspunkter.....	221
7.2.3	Bedömning och förslag.....	224
8	Konsekvenser av utredningens förslag	235
8.1	Ekonomiska konsekvenser	235
8.1.1	Kostnader eller intäkter för staten.....	235
8.1.2	Kostnader eller intäkter för kommuner	236
8.1.3	Kostnader eller intäkter för landsting, företag eller andra enskilda	236
8.1.4	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.....	237
8.2	Barnkonsekvensanalys	237
8.2.1	Bakgrund	237
8.2.2	Konsekvenser av utredningens förslag.....	238
8.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	240
8.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	240
8.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service	242
8.6	Konsekvenser för enskilda	243
8.7	Konsekvenser för små företag.....	243
8.8	Konsekvenser för jämställdheten.....	243

8.9	Konsekvenser för det integrationspolitiska målet.....	244
8.10	Konsekvenser för personlig integritet.....	244
9	Genomförande och ikraftträdande.....	245
10	Författningskommentar	247
10.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	247
10.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).....	249
10.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	251
	Källförteckning	253
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:39	257
	Bilaga 2 Webbenkät till kommunerna	269

Sammanfattning

Inledning

I detta betänkande lämnas förslag på en ny bestämmelse i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, i vilken det förtydligas vilka krav som kan ställas på en arbetslös person som ansöker om försörjningsstöd. Betänkandet innehåller även förslag på kompletteringar i förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I betänkandet redovisas också resultatet av de kartläggningar utredningen gjort avseende vilka krav socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd, hur dessa följs upp liksom kartläggningen i fråga om vilka stöd och insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

I denna sammanfattning redovisas resultatet av kartläggningarna först, varpå följer redogörelsen för lag- och förordningsförslag.

Kartläggningen av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd

Metod

Utredningen genomförde en intervjustudie hos sex utvalda kommuner samt skickade ut en nationell webbenkätundersökning till samtliga kommuner för att fullgöra kartläggningsuppdraget. Utredningen erhöll svar från totalt 249 kommuner, dvs. en svarsfrekvens på 86 procent.

Samstämmighet kring socialtjänstens krav

Resultaten i såväl utredningens intervjustudie som i webbenkätundersökningen visade en samstämmig syn hos kommunerna kring vad kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande innebär i praktiken.

Den sökande som är arbetsför och oförhindrad att åta sig ett arbete, ska enligt majoriteten av kommunerna i princip alltid vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samt vara beredd att ta alla arbeten som denne kan utföra i första hand på heltid. Vidare kräver kommunerna bl.a. att den sökande ska delta i arbetsmarknadspolitiska program, delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet samt vara nåbar för kontakter med såväl Arbetsförmedlingen som socialtjänsten.

Resultaten visar vidare att majoriteten av kommunerna alltid eller oftast ställer krav på att den som söker ekonomiskt bistånd, måste medverka till upprättande av en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen, följa Arbetsförmedlingens planering men också följa socialtjänstens genomförandeplan. Härutöver kräver kommunerna att den enskilde besöker/kontaktar Arbetsförmedlingen, söker av Arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete, söker lämpligt arbete i övrigt och lämnar aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen.

Även om resultaten visar att ovan nämnda krav inte alltid ställs hos alla kommuner, ställs kraven i vart fall oftast.

Resultaten visar också att det i biståndsbedömningen regelmässigt görs individuella bedömningar utifrån den enskildes förutsättningar och behov.

Det som ryms inom socialtjänstens kravställande tycks, med hänsyn till resultaten av utredningens kartläggning, stämma väl överens med de grundläggande villkoren samt åtgärdsreglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF. Resultaten tyder dessutom på att de krav som socialtjänsten ställer på den som är arbetslös och söker ekonomisk bistånd, ibland är högre än de krav som ställs på den arbetssökande som enbart uppstår ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Tillvägagångssätt för uppföljning och kontroll varierar

Vad gäller socialtjänstens uppföljning och kontroll huruvida den sökande uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetsökande, visar resultaten variationer både vad gäller tillvägagångssätt och hur ofta uppföljning och kontrollåtgärder sker.

Hos en majoritet av kommunerna uppges dock att uppföljning och kontroll oftast sker genom personligt möte en gång per månad. Socialtjänsten kan då t.ex. begära redovisning av vilka kontakter den sökande har tagit med arbetsgivare, begära in listor på sökta arbeten, begära redovisning av hur handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen följs och ibland också begära in aktivitetsrapport eller handlingsplan som lämnats till Arbetsförmedlingen.

Önskemål om bättre samverkan och bättre informationsutbyte

Den information som framkom i intervjustudien samt av kommunernas öppna svar i webbenkätundersökningen, berörde i många fall önskemål om en bättre samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. För att uppnå bättre kontroll- och uppföljningsmöjligheter, framfördes önskemål om lösningar på rådande problem kring bristande informationsutbyte och bättre återkoppling från Arbetsförmedlingen.

Kartläggning av Arbetsförmedlingens stöd och insatser

Metod

Utredningen genomförde en registerstudie baserad på Arbetsförmedlingens data, där den i direktivet beskrivna målgruppen (utan ersättning) jämfördes med en kontrollgrupp (med arbetslöshetsersättning). Båda grupperna beskrevs utifrån grunddata vid ett tillfälle och följdes sedan upp efter nio månader, varpå nya jämförelser gjordes mellan grupperna.

Utredningen genomförde också en mindre uppföljningsstudie baserad på 182 handlingsplaner för att undersöka målgruppens stöd och planering hos Arbetsförmedlingen.

Resultat av registerstudie – färre i arbete och mindre stöd till målgruppen

En av de viktigaste observationerna i registerstudien, enligt utredningen, är att nästan dubbelt så många i kontrollgruppen jämfört med målgruppen hade övergått från öppen arbetslöshet till arbete nio månader efter utredningens första mätning.

Vad gäller Arbetsförmedlingens stöd och insatser, visar resultaten bl.a. att målgruppen får mindre stöd av Arbetsförmedlingen i form av färre anvisningar och platsförslag till arbete än personerna i kontrollgruppen. Även färre kontakter förekommer mellan Arbetsförmedlingen och målgruppen än mellan Arbetsförmedlingen och kontrollgruppen. En större andel personer i målgruppen hade dessutom under viss period inte någon kontakt alls med Arbetsförmedlingen.

Det framkommer inte av resultaten att målgruppen skulle få färre arbetsmarknadspolitiska insatser än kontrollgruppen, däremot tycks fördelningen av insatserna skilja sig åt. Fler i kontrollgruppen tas in i Jobb- och utvecklingsgarantin, medan fler i målgruppen erbjuds Förberedande utbildning och Jobbgaranti för ungdomar.

Resultaten visar vidare att det vid uppföljning nio månader efter den första mätningen, av de ursprungliga cirka 100 000 öppet arbetslösa, endast kvarstod dryga 25 procent i öppen arbetslöshet i båda grupperna. Resterande personer hade avaktualiserats på grund av arbete, diverse programinsatser, reguljära studier eller i övrigt avaktualiserats.

Genomgång av handlingsplaner bekräftar resultaten i registerstudien

Utredningens genomgång av handlingsplanerna, visar att det stöd som målgruppen i störst utsträckning erbjuds, huvudsakligen består av planering inför matchning. I handlingsplanen uttrycks detta genom att den enskilde uppmanas att söka vissa angivna kategorier av tjänster/lämpliga arbeten som han eller hon uppges ha matchats till. Att majoriteten av de sökande i målgruppen betraktas som matchningsbara bekräftas även av resultaten i registerstudien.

Arbetsförmedlingens stöd i form av anvisningar och platsförslag till arbete visade sig, vid genomgång av handlingsplanerna, endast

förekomma i begränsad omfattning. Även detta bekräftas av resultaten i registerstudien.

Övrigt stöd till målgruppen bestod till stor del av information om Arbetsförmedlingens servicevägar, myndighetens hemsida och av information om hur den sökande förväntas söka arbete.

I cirka hälften av de undersökta handlingsplanerna krävde Arbetsförmedlingen uttryckligen att den sökande skulle lämna in aktivitetsrapporter enligt angiven tidsplan.

Krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd

Utgångspunkter för utredningens förslag

I enlighet med utredningens direktiv har en utgångspunkt för utredningen varit att det i så stor utsträckning som möjligt ska gälla samma krav och uppföljning för samtliga arbetslösa, oavsett försörjningskälla utan att det därför bortses från fundamentala grundvalar i SoL, såsom barnets rättigheter och principen om självbestämmande och integritet.

Att ställa krav i socialtjänstens verksamhet

En av socialtjänstlagens viktigaste principer är respekten för människornas självbestämmande och integritet. Att frivillighet och självbestämmande är ledorden vid handläggning av enskilda ärenden betyder dock inte att det inte går att ställa krav på den biståndssökande. Det är viktigt att den enskilde själv behåller ansvaret för sin situation och att socialtjänsten inriktas på att frigöra och utveckla hans eller hennes egna resurser. Kraven måste dock anpassas utifrån enskildas olika förhållanden. Socialtjänsten måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga.

Krav på arbetslösa som ansöker om ekonomiskt bistånd

En grundläggande förutsättning för rätt till ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) är, enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL, att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem till-

godosedda på annat sätt. Ordalydelsen avses påvisa den enskildes förstahandsansvar. En biståndssökande kan inte anses ha rätt till bistånd om han eller hon inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning.

I rättspraxis och i socialtjänstlagens förarbeten har sedan socialtjänstlagen infördes visats vilka krav som, efter en individuell bedömning, kan ställas på en biståndssökande som saknar arbete och är arbetsför, om det inte finns godtagbara skäl. Det kan t.ex. vara fråga om att vara anmäld som arbetssökande, finnas tillgänglig för att kunna söka arbete, delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m.

Den 1 september 2013 gjordes en rad ändringar i ALF. Ändringen innebar bl.a. att fler åtgärdsgrunder infördes men åtgärderna mildrades. Kravet att aktivt söka arbete betonades genom att underlåtenhet att söka arbete är grund för varning eller avstängning från rätt till ersättning. Vidare infördes krav på den enskilde att lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen för att underlätta uppföljning och kontroll och för att tydliggöra den enskildes ansvar för sin sökaktivitet. Kraven i ALF grundas dels på allmänna villkor i 9 § och dels på åtgärdsreglerna i 43–43 b §§. De senare delas in i tre kategorier, misskötsel av arbetssökandet, förlängning av tiden i arbetslöshet och orsakande av arbetslöshet.

En jämförelse mellan kraven i ALF och de krav som kan ställas på arbetslösa biståndssökande enligt SoL, och som enligt av utredningen genomförd enkätundersökning också ställs i praktiken, visar en hög grad av överensstämmelse. Det finns dock vissa krav i ALF som inte finns med i den katalog av krav som utgår från rättspraxis och förarbeten. De är emellertid av så grundläggande natur att utredningen menar att de är relevanta att ställa även vid tillämpningen av SoL.

Utredningens förslag

Eftersom SoL inte uttryckligen visar vad det innebär att den enskilde i första hand själv ska tillgodose sina behov och vilka krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande har utredningen valt att i biståndsbestämmelsen (4 kap. 1 §) i ett nytt andra stycke tydliggöra kraven. Det kan anses vara till gagn för rättssäkerheten

då den enskilde kan förutse vad som förväntas av honom eller henne och vilket beslut myndigheten kan komma att fatta. Det skapar legitimitet och tillit till systemet, det understryker att kraven är viktiga och ska ställas och det bidrar till en enhetlig rättstillämpning. Ett tydliggörande i lagstiftningen bidrar också till att socialtjänsten och Arbetsförmedlingen kan komma fram till bedömningar som i stort överensstämmer.

Därför föreslår utredningen att det i 4 kap. 1 § andra stycket SoL stadgas att den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetssökande, anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl.

Bestämmelsen anger vilka grundläggande krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande. Genom att uttrycka att det gäller den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta avses visas att kraven gäller dem som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder. Finns problematik av annat slag, t.ex. behov av insatser för missbrukare, måste detta som regel åtgärdas först innan krav kan ställas.

Ett grundläggande krav på den enskilde är att han eller hon ska vara *aktivt arbetssökande*. Beträffande innebörden av detta kan vägledning hämtas i ALF. En helhetsbedömning måste göras av samtliga relevanta omständigheter, också utifrån den enskildes personliga förutsättningar, och de arbeten den enskilde sökt ska vara realistiska. Det är inte tillräckligt att enbart söka arbete inom det arbete man tidigare arbetat om det finns möjlighet att få något annat lämpligt arbete. Det får bedömas från fall till fall om den enskilde ska anses aktivt arbetssökande. Om den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska program på heltid torde finnas små möjligheter att dessutom vara aktivt arbetssökande.

Liksom i ALF bör ett grundläggande krav för rätt till ekonomiskt bistånd vara att den enskilde är *anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen*. Genom det lagfästa kravet finns större förutsättningar för att Arbetsförmedlingen får kontakt även med arbetslösa personer som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning vilket i förlängningen kan främja möjligheten till arbete och självförsörjning. Personer som har etableringsplan och följer den får anses anmälda som arbetssökande. I sådana fall torde alltså

som regel inte krävas en särskild anmälan till den offentliga arbetsförmedlingen.

Med de allmänna villkoren i ALF som förebild bör också kravet att *stå till arbetsmarknadens förfogande* vara ett grundläggande krav för rätt till bistånd. Härunder kan, i socialtjänstlagens mening, i princip alla övriga krav, dvs. förutom att vara aktivt arbetssökande och anmäld som arbetssökande, som kan ställas vid en biståndsbedömning hänföras. Den som t.ex. inte söker anvisat arbete, är beredd att ta ett erbjudet lämpligt arbete, eller inte medverkar i andra åtgärder som samhället ställer till förfogande inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, kan inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande såvida det inte finns godtagbara skäl.

Vad som ska anses vara *godtagbara skäl* får bedömas från fall till fall. Viss vägledning kan hämtas från ALF. Det kan t.ex. vara fråga om den sökandes egen sjukdom, sjukdom i familjen, andra viktiga eller överhängande familjeangelägenheter, arbetets art i förhållande till den enskildes personliga förutsättningar, arbetsförhållanden eller anställningsförmåner. Det måste också tas hänsyn till om en person bedöms ha nedsatt prestationsförmåga enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Som vid all ärendehanläggning måste i enlighet med 1 kap. 2 § SoL, barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn. Det innebär bl.a. att barnets situation också ska uppmärksammas när vuxna ansöker om ekonomiskt bistånd. Det är viktigt att handläggaren ser på situationen både ur de vuxnas och ur barnets perspektiv, särskilt när familjer har behov av ekonomiskt bistånd under en längre tid.

Tillgång till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Bakgrund

Enligt utredningens direktiv har de förändrade åtgärdsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen föranlett ett behov att se över hur socialtjänsten kan ta del av relevanta uppgifter från Arbetsförmedlingen, i syfte att bättre kunna kontrollera och följa upp att den som söker ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande.

För att socialtjänsten ska kunna göra nödvändig utredning om rätt till ekonomiskt bistånd behövs tillgång till vissa uppgifter från såväl Arbetsförmedlingen som andra myndigheter och organ. Regelverket i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, medför dock att det inte fritt går att inhämta och utbyta uppgifter myndigheter emellan. Sekretess hindrar emellertid inte, enligt 10 kap. 28 § OSL, att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

I 11 kap. 11 a § första stycket SoL regleras en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialtjänsten. Nämnden har rätt att ta del av uppgifter om enskilda. I förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen har regeringen i 5 § preciserat vilka uppgifter hos Arbetsförmedlingen som socialtjänsten har rätt att ta del av om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,
3. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Förutom en rätt att ta del av ovan nämnda uppgifter har socialnämnden även rätt att från bl.a. Försäkringskassan få uppgifter om t.ex. aktivitetsstöd och från arbetslöshetskassorna bl.a. om utbetalt belopp och beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt ALF.

Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet

Eftersom bestämmelser om uppgiftsskyldighet måste uppfylla vissa krav på konkretion föreslås att ovan nämnda förordning kompletteras så att socialnämnden ges rätt att få veta vilken *bedömning av aktivitetsrapporten* som Arbetsförmedlingen gjort, främst om rapporten inte godkänts, samt *datum för senaste aktivitetsrapport*. Det är uppgifter som kan ge socialnämnden en indikation på om fördjupad utredning av rätten till bistånd bör göras. Det ska dock understrykas att även om nämnden får tillgång till en sådan uppgift så kan den komma att ändras, t.ex. beroende på att nya omständigheter framkommer efter samtal med den sökande och som medför att Arbetsförmedlingen reviderar sin bedömning. Det är socialnämndens eget ansvar att utreda och bedöma huruvida den enskilde kan anses aktivt arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande för rätt till ekonomiskt bistånd. Uppgiften från Arbetsförmedlingen om aktivitetsrapporten godkänts eller inte är endast en del av det beslutsunderlag som socialtjänsten kan behöva för att göra en sådan bedömning.

Utredningen anser vidare att det kan vara av värde för biståndsbedömningen att nämnden får vetskap om huruvida den enskilde är *anmäld som arbetssökande på hel- eller deltid* eftersom det är ett krav att en biståndssökande som regel ska vara arbetssökande på heltid. Också vissa uppgifter om i vilken sökandekategori den enskilde placerats hos Arbetsförmedlingen kan vara värdefullt som underlag i biståndsbedömningen. Vissa sökandekategorier, s.k. SKAT-koder, ger dock uttryck för integritetskänsliga förhållanden, t.ex. att det är fråga om offentligt skyddat arbete, och bör enligt utredningens mening inte omfattas av en uppgiftsskyldighet. Däremot bör uppgifter om att den enskilde är *öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller tillhör annan sökandekategori* kunna tillhandahållas. Det kan ge incitament för socialtjänsten att utreda vidare och att det eventuellt kan behövas en samverkan mellan myndigheterna för att finna bästa möjliga insatser för den enskilde.

Också uppgifter om den enskilde *anvisats till arbetsmarknadspolitiskt program* kan vara av värde för att bedöma om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. Likaså om det beslutas om *utskrivning* från ett sådant program eller *återkallelse* av en sådan

anvisning. Så länge den enskilde följer ett program i enlighet med Arbetsförmedlingens anvisningar får han eller hon som regel anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningens förslag om direktåtkomst

Det är i ärenden om ekonomiskt bistånd av stor vikt för enskilda att beslut kan fattas snabbt och att handläggare av ärenden rörande ekonomiskt bistånd på ett smidigt sätt kan få del av uppgifter från t.ex. Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår därför att samma slags uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten till socialtjänsten även ska vara tillgängliga genom direktåtkomst hos Arbetsförmedlingen. Dessa uppgifter torde vara av sådan betydelse för socialnämnden att det finns skäl att utvidga också möjligheten till elektroniskt informationsutbyte.

Det är endast fråga om ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur och det finns ett fungerande regelverk kring behandling av personuppgifter och sekretess, varför skyddet mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten får anses vara tillgodosett.

Konsekvenser av utredningens förslag

Ekonomiska konsekvenser

Kostnader eller intäkter för staten

Förslaget att i SoL införa ett förtydligande av det i lagen redan befintliga kravet på den enskilde att i första hand själv tillgodose sina behov bedöms inte medföra annat än begränsade kostnader för staten. Kravet på den enskilde att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga Arbetsförmedlingen kan visserligen medföra att fler personer skrivs in på Arbetsförmedlingen med ökad arbetsbelastning som följd. Ökningen bedöms dock som försumbar eftersom socialtjänsten redan i dag ställer ett sådant krav på den enskilde.

Förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst kan inledningsvis medföra begränsade kostnadsökningar för Arbetsförmedlingen eftersom det krävs en viss anpassning av redan befintliga

tekniska system. Kostnaderna beräknas till 500 000 kronor och får i sammanhanget, med beaktande av förväntade effektivitetsvinster, anses måttliga och bör kunna finansieras inom ram. Motsvarande resonemang och kostnadsberäkning får anses gälla för utveckling av Sammansatt Bastjänst Ekonomiskt Bistånd (SSBTEK).

Kostnader eller intäkter för kommuner

Förslaget i SoL innebär en precisering av den enskildes förstahandsansvar vid en ansökan om försörjningsstöd och bedöms inte förorsaka ökade kostnader för kommunerna. Förslaget kan i stället leda till en minskad arbetsbelastning då det finns en konkret bestämmelse att hänvisa till i biståndsbedömningen. På längre sikt kan det uttryckliga kravet på den enskilde att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen främja möjligheten för den enskilde att få arbete vilket leder till minskade utgifter för kommunerna.

Föreslagna ändringar om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst medför en uppskattad kostnad om cirka 3–4 miljoner kronor för anpassning av, i många fall, redan befintliga tekniska system. Kostnaderna är endast marginella och kommunerna bör inte kompenseras för kostnaderna. Genom förslaget får kommunerna ytterligare information på elektronisk väg och kommer därmed att kunna förbättra sin kontroll och få ett bättre beslutsunderlag. Detta kan i sin tur leda till att felaktiga utbetalningar kan förväntas minska. Också effektiviteten i handläggningen påverkas positivt varför resurser kan frigöras från rutingörsmål till verksamhetens kärnuppgifter.

Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Förslaget i SoL kan stimulera till ett aktivt arbetssökande och deltagande i aktiviteter i övrigt vilket kan leda till snabbare inträde på arbetsmarknaden och till den enskildes självförsörjning. Sammantaget torde detta ha en positiv inverkan på samhällsekonomin i stort och även positiva kommunalekonomiska konsekvenser genom ökade skatteintäkter och minskade kostnader för ekonomiskt bistånd.

Barnkonsekvensanalys

Det är ett förhållandevis stort antal hushåll med barn som uppstår ekonomiskt bistånd. Som regel kommer utredningens förslag om ett förtydligande i SoL endast indirekt att beröra barn vars förälder/föräldrar ansöker om ekonomiskt bistånd. Hänsyn till barnets bästa innebär emellertid att barnets situation också ska uppmärksammas när vuxna ansöker omförsörjningsstöd. Det är viktigt att socialtjänsten bedömer en ansökan ur såväl de vuxnas som ur barnets perspektiv och dokumenterar hur barnets intressen beaktas i biståndsbedömningen.

Det torde vara i enlighet med barnets bästa att en förälder/föräldrar kommer ur sitt biståndsberoende och in i arbetslivet. Att inte ha samma ekonomiska förutsättningar som andra barn kan innebära att barnet måste avstå från sådant som kamraterna tar för givet. Ekonomisk utsatthet kan även påverka annat som har betydelse för barns möjligheter att utvecklas och styra över sina liv, liksom familjens möjligheter att t.ex. få ett boende.

Den som inte uppfyller förutsättningarna för rätt till ekonomiskt bistånd kan få avslag på sin biståndsansökan, såvida det inte finns godtagbara skäl. Ett sådant beslut påverkar, liksom i dag, förhållandena för barn i familjen. Därvid ankommer det på socialtjänsten att i sitt beslutsfattande, i enlighet med 1 kap. 2 § SoL, särskilt beakta barnets bästa. Vad som är barnets bästa får avgöras från fall till fall. Vid ett avslag får sökanden aldrig försättas i en nödsituation. Det kan också innebära att man måste se till barnets behov på annat sätt än genom utbetalning av försörjningsstöd och bistå barnet med särskilda insatser för en så stabil livssituation som möjligt. Utifrån barnets perspektiv är det också viktigt att socialtjänstens krav och de insatser som erbjuds arbetslösa föräldrar är relevanta och anpassade efter den enskildes förutsättningar och behov så att inte barnen oförskyllt försätts i en än svårare situation.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget i SoL innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen genom att det lagfästs vilka krav som ska ställas på en person som är arbetsför och oförhindrad att arbeta och som ansöker om ekonomiskt bistånd. Kraven innebär i princip en kodifie-

ring av vad som redan gäller enligt lagens förarbeten och rättspraxis och innebär inga nya åligganden för kommunerna. Den begränsade inskränkning som förslaget innebär i den kommunala självstyrelsen bedöms därför vara proportionerlig och godtagbar.

Förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ett förtydligande i SoL leder till att de som ansöker om försörjningsstöd blir medvetna om kraven och skyldigheten att följa dem för att inte gå miste om rätten till bistånd. Förslaget kan förväntas ha en viss brottspreventiv effekt som kan leda till en minskning av bidragsbrotten.

Genom förslagen om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst ökar upptäckrisken för bidragsbrott vilket kan leda till att dessa brott minskar, liksom förekomsten av felaktiga utbetalningar. Vetenskapen om att de uppgifter som lämnas i ett ärende kommer att kontrolleras kan ha en avhållande effekt på enskilda när det gäller att lämna felaktiga uppgifter till myndigheter. Antalet tillfällen till brott kan också förväntas minska genom utökade kontrollmöjligheter hos socialtjänsten.

Förbättrade kontrollmöjligheter torde också få positiva konsekvenser för kommunerna när det gäller att upptäcka felaktiga utbetalningar som kan återkrävas enligt 9 kap. 1 § SoL.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Förslaget i SoL om den enskildes skyldigheter kan förväntas leda till att fler arbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd kan komma i arbete och bli självförsörjande och bör sålunda ha en positiv inverkan på tillgången till arbetskraft.

Tillgången till offentlig service kan också, genom förslaget i SoL, förväntas öka. Arbetsförmedlingen och socialtjänsten kommer att närma sig varandra i fråga om vilka krav som kan ställas på den enskilde. Förslaget kan också sägas innebära att ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten tydliggörs

för målgruppen vilket i förlängningen kan leda till en förbättrad samverkan mellan myndigheterna.

Kompletterande bestämmelser om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst medför att effektiviteten och servicen ökar då mindre tid behöver tas i anspråk för kontrollåtgärder och beslut kan fattas snabbare. Arbetsförmedlingen kan förväntas avlastas vilket påverkar effektivitet och service även hos den myndigheten.

Konsekvenser för enskilda

Förslaget i SoL medför att det kommer att stå klart för den enskilde vad som förväntas av honom eller henne vid arbetslöshet och vid ansökan om ekonomiskt bistånd och att kraven i princip är desamma för en arbetsför person som är oförhindrad att arbeta oavsett om han eller hon söker ekonomiskt bistånd eller arbetslöshetsersättning. Förslaget kan därmed också sägas komma den enskilde till del då förutsebarheten ökar och rättssäkerheten stärks.

Konsekvenser för jämställdheten

De i SoL föreslagna kraven är lika för kvinnor och män. Med hänsyn till att antalet biståndsmottagare är relativt jämt fördelat mellan könen torde kraven generellt sett inte påverka någon ur ett jämställdhetsperspektiv. Både kvinnor och män har samma rättigheter och skyldigheter och i princip samma möjligheter till självförsörjning.

Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Förslaget i SoL berör alla som söker ekonomiskt bistånd och som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder oavsett vilken etnisk eller kulturell bakgrund den enskilde har. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för det integrationspolitiska målet. Inte heller förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst bedöms få några konsekvenser i detta avseende.

Konsekvenser för personlig integritet

Förslaget i SoL bedöms inte ha någon betydelse för den personliga integriteten. Däremot krävs särskilda överväganden i fråga om förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst eftersom detta ger socialtjänsten möjlighet att, utan sekretessprövning från utlämnande myndighet få tillgång till ytterligare uppgifter från Arbetsförmedlingen.

De uppgifter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldighet och direktåtkomst får anses vara av stor betydelse för socialnämndens verksamhet. Förslaget torde medföra att felutbetalningar förebyggs och minskas och ärendehandläggningen kan förväntas bli effektivare. Eftersom det är fråga om ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur och det redan finns ett fungerande regelverk kring behandling av personuppgifter och sekretess torde förslaget inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §¹

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.

Den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetsökande, anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

¹ Senaste lydelse SFS 2010:52.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²

Socialnämnden har rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,

3. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,

4. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, *samt i vilken omfattning,*

3. om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller i annan sökandekategori,

4. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,

5. beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program,

6. datum för senaste aktivitetsrapport och om denna inte godkänts,

7. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

² Senaste lydelse SFS 2013:689.

5. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och

6. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

8. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och

9. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Om det finns skäl för det ska Arbetsförmedlingen på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till socialnämnden.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2016.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att 7 d § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 d §³

För tillhandahållande av information till en socialnämnd enligt 5 § 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

- | | |
|--|---|
| <p>1. namn och person- eller samordningsnummer,</p> <p>2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,</p> <p>3. arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,</p> <p>4. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,</p> | <p>2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, <i>samt i vilken omfattning,</i></p> <p><i>3. om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förbinder eller i annan sökandekategori,</i></p> <p>4. arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,</p> <p><i>5. beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program,</i></p> <p><i>6. datum för senaste aktivitetsrapport och om denna inte godkänts,</i></p> <p>7. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,</p> |
|--|---|

³ Senaste lydelse SFS 2013:685.

5. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och	8. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och
6. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.	9. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2016.

2 Uppdraget

2.1 Uppdraget

Den 13 mars 2014 beslutade den dåvarande regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå hur stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd kan utvecklas (dir. 2014:39).

Beträffande behovet av utredning hänvisades i direktiven till att det i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2013:1, UO 9) aviserades att det finns ett behov av reformer för att *tydliggöra de krav som gäller* för alla som får arbetsmarknadsrelaterade ersättningar eller ekonomiskt bistånd samt att *uppföljningsåtgärderna i de olika regelverken, där så är möjligt, bör vara likartade*. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2014:1, UO 9) aviserades en utredning för att se över *socialnämndernas* möjligheter att på ett bättre och tydligare sätt kunna ställa krav på att *biståndsmottagare med arbetsförmåga* aktivt söker arbete och deltar i aktiviteter som syftar till att stärka förmågan till egen försörjning.

Mot bakgrund av det sagda ska en särskild utredare föreslå *hur stöd till och krav på arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd kan utvecklas*. Utgångspunkten för uppdraget är att det i så stor utsträckning som möjligt ska gälla *samma krav och uppföljning* för samtliga arbetslösa, oavsett försörjning vid arbetslöshet. Det *övergripande målet* med uppdraget är att fler personer som tar emot ekonomiskt bistånd ska uppnå bättre förutsättningar för att bli självförsörjande.

Såväl socialtjänsten som Arbetsförmedlingen har i uppgift att ge stöd och hjälp till personer som är arbetslösa och som tar emot ekonomiskt bistånd men har, i enlighet med regelverken, olika uppdrag. Socialtjänsten ger ekonomiskt bistånd till den som, efter en individuell prövning, har ett behov som inte kan tillgodoses av den

enskilde själv eller på annat sätt. Arbetsförmedlingen ska kontrollera och följa upp arbetssökandet för alla som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen oavsett försörjning.

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera *vilka krav socialtjänsten ställer* på den som söker ekonomiskt bistånd att stå till arbetsmarkandens förfogande och att vara aktivt arbetssökande samt att kartlägga och analysera *hur socialtjänsten följer upp och kontrollerar* att den som söker ekonomiskt bistånd uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande. Vid behov ska utredaren lämna *författningsförslag som tydliggör kraven* på att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande samt *möjliggör för socialtjänsten att kunna ställa liknande krav* på den som ansöker om ekonomiskt bistånd som på den som får arbetslöshetsersättning.

En effektiv och väl fungerande kommunikation mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen är av stor vikt. Socialnämnden har rätt att ta del av vissa uppgifter från vissa myndigheter, bl.a. Arbetsförmedlingen, utan samtycke från den enskilde. Åtgärdsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen har förändrats. Exempelvis har en aktivitetsrapport införts vilket föranleder ett behov av att se över hur socialtjänsten kan ta del av relevanta uppgifter i aktivitetsrapporten i syfte att bättre kunna kontrollera och följa upp att den som söker ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande.

I utredarens uppdrag ingår att vid behov *lämna författningsförslag* som gör det möjligt för socialtjänsten att vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd *ta del av relevanta uppgifter* i t.ex. den aktivitetsrapport som arbetssökande ska lämna in till Arbetsförmedlingen. Konsekvenserna av författningsförslagen ska analyseras. Utredaren ska också *föreslå hur socialtjänsten på ett effektivt sätt bör kunna ta del av dessa uppgifter*, t.ex. genom direktåtkomst eller på annat lämpligt sätt.

Slutligen ska utredaren, med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet, kartlägga och analysera *vilka stöd och insatser* som Arbetsförmedlingen erbjuder personer som *inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning*.

Utredarens utgångspunkter ska vara de grundläggande utgångspunkterna i socialtjänstlagen att biståndet ska tillförsäkra den enskilde

en skäligen levnadsnivå och utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Barnets rättigheter och intresse ska genomsyra alla områden och verksamheter där barn är berörda varför utredaren bör beakta barnrättsperspektivet. Utredaren bör vidare se till att förslagen utformas så att de inte försvårar för personer med olika funktionsnedsättningar eller som av olika skäl befinner sig i en utsatt position. Därutöver ska utredaren ta särskild hänsyn till de relevanta bestämmelser som gäller sekretess och tystnadsplikt för socialtjänstens uppgifter. Socialtjänsten ska även fortsättningsvis bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet vilket bör beaktas vid förändringar som berör samverkan med andra myndigheter.

Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter som berörs av uppdraget, däribland Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen, liksom med Sveriges Kommuner och Landsting samt företrädare för ett antal kommuner och ett antal relevanta utredningar.

Direktivten har bilagts betänkandet (*bilaga 1*).

2.2 Avgränsningar

Uppdraget avser arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd. Detta är emellertid inte en homogen grupp. Det kan röra sig om personer som är tillfälligt arbetslösa och omedelbart kan ta ett erbjudet lämpligt arbete men även personer som förutom arbetslösheten lever i en socialt utsatt situation och har behov av andra insatser innan det över huvud taget är aktuellt att ställa krav på att den enskilde ska stå till arbetsmarknadens förfogande.

Enligt Socialstyrelsen föreskrift Socialnämndens skyldighet att lämna statistiska uppgifter (SOSFS 2011:13) 2–4 §§ ska socialnämnderna lämna uppgifter om enskilda personer och hushåll som har beviljats ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Registreringen används i ett elektroniskt system och ger svar på orsaken till att en person är i behov av ekonomiskt bistånd, dvs. vad som gör att en biståndsmottagare inte kan försörja sig. Försörjningshinder anges på individnivå och anger den direkta anledningen till att den/de vuxna i ett hushåll är förhindrad/e att försörja sig och sin familj.

De försörjningshinder som ska registreras är indelade i en rad huvudkategorier; arbetslös, sjukskriven med läkarintyg, sjuk- eller aktivitetsersättning, arbetshinder sociala skäl, föräldraledig, arbetar, språkhinder, utan försörjningshinder och annat försörjningshinder. I huvudkategorin ”arbetslös” registreras en person som är arbetslös, bedöms vara arbetsför, dvs. har arbetsförmåga på hel- eller deltid samt står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Utgångspunkten är att personen i princip omgående kan börja på ett för denne lämpligt arbete, dvs. det ska inte finnas andra betydande svårigheter som personen måste komma tillrätta med innan ett arbete kan bli aktuellt. Härunder registreras också en arbetslös person som deltar i någon form av arbetsmarknadsinriktade aktiviteter (insatser eller program i statlig eller kommunal regi) med syfte att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden. Samma gäller för den som har sommaruppehåll från sina studier och aktivt har sökt feriearbete utan att ha fått något sådant.

Det är kategorin arbetslösa, i princip i enlighet med Socialstyrelsens definition av försörjningshinder, som får anses vara föremål för utredningens kartläggning och förslag. Finns andra betydande svårigheter som den enskilde måste komma tillrätta med först ligger det i sakens natur att socialtjänsten inte kan ställa krav på att han eller hon ska stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande.¹

2.3 Arbetet med betänkandet

Möten och samråd

Utredningen har hållit totalt 6 möten med sakkunniga och experter, och samrått med statliga myndigheter som berörts av uppdraget såsom Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Statskontoret. Samråd har även skett med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), med företrädare för Botkyrka kommun, Parlamentariska Socialförsäkrings-

¹ Det bör även beaktas att då siffror jämförs mellan exempelvis Arbetsförmedlingens statistik, samma definitioner eller kategorisering inte används hos Arbetsförmedlingen, utan Arbetsförmedlingen kategoriserar/kodar sina inskrivna arbetslösa på annat sätt. Det finns inte heller någon kodning av individer med ekonomiskt bistånd som kan urskiljas hos Arbetsförmedlingen.

utredningen (dir. 2010:48), Utredningen om översyn av Arbetsförmedlingen (dir. 2014:15) och E-delegationen (dir. 2009:19).

Utredningen har vidare träffat Socialstyrelsen med anledning av Socialstyrelsens uppdrag att kartlägga samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen samt Akademikerförbundet SSR, Vision, Renate Minas, Eva Mörk, Tapio Salonen, Rickard Ulmestig och Jenny Nybom för synpunkter.

Genomgång av forskning, rapporter och tidigare utredningar

Inför kartläggningsuppdragen av socialtjänsten och Arbetsförmedlingen har utredningen gjort en genomgång av rapporter, utredningar och tidigare forskning som kan relateras till de i direktivet ställda frågorna, vilket redovisas i kapitel 3.

2.3.1 Kartläggningen av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd

Kvalitativ fördjupningsstudie – Kommunintervjuer

För att utredningen skulle få bredare kunskap om kommunernas praktiska arbete kring frågeställningarna i direktivet, genomförde utredningen en begränsad kvalitativ fördjupningsstudie (intervjustudie) i sex utvalda kommuner; *Botkyrka, Hudiksvall, Landskrona, Eskilstuna, Vänersborg* och *Malmö*.

Elva intervjuer gjordes; två intervjuer i varje kommun, en med verksamhets-/socialchefer och en med handläggare/socialsekreterare (med undantag för en kommun där en intervju med handläggare/socialsekreterare bortföll).

Kommunurvalet togs fram av utredningen i samråd med SKL, genom en sammanställning av Socialstyrelsens årsstatistik avseende ekonomiskt bistånd från 2012² och statistik från Arbetsförmedlingen från 2012³. Resultaten redovisas i kapitel 5.

² Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2012.

³ Öppet arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd, andelar av befolkningen 1996-2013.

Nationell webbenkätundersökning

För att kunna presentera en nationell bild av hur kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande tillämpas hos kommunerna samt hur kommunerna följer upp och kontrollerar dessa krav, genomförde utredningen en webbenkätundersökning som skickades ut till samtliga tvåhundra nittio (290) kommuner. Utredningen erhöll en svarsfrekvens på 86 procent (249 kommuner). Kommunerna fick svara på frågor efter givna svarsalternativ men gavs också möjligheten att komplettera de flesta frågorna genom öppna svarsalternativ.

Inför undersökningen samrådde utredningen kring enkätfrågorna bl.a. med SKL. Enkätfrågorna skickades även ut för synpunkter till några av de forskare som utredningen intervjuat. Botkyrka kommun (via några av kommunen utvalda handläggare) ombads att pilottesta webbenkäten.

För genomförandet av webbenkätundersökningen anlät utredningen Markör Marknad och Kommunikation AB. Resultaten redovisas i kapitel 5.

2.3.2 Kartläggningen av Arbetsförmedlingens stöd och insatser

Registerstudie

Enligt direktivet har utredningen att kartlägga vilka stöd och insatser Arbetsförmedlingen erbjuder alla andra kategorier arbetssökande som inte får arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Efter det att Arbetsförmedlingen identifierat målgruppen, genomförde utredningen en registerstudie i vilken målgruppen (utan ersättning) kunde jämföras med en kontrollgrupp (med arbetslöshetsersättning).

I registerstudien togs statistiska grunddata fram för att kartlägga hur grupperna såg ut vid en första mätning. Nio månader senare gjordes en ny datamätning, dels för att kunna göra jämförelser kring vad som hänt i respektive grupp och dels för att undersöka vilka stöd och insatser respektive grupp fått från Arbetsförmedlingen över tid. Resultaten redovisas i kapitel 6.

Uppföljningsstudie – Handlingsplaner

Som komplement till registerstudien och för att utredningen skulle få en inblick i hur Arbetsförmedlingen beskriver såväl planering som erbjudet stöd och insatser till målgruppen, gick utredningen igenom ett slumpmässigt, representativt urval av etthundraåttio två (182) avidentifierade handlingsplaner. Urvalet togs fram av Arbetsförmedlingen. Resultaten av uppföljningsstudien redovisas i kapitel 6.

3 Statistik, tidigare utredningar, forskning m.m.

3.1 Statistik relaterad till ekonomiskt bistånd och arbetslöshet

Biståndshushåll

Enligt Socialstyrelsens officiella statistik¹ fick totalt 228 056 *hushåll* ekonomiskt bistånd under 2013. Av det totala antalet hushåll i befolkningen fick 5,7 procent ekonomiskt bistånd. Biståndshushållen domineras av ensamhushåll, där män utan barn utgör den största gruppen.

Ekonomiskt bistånd är *vanligast förekommande* i hushållstypen *ensamstående kvinnor med barn*. Under 2013 fick uppskattningsvis 22 procent av de ensamstående mödrarna ekonomiskt bistånd.

Av Sveriges *barn*, bodde 7 procent i hushåll med ekonomiskt bistånd, varav 2,7 procent i familjer med *långvarigt bistånd*.

Biståndsmottagare

Av det *totala antalet personer* (411 485) som tog emot ekonomiskt bistånd under 2013, var 271 396 *vuxna*, varav 132 271 kvinnor, 139 094 män och 140 089 *barn*.

39 procent av de *vuxna* uppgavs ha tagit emot *långvarigt ekonomiskt bistånd*. Antalet personer som någon gång under året 2013 har tagit emot ekonomiskt bistånd, uppges ha utgjort ca 4,3

¹ Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2013*, Belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll (2014), s. 6–7.

procent av befolkningen och socialtjänstens utbetalningar av ekonomiskt bistånd uppgick under 2013 till 10,8 miljarder kronor.²

Under hösten 2014 publicerade Socialstyrelsen en rapporten *Öppna jämförelser av Ekonomiskt bistånd*³ där omfattningen och utvecklingen av det ekonomiska biståndet i riket och i länen under åren 2011–2014 presenterades. Rapporten visar att det förekommer en stor spridning i kommunerna när det gäller uppgifter om de olika grupperna med ekonomiskt bistånd och variationer kan förekomma på upp till nästan 50 procentandelar från kommun till kommun⁴ i jämförelse med nationella siffror.

Försörjningshinder

Av Socialstyrelsens *Statistik över försörjningshinder och ändamål för ekonomiskt bistånd*, framgår att försörjningshinder i form av *arbetslöshet*⁵ under 2013 var den *mest förekommande orsaken till behovet av ekonomiskt bistånd*. Totalt hade ca 48 procent av samtliga vuxna biståndstagare⁶ arbetslöshet som försörjningshinder, vilket också uppgavs vara det *vanligaste försörjningshindret i samtliga åldersgrupper* upp till 60 år. *Andelen kvinnor med försörjningshinder arbetslöshet* var något *lägre* än andelen för män.⁷

² Budgetproposition 2015 (2014/15:1) Utgiftsområde 9, s. 148.

³ Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2014*, Del 1. God kvalitet i verksamheten – resultat, metod och indikatorer. Del 2. Omfattningen av ekonomiskt bistånd – resultat, metod och indikatorer (oktober 2014).

⁴ Som exempel kan nämnas *Långvarigt biståndsmottagande* (personer som erhållit ekonomiskt bistånd under minst tio månader under ett kalenderår), vilka uppges ha utgjort 36,7 procent i riket medan det på kommunnivå finns en spridning på mellan 7,5 till 56,7 procent. Som ett ytterligare exempel kan nämnas andelen med ekonomiskt bistånd *i tre år eller längre*, vilket uppgavs vara 23,7 procent i riket och på kommunnivå mellan 1,1 till 42,3 procent.

⁵ Med *arbetslös* menar Socialstyrelsen i detta avseende en person som är arbetslös, bedöms vara arbetsför, dvs. har arbetsförmåga på hel eller deltid samt står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Utgångspunkten är att personen i princip omgående kan börja på ett för denne lämpligt arbete, dvs. det ska inte finnas andra betydande svårigheter som personen måste komma tillrätta med innan ett arbete kan bli aktuellt. Det är också enligt denna definition som utredningen har avgränsat sitt uppdrag. Se avsnitt 2.2.

⁶ Av Socialstyrelsens *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2013*, s. 6 uppges antalet vuxna biståndsmottagare vara 255 616 personer under 2013 av vilka 48 procent hade arbetslöshet som försörjningshinder. Av Socialstyrelsens officiella statistik uppges siffran 271 089 personer, varvid andelen arbetslösa biståndsmottagare kan skilja sig beroende på vilka uppgifter som refereras till.

⁷ Socialstyrelsen, *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2013*.

Det näst vanligaste försörjningshindret (11 procent av samtliga biståndstagare) uppgavs vara *arbetshinder på grund av sociala skäl*⁸, varefter följer gruppen *sjukskrivna med läkarintyg* som under 2013 utgjorde 9 procent av samtliga biståndstagare.

Öppen arbetslöshet i januari 2015

Statistik från Arbetsförmedlingen, visar att totalt 207 951 personer var inskrivna som öppet arbetslösa i januari 2015, varav 88 522 kvinnor och 119 429 män. Av kvinnorna var 81 573 inskrivna i program med aktivitetsstöd och motsvarande siffra för män var 99 954. Av det totala antalet öppet arbetslösa uppgavs 31 810 (dvs. ca 15 procent) vara mellan 18–24 år, av vilka 9 795 var utrikes födda.⁹

3.2 Tidigare utredningar och kartläggningar

3.2.1 Inledning

Vad gäller forskning relaterad till socialtjänstens krav på arbetslösa personer att stå till arbetsmarknadens förfogande samt att vara aktivt arbetssökande finns, såvitt utredningen funnit, inte något vetenskapligt underlag som besvarar frågorna i direktivet. Dock har utredningen tagit del av ett antal rapporter, studier och uppföljningar/kartläggningsuppdrag gällande socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd, Arbetsförmedlingens stöd och insatser, kommunal och statlig arbetsmarknadspolitik, aktiveringspolitik samt övrig information som utredningen funnit på olika sätt gränsar till uppdraget, vilket redogörs för nedan.

⁸ Enligt Socialstyrelsen innebär det en person som för närvarande inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande och som socialtjänsten bedömer ha nedsatt arbetsförmåga eller vars arbetsförmåga inte är klarlagd. Arbete kan bli aktuellt i framtiden men först efter förberedande insatser. Det kan röra sig om en person som har eller är i behov av ytterligare insatser i form av exempelvis utredning av arbetsförmåga, arbetsträning, social eller medicinsk rehabilitering innan ett arbete kan bli aktuellt.

⁹ Se även Budgetpropositionen 2015 (2014/15:1) utgiftsområde 14 s. 19 ff. där bl.a. sysselsättning, orsaker till arbetslöshet och antal ungdomar i arbetslöshet beskrivs.

3.2.2 Socialtjänstkommittén

Den parlamentariska *Socialtjänstkommittén*¹⁰ hade till uppgift att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen som bl.a. skulle innefatta en utvärdering av socialtjänstlagens tillämpning och syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden.

Vad gäller socialtjänstens möjligheter att ställa krav i samband med arbetslöshet och ekonomiskt bistånd avisade kommittén möjligheten att kräva motprestationer vid socialbidragstagande, t.ex. parkarbete och strandrensning, bl.a. mot bakgrund av socialtjänstlagens principer om frivillighet och självbestämmande. Samtidigt konstaterades att det är betydelsefullt att de insatser som ges med stöd av socialtjänstlagen så långt möjligt svarar mot den enskildes egna önskemål och faktiska förutsättningar och att ett passivt utbetalande av socialbidrag i vissa fall kan vara destruktivt för den enskilde. Socialtjänstens uppgift i sådana situationer måste vara att genom planmässiga insatser söka motivera den enskilde till åtgärder som förbättrar dennes förmåga att själv svara för den egna försörjningen och att leva ett normalt liv. Det är viktigt, anförde kommittén, att socialtjänsten – särskilt i tider av växande arbetslöshet – konsekvent står fast vid uppfattningen att socialbidrag aldrig får bli den naturliga försörjningsformen för människor som har förutsättningar att försörja sig genom eget arbete.¹¹

Socialtjänstkommittén hänvisade till den praxis som vid tiden för betänkandet utvecklats, att krav kan ställas på den arbetslöse att medverka i arbetsmarknadspolitiska insatser och att ta alla typer av arbeten som man är kvalificerad för. Kommittén ansåg att socialtjänsten har rätt att ställa krav på att en person som uppstår socialbidrag på grund av arbetslöshet ska ta ett erbjudet arbete om lönen och villkoren för arbetet i övrigt uppfyller de krav som uppställs i lagen om arbetslöshetsförsäkring och i lagen om KAS. Kommitténs uppfattning innebar att en person som vägrar att ta ett sådant arbete inte är berättigad till socialbidrag. Samma skyldighet för bidragstagaren ansåg kommittén föreligga beträffande arbetsmarknadsinsatser och andra av *statsmakterna* beslutade särskilda insatser för olika grupper, såsom sfi.

¹⁰ SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag*.

¹¹ SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag*, s. 223.

Kommittén menade vidare att det finns en rad situationer när socialtjänsten har anledning att ordna olika typer av sysselsättning även om villkoren för dem som deltar i sysselsättningen inte uppfyller kraven på lämpligt arbete i lagen om arbetslöshetsförsäkring och lagen om KAS t.ex. insatser för missbrukare eller psykiskt sjuka där dessa ofta är en nödvändig del i rehabiliteringen. Ett klart behov av sådana insatser kan också finnas när det gäller olika grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. I dessa fall gäller dock, anförde kommittén, att socialtjänsten inte kan vägra utge socialbidrag om personen inte vill delta i aktiviteten. Socialtjänsten kan dock ställa krav på att personen är aktivt arbetssökande. Bedrivs verksamheten i form av en arbetsmarknadspolitisk insats blir dock konsekvensen att krav på deltagande kan ställas på den enskilde och att en vägran innebär att personen i normalfallet saknar rätt till socialbidrag.¹²

3.2.3 Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten redovisade i sitt betänkande¹³ från 2014, ett antal risker för felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och orsakerna därtill.

Utredningens konstaterade bl.a. att en övergripande risk för felaktiga utbetalningar utgörs av det komplexa regelverket som styr verksamheten med arbetsgivarstöd och övriga program hos Arbetsförmedlingen och att regleringarna av de olika arbetsmarknadspolitiska programmen utgör risker p.g.a. deras komplexitet och huvudsakliga fokus på villkoren för den arbetssökande. Arbetsförmedlingens möjligheter att i beslut tydliggöra villkoren för ekonomisk ersättning bedömdes vara begränsade och ansågs därför också utgöra risker. Utredningens slutsats var dock att de flesta aktörer vill göra rätt för sig, men att vissa tänjer på gränserna och en mindre grupp utnyttjar systemet systematiskt. Enligt utredningen skulle andelen

¹² SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag*, s. 225.

¹³ SOU 2014:16 *Det skall vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

oavsiktliga fel kunna reduceras med ”ett tydligt regelverk och ett funktionellt systemstöd.”¹⁴

3.2.4 Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen)

FUT-delegationen bestående av representanter från 16 myndigheter och organisationer, bildades 2005 med uppdraget att fungera som ett forum för samverkan och att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I betänkandet, SOU 2008:74 *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, uppskattades omfattningen av de felaktiga utbetalningarna till mellan 18–20 miljarder kronor årligen, varav *hälften* ansågs utgöra *avsiktliga fel* från sökanden och *hälften oavsiktliga fel* från sökande respektive myndigheter.

Delegationen identifierade en rad orsaker till de felaktiga utbetalningarna och konstaterade bl.a. att även om de olika myndigheterna med tillhörande regelverk är olika, så är orsakerna till de felaktiga utbetalningarna påfallande lika (t.ex. felaktig uppgiven inkomst, förmögenhet, bostad, förmåga, slarv, okunskap och tidsbrist). Delegationen jämförde dessa orsaker mot myndigheternas kontroller och konstaterade att de åtgärder som planeras från myndigheternas sida, inte kommer att resultera i att orsakerna till felen försvinner.

Delegationens förslag till åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna rörde framförallt *åtgärder inom riskhantering, kommunikation, kontroll och sanktion*¹⁵ och innefattande såväl förslag till tydliggörande av regeringens styrning¹⁶ som kommun- och myndighetsåtgärder.¹⁷ En av de stora felorsakerna ansågs av delegationen vara avsaknad av ”direktåtkomst till uppgifter som

¹⁴ SOU 2014:16 Det skall vara lätt att göra rätt – *Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* s. 20.

¹⁵ SOU 2008:47, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen*, s. 14.

¹⁶ Genom att ta fram underlag till omfattningen av de felaktiga utbetalningarna och bl.a. följa indikatorer, statistik från myndigheterna, kräva riskanalyser och på ett nationellt plan använda samordnade kommunikationsinsatser.

¹⁷ Genom bl.a. utveckling av kontroll- och efterkontrollåtgärder som för närvarande inte anses tillräckliga, förenkling av blanketter, förbättring av information till allmänheten i syfte att göra det ”enklare för den sökande att göra rätt”, utbildning av handläggare m.m. Se SOU 2008:47, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen*, s. 15.

handläggarna kan kontrollera”¹⁸ varvid behov ansågs finnas att utveckling av samverkan/elektroniskt utbyte med andra organisationer sker för att uppnå kostnadseffektiva kontroller.¹⁹

3.2.5 Från socialbidrag till arbete

Utredningen *Från socialbidrag till arbete*²⁰ hade i uppdrag att göra en översyn av de insatser som erbjuds personer i arbetsför ålder som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd samt att föreslå åtgärder för underlättande av övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete.

Utredningen genomförde ett antal fördjupningsstudier, varav en av studierna, *Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner*, gjordes med syftet att få information om hur de lokala aktörerna i kommunerna arbetar med målgruppen²¹ och vilka förändringsbehov som finns, hos såväl lokala som nationella aktörer, för att förbättra arbetsmarknadsanknytningen för denna grupp personer.²²

Tre huvudområden kunde lyftas fram genom fördjupningsstudien, bestående av bristande informationssystem, ökad samverkan mellan lokala aktörer och en ökad fokusering på arbetslinjen.

Ingen nationell uppföljning

Utredningen hade vidare ambitioner att beskriva målgruppens storlek, sammansättning och därtill kopplade kostnader (såväl kommunala som hos Arbetsförmedlingen). Vare sig antalet eller kostnaderna kunde dock följas på grund av för stora brister på lättillgängliga och aggregerbara register, för låg kvalitet i existerande informationssystem och otillräcklig erhållen information om målgruppen. Utredningen

¹⁸ SOU 2008:47, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen*, s. 15.

¹⁹ Se avsnitt 7.2.1 för vidare beskrivning av uppdraget och resultaten samt delegationens fördjupningsstudie; SOU 2008:47, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen*; Rapport 2, *Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna*, februari 2007.

²⁰ SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*.

²¹ Utredningens definition av målgruppen från 2005: ”Personer med socialbidrag längre tid än 3 månader och utan sjukdom som innebär varaktigt nedsatt arbetsförmåga”, se SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete* s. 29.

²² SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete* s. 25.

ansåg sig därför inte kunna dra några generella slutsatser på nationell nivå i detta avseende.²³ Slutsatsen, enligt utredningen, var däremot att ett antal åtgärder²⁴ var behövliga för att ta fram *bättre information* kring målgruppen och påtalade nödvändigheten av att Arbetsförmedlingen *registrerar försörjningsform* så att personer med socialbidrag kan följas upp.

Arbetsförmedlingens insatser till personer med ekonomiskt bistånd

I en annan av utredningens²⁵ rapporter, *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för enskilda med ekonomiskt bistånd*, presenterades i vilken omfattning enskilda med ekonomiskt bistånd är aktuella och får insatser hos Arbetsförmedlingen. Jämförelser gjordes mellan grupperna²⁶ för att undersöka om personer med arbetslöshetsersättning ges företräde till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program på bekostnad av dem med enbart ekonomiskt bistånd.

Utredningen kunde på så sätt konstatera att det ”Vare sig i registret över ekonomiskt bistånd eller i Arbetsförmedlingens register finns några uppgifter som direkt säger något om hur man bedömer personernas möjligheter att finna ett arbete eller vilka behov av insatser de har.”²⁷ För att få en uppfattning om eventuella skillnader mellan dem som hade arbetslöshetsersättning och dem som hade ekonomiskt bistånd, beskrevs och jämfördes de olika gruppernas sammansättning med avseende på ålder, kön, födelse-land och utbildningsnivå.

Resultaten visade bl.a. att personerna i gruppen med ekonomiskt bistånd, i jämförelse med gruppen som fick ersättning, var yngre, färre var födda i Sverige och fler hade kort utbildning. I jämförelse med biståndgruppen, fick också fler personer med arbetslöshetsersättning oftare jobb efter att ha varit arbetslösa.

²³ SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete* s. 26.

²⁴ Bl.a. Nationella riktlinjer för registrering av socialbidragstagare, kommungemensamma orsaks-koder samt likartade registreringsrutiner och regelbunden uppföljning av kvaliteten i denna registrering från nationellt håll (t.ex. genom Sveriges Kommuner och Landsting, eller på regional nivå (t.ex. genom länsstyrelsen). Se SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete* s. 26.

²⁵ SOU 2017:2 *Från socialbidrag till arbete*.

²⁶ Uppgifter på individnivå från statistik för ekonomiskt bistånd samkördes med uppgifter från Arbetsförmedlingen.

²⁷ SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete* s. 72.

3.2.6 Unga som varken arbetar eller studerar

I ett betänkande från 2013 av *Utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*²⁸ har utredningen tittat på målgruppen unga som har särskilt svårt att ta sig in på arbetsmarknaden och till vilka det anses finnas ett behov av starkt och stabilt stöd för att underlätta deras väg till fortsatt utbildning eller för att de ska kunna ta sig in på arbetsmarknaden. Utredningens uppgift var att analysera statistiska källor för att kartlägga målgruppen (unga som varken arbetar eller studerar) och utifrån denna analys föreslå kvalitetssäkrande statistiskt mått.²⁹

Utredningen skulle också analysera hur en bred samverkan kan åstadkommas, vilka faktorer som kan bidra till att olika grupper unga varken arbetar eller studerar och särskilt undersöka förekomsten av strukturella faktorer som bidrar till långvarigt utanförskap för målgruppen.

Utredningen kunde bl.a. konstatera att ungdomar som *avbryter eller inte påbörjar en gymnasieutbildning* har stora svårigheter, medan de med gymnasieutbildning klarar sig relativt bra på arbetsmarknaden. Ungdomarnas *socioekonomiska förutsättningar* uppgavs också påverka risken att varken arbeta eller studera, vilket, enligt utredningen, kan medföra *långsiktiga konsekvenser* för de ungas etableringsmöjligheter.³⁰

Utredningen konstaterade vidare att *många insatser erbjuds* av de olika myndigheterna och att målgruppen ofta är prioriterad, men att bl.a. *kunskap om insatsernas effekter* och en *bristande samordning* hos de olika aktörerna kring olika grupper av utsatta unga, medför att *det inte finns någon helhetssyn eller sammanhållande ansvar för att de unga får anpassat stöd*. Utredningen fann också att *statistik saknas* och att *bristen på kunskap* bland annat riskerar att medföra att politiska initiativ inte utformas på bästa sätt för ungdomar med etableringssvårigheter.

Flera förslag lades fram, bl.a. på *indikatorer och uppföljning* för Statistiska Centralbyrån och Ungdomsstyrelsen, förslag på åtgärder

²⁸ SOU 2013:74 *Utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.

²⁹ SOU 2013:74 *Utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, s. 13.

³⁰ SOU 2013:74 *Utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, s. 13–14.

för att öka *kunskapsutvecklingen*³¹ samt förslag att Socialstyrelsen undersöker möjligheten till eventuella framtida studier på målgruppen.³² Ett förstärkande av befintliga strukturer för *samverkan* ingick också i utredningens förslag och samordningsförbunden (FINSAM) uppmanades särskilt att uppmärksamma unga som vare sig arbetar eller studerar.³³

3.2.7 Statskontorets uppdrag att kartlägga socialtjänstens och Arbetsförmedlingens insatser

I februari 2012 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer som får ekonomiskt bistånd och är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.³⁴ Statskontoret skulle bl.a. besvara frågan om *vilka insatser biståndsmottagare får från Arbetsförmedlingen* och om *personer med ekonomiskt bistånd får del av Arbetsförmedlingens programinsatser (inklusive förmedlingsinsatser) på lika villkor* som övriga inskrivna. Även andra frågor avseende bl.a. i vilken mån personer får *nedsatt ekonomiskt bistånd* respektive *avslag* på grund av att de inte varit aktivt arbetsökande, inte har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program eller i aktiviteter som socialtjänsten anvisat dem till. Att undersöka vilka skäl som godtas för att inte vara aktivt arbetsökande m.m. ingick också i uppdraget.³⁵ För att kunna besvara vissa av frågorna samt kunna kvalitetssäkra uppgifter som skulle inhämtas genom andra undersökningsmetoder, skulle Statskontoret *undersöka klienternas akter* hos kommunerna och Arbetsförmedlingen.

Statskontoret begärde statistikuppgifter från Statistiska Centralbyrån (SCB) då endast SCB hade tillgång till uppgifter om vilka

³¹ Bl.a. genom att Statskontoret ytterligare analyserar Arbetsförmedlingens verksamhet.

³²SOU 2013:74 *Utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, s. 16–17.

³³ Utredningen föreslog att särskilda resurser skulle tillföras för ändamålet och staten därvid skulle behöva öka sin del av finansieringen med 60 miljoner kronor per år under 2015–2017. Dessutom föreslogs bl.a. att en nationell samordnare tillsätts för att stimulera och stödja samordningsförbundens insatser under åren 2015–2017 då det inte finns någon myndighet eller organisation som har ett helhetsperspektiv som kan driva de aktuella frågorna.

³⁴ Statskontoret, *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*, Dnr 2012/47-5.

³⁵ Statskontoret, *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*, Dnr 2012/47-5, s. 6–7.

personer som var aktuella hos kommunerna och samtidigt inskrivna hos Arbetsförmedlingen. SCB beslutade dock att inte lämna ut uppgifterna med hänvisning till *sekretess* och Stadskontoret kunde därför endast redovisa resultat från sin genomförda intervjustudie.

Statskontorets resultat av intervjuerna visade bl.a. att arbetsförmedlare ansett att *kommunerna aktiverar biståndsmottagare* i högre grad än tidigare, ”att det finns ett mer 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.”³⁶ Statskontoret redovisade vidare att kommunerna framhållit att de *kommunala insatserna huvudsakligen riktar sig till ungdomar och utrikesfödda personer med psykisk ohälsa* och att *ungdomarna anses vara en särskilt utsatt grupp* som löper större risk för utanförskap från arbetsmarknaden på lång sikt.

Vad gäller Arbetsförmedlingens stöd och insatser, framkom det att det inte finns några särskilda bedömningskriterier för personer med ekonomiskt bistånd då Arbetsförmedlingen inte anser sig veta (även om indikationer kan finnas) vilka dessa personer är på grund av avsaknad av juridisk rätt att dokumentera försörjningskälla. Slutsatsen var således att *Arbetsförmedlingen inte erbjuder några särskilda insatser till personer med ekonomiskt bistånd och att det inte heller finns några särskilda handlägningsrutiner* för denna grupp jämfört med övriga inskrivna.

Statskontoret redogjorde vidare för synen på *samverkan mellan stat och kommuner* i dessa frågor. En något splittrad bild gavs dock av hur omfattande denna samverkan är och hur den tillämpas organisatoriskt. Samverkan uppgavs däremot ske i olika typer av projekt³⁷, såväl lokala som i större projekt som t.ex. finansieras av Europeiska socialfonden (ESF). Samverkan ansågs dock försvåras genom att Arbetsförmedlingen och kommunerna har olika uppdrag och olika målbilder att förhålla sig till.

³⁶ Statskontoret, *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*, Dnr 2012/47-5, s. 16.

³⁷ En hel del samverkansprojekt sker med inriktning mot specifika målgrupper såsom långtidsarbetslösa, ungdomar eller utrikes födda, men det ansågs oklart i vilken utsträckning och form samverkan sker i det praktiska arbetet.

3.2.8 Arbetsförmedlingens uppdrag att kartlägga uppföljning och kontroll av arbetssökande

Under 2012 gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag³⁸ att bl.a. kartlägga hur uppföljningen av arbetssökande hos inskrivna personer sker vid såväl öppen arbetslöshet som deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program. Syftet var att erhålla ett bättre underlag för Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll av de inskrivnas arbetssökande, oavsett försörjningskälla, och hur arbetssökandet kan effektiviseras för att förkorta tiden i arbetslöshet. Arbetsförmedlingen skulle bl.a. också redovisa *hur myndigheten arbetar med personer som tar emot ekonomiskt bistånd* och i detta avseende också föreslå insatser som främjar och stödjer uppföljningen av arbetssökandet i denna grupp. Även en redovisning av vidtagna åtgärder för en ökad dialog med nationella och regionala aktörer ingick i uppdraget.

Arbetsförmedlingen konstaterade att bl.a. *sökaktiviteten* i genomsnitt är *högre för de arbetslösa som har ersättning* från arbetslöshetsförsäkringen än för dem som inte har det och att personer med aktivitetsstöd också har en hög sökaktivitet, men att sökaktiviteten för personer med etableringsersättning är lägre. Enligt Arbetsförmedlingen talar detta för att bl.a. dess uppdrag med arbetslöshetsförsäkringen har betydelse för sökaktiviteten och att *ett ökat fokus* på grupper som saknar arbetslöshetsersättning torde kunna höja den genomsnittliga sökaktiviteten.

Viktiga skillnader påtalades gällande ”hur kontroll och åtgärder kan utföras mellan de som har aktivitetsstöd, ekonomiskt bistånd och de som har arbetslöshetsersättning”³⁹ samt att reformer inom detta område var angelägna.

Ett *ökat fokus* på arbetslösa som har ekonomiskt bistånd förutsätter, enligt Arbetsförmedlingen, att myndigheten på ett tidigt stadium *får kännedom* om att personen i fråga tar emot ekonomiskt bistånd vilket annars styrs av den enskildes *samttycke*. Den sekretess som råder kring informationsöverföring mellan Arbetsförmed-

³⁸ Se Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013*, Uppdrag om krav på arbetssökande vid öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program, (Af- 2012/448633), 2013-03-15, s. 3–4.

³⁹ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013*, Uppdrag om krav på arbetssökande vid öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program (Af- 2012/448633), 2013-03-15, s. 7.

lingen och kommunerna ansågs därför behöva ses över och regleras med nära dialog med SKL och Datainspektionen.

Vad gäller Arbetsförmedlingens dialog med andra aktörer, fann myndigheten att det vid tillfället *inte fanns någon organisationsstruktur för kontinuerligt informationsutbyte*, men konstaterade att Arbetsförmedlingen deltar i diverse samverkansformer med potential för framtida dialog.

Behov av harmonisering av krav mellan ersättningsformerna

Ytterligare faktorer som handlade om betydelsen av *aktivt arbetsökande, krav och sanktioner* samt *skillnaderna i sanktionssystemen* beroende på ersättningsform lyftes fram. Arbetsförmedlingen kunde konstatera att det finns *regelmässiga skillnader avseende kraven på de sökande*, där skillnaderna är förhållandevis tydliga vad gäller arbetslöshetsersättning, otydliga inom aktivitetsstödet och *i princip oreglerade vad gäller ekonomiskt bistånd*.⁴⁰ *Kraven* borde därför, enligt Arbetsförmedlingen, *göras så lika som möjligt*. De ekonomiska konsekvenserna skiljer sig också åt inom de olika ersättningsformerna och även *proceduren kring ifrågasättande av i rätten till ersättning*. Arbetsförmedlingen konstaterade därför att en *harmonisering* mellan de olika ersättningsformerna bör ske.

Det påtalades vidare att utvecklingen redan är på väg mot en ökning av *den enskildes ansvar* vad gäller aktivt arbetssökande och att *aktivitetsrapporten, uppbackad av överenskommelser i handlingsplanen*, kommer att vara *styrande för bedömningen av rätten till ersättning* inom arbetslöshetsförsäkringen och på sikt även inom aktivitetsstödet.

Arbetsförmedlingen konstaterade att *myndigheten*, på motsvarande sätt som inom arbetslöshetsförsäkringen, *bör kunna underrätta kommunen för det fall en aktivitetsrapport avviker från överenskommelse i handlingsplan*, medan det fortfarande blir upp till kommunen att göra den inkomstprövade bedömningen av rätten till bistånd. Arbetsförmedlingen kommer då att behöva *upprätta tydliga individuella handlingsplaner* för samtliga sökande och *aktivitetsrapporten blir då*

⁴⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013*, Uppdrag om krav på arbetssökande vid öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program, (Af-2012/448633), 2013-03-15, s. 8.

avgörande för om den enskilde uppfyller kraven för att få rätt till ersättning, oberoende av ersättningsform. Denna lösning medför, enligt Arbetsförmedlingen, att de ”arbetssökande kommer att hanteras på ett likvärdigt sätt och att insatser prioriteras efter behov, inte efter ersättning.”⁴¹

Aktivitetsrapportering och uppföljning av aktivt arbetssökande

I februari 2015 publicerade Arbetsförmedlingen *Återrapportering för året 2014*.⁴²

I rapporten förs bl.a. en diskussion kring Arbetsförmedlingens aktuella och fortsatta arbete med aktivitetsrapportering. En av Arbetsförmedlingens slutsatser rörande aktivitetsrapporteringen var att definitioner på vad som är ”tillräckligt aktivt arbetssökande”⁴³ saknas och att arbetsförmedlarna därför behöver *stöd i hur uppföljningsförfarandet av sökaktiviteten ska gå till genom tydligare riktlinjer* kring vad som ska bedömas som *aktivt arbetssökande*.

3.3 Forskning inom området arbetslöshet och ekonomiskt bistånd

3.3.1 Begränsad kunskap om kommunala arbetsmarknadsinsatser

Vad gäller forskning som berör ekonomiskt bistånd och arbetslöshet, genomförde *Katarina Thorén*, på uppdrag av Arbetsmarknadsutskottet, en forskningsöversikt, *Kommunal arbetsmarknadspolitik – En kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa personer*⁴⁴ över det arbetsmarknadspolitiska området. Efter genomgång av ett

⁴¹ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2013*, Uppdrag om krav på arbetssökande vid öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program, (Af- 2012/448633), 2013-03-15, s. 10.

⁴² Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014*, Ökad sökaktivitet genom tydligare krav och ökad uppföljning, 2015-02-20.

⁴³ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014*, Ökad sökaktivitet genom tydligare krav och ökad uppföljning, 2015-02-20, s. 53.

⁴⁴ Thorén Katarina, *Kommunal arbetsmarknadspolitik – En kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa personer*, (2011/12: RFR 15).

sjuttioal studier konstaterade Thorén (2012)⁴⁵ att kunskapen om kommunala åtgärder för arbetslösa biståndstagare är mycket begränsad och att det råder stor brist på forskning och systematiska studier inom fältet. De få studier som vid den tiden fanns uppgavs vara långt ifrån heltäckande, av mycket varierande karaktär och endast en handfull effektutvärderingsstudier av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna fanns att tillgå. Thorén påpekade, att även om *kommunerna* sedan lång tid tillbaka har haft en *betydande roll som utförare* av olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och dessa i många fall är *särskilt inriktade på arbetslösa biståndstagare*, den samlade bilden av området visar att kunskapen om åtgärderna är mycket begränsad.

Orsakerna till den rådande kunskapsbristen, enligt Thorén, ansågs främst vara beroende av ”avsaknad av systematisk dokumentation av de kommunala åtgärderna och mycket få uppföljningar och utvärderingar av dessa.”⁴⁶ Thorén påpekade vidare att de studier som finns ”visar på stora lokala variationer vad gäller omfattning, innehåll och utformning av åtgärderna, vilket leder till rättsosäkerhet och olika behandlingar av individer med likartade problem...”⁴⁷. Hon ansåg vidare att det är *oklart hur kommunerna tillämpar aktuell lagstiftning* samt om arbetet i praktiken ”utgår ifrån lagstiftningens intentioner i fråga om individuella bedömningar av deltagarnas behov av deltagande i kommunalt arrangerade arbetsmarknadsåtgärder.”⁴⁸ Härutöver påpekades att existerande studier ”belyser att de kommunala åtgärderna ofta innebär olika former av normativa sorteringsmekanismer där kontrollfunktioner förekommer i stället för att vara bedömningar av den arbetslöses individuella situation och behov.”⁴⁹

⁴⁵ Thorén Katarina, *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna den 24 maj 2012*, s. 12.

⁴⁶ Thorén Katarina, *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna den 24 maj 2012*, s. 44.

⁴⁷ Thorén Katarina, *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna den 24 maj 2012*, s. 44.

⁴⁸ Thorén Katarina, *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna den 24 maj 2012*, s. 44.

⁴⁹ Thorén Katarina, *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna den 24 maj 2012*, s. 44.

Jenny Nybom undersökte i sin doktorsavhandling⁵⁰ från 2012, socialtjänstens arbete med långvariga socialbidragstagare med särskilt fokus på *aktivering*, dvs. insatser som skall underlätta den enskildes inträde på arbetsmarknaden. Nybom framhöll att det saknas kunskap och forskning i Sverige avseende aktivering på individnivå.

I en av artiklarna undersöktes bl.a. hur *aktiveringspolitiken*, inklusive dess stödande och kontrollerande inslag *tillämpas* för olika typer av klienter med olika försörjningshinder. Sambanden mellan socialtjänstens olika aktiveringsinsatser, sanktioner och undantag och klienternas karaktäristika och försörjningshinder undersöktes. Frågeställningarna byggde bl.a. på vad försörjningshinder och karaktäristika betyder för *sannolikheten att bidragstagare får delta i aktiveringsinsatser* i jobb- respektive resursaktivering och *sannolikheten att tilldelas sanktioner eller undantag* bland aktiverade och icke-aktiverade klienter.

Nyboms slutsats var att aktivering och sanktioner tillämpas olika i de olika klientgrupperna, att aktivering av biståndstagare *inte* främst utgjorde ett *erbjudande* utan snarare hade *prägel av ett arbetstest*. Sanktioner och undantag visade sig vidare vara *vanligare* bland *personer som aktiverats* i jämförelse med dem som inte aktiverats.

Nyboms sammanfattade resultat⁵¹ ansågs visa bl.a. att *aktivering varierar i alla avseenden; mellan kommuner, avseende innehåll och mellan olika grupper*. Trots att brist på resurser i form av utbildning och arbetslivserfarenhet (enligt socialarbetare) anses utgöra de vanligaste hindren till arbete, erhåller endast en femtedel av de biståndssökande en resursaktivering som syftar till just utbildning och arbetslivserfarenhet. Nybom kunde även se mönster av att socialtjänstens aktivering i många situationer inte ansågs vara så aktiv (från socialtjänstens sida) pga. *sällan förekommande möten* mellan socialarbetare och klient.

Åke Bergmark, Olof Bäckman och Renate Minas skrev rapporten *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska*

⁵⁰ Nybom Jenny, *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll inom socialtjänsten, Rapport i socialt arbete* 141-2012.

⁵¹ Nybom Jenny, *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll inom socialtjänsten, Rapport i socialt arbete* 141-2012, s. 64 ff.

*biståndets varaktighet*⁵² med fokus på att identifiera faktorer som har betydelse för möjligheterna att lämna socialbidragstagande. En kvalitativ fallstudie genomfördes, baserat på uppgifter från åtta kommuner (fyra kommuner med relativt hög varaktighet i försörjningsstöd, s.k. långtidskommuner och fyra kommuner med relativt låg varaktighet i försörjningsstöd, s.k. korttidskommuner).⁵³ Syftet med fallstudien var att ”utröna om faktorer i kommunernas organisering av arbetet och arbetssätt på något sätt kan bidra till att förklara sannolikheten för individer att kunna avsluta en period med pågående socialbidrag.”⁵⁴ Författarna undersökte således *om kommunernas ansträngningar* inom ramen för verksamheten som bedrivs inom individ- och familjeomsorgen, (på lokal nivå) *påverkar bidragstagandets varaktighet*. Om möjligt, försökte författarna också urskilja angreppssätt, organisationsformer eller insatser som gör skillnad.

Resultaten från studien visade att korttidskommunerna, i jämförelse med långtidskommunerna, utmärkte sig bl.a. genom ett *bredare utbud av aktiveringsåtgärder*, ett mer *uttalat fokus mot ungdomar* som prioriterad grupp, ett mer *välutvecklat* och, som det beskrivs, *välfungerande samarbete* med Arbetsförmedling och arbetsmarknadsenhet samt *mer användning av sanktioner*.⁵⁵

3.3.2 Ekonomiskt bistånd – ett långvarigt stöd för allt fler

Rickard Ulmestig presenterade 2007, i en akademisk avhandling, en studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.⁵⁶ I avhandlingen beskrivs på vilket sätt den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare successivt förändrats från 1980-talets slut till 2000-talets första år. Under dessa år har den nationella arbetsmarknadspolitikens retirerat och kommunernas engagemang ökat

⁵²Bergmark, Åke., Bäckman, Olof., Minas, Renate., *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Rapport i Socialt arbete, 2013.

⁵³ Se metodbeskrivning, Bergmark, Åke., Bäckman, Olof., Minas, Renate., *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Rapport i Socialt arbete, 2013, s. 25–44.

⁵⁴ Bergmark, Åke., Bäckman, Olof., Minas, Renate., *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Rapport i Socialt arbete, 2013, s. 42.

⁵⁵ Bergmark, Åke., Bäckman, Olof., Minas, Renate., *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Rapport i Socialt arbete, 2013, s. 87.

⁵⁶ Ulmestig Rickard, *På gränsen till fattigvård En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Västra Frölunda 2007.

inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Förändringen tillskrivs den enorma belastning som arbetsmarknadspolitiken utsattes för i samband med den ekonomiska krisen under början och mitten av 1990-talet. Ulmestig konstaterar bl.a. att arbetslösa socialbidragstagare erbjuds en förändrad arbetsmarknadspolitik år 2002 jämfört med 1989 vilket resulterat i 1) en begränsad tillgång till nationell arbetsmarknadspolitik, 2) en tydligare hänvisning till kommunala åtaganden, 3) en betoning på aktivitet och 4) en avskiljning mellan arbetslösa efter försörjningsform.

Tapio Salonen sammanfattade i sin rapport från 2013, *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*⁵⁷ vad som hänt med försörjningsstödet sedan 90-talet.

Salonen konstaterade i rapporten att det ekonomiska biståndet har blivit ett långvarigt stöd, att den genomsnittliga tiden med bidrag mellan åren 1990 och 2011 har ökat från 4,3 till 6,6 månader per år, att de överrepresenterade grupperna fortfarande är unga människor, utrikes födda i arbetsför ålder och ensamstående mödrar samt att de huvudsakliga orsakerna till försörjningsbehovet är arbetslöshet och ohälsa.⁵⁸

Salonen påtalade att det på nationell nivå under 2011 betalades ut ca 11,3 miljarder kronor (i försörjningsstöd) och att handläggningskostnaden samma år beräknades uppgå till ca 3,2 miljarder kronor.

Enligt Salonen pekar många senare studier på en tydlig förskjutning från ett *rättighetsbaserat* försörjningsstödssystem till ett *skyldighets*system baserat på *kravställande* på de bidragssökande. En alltmer tydlig koppling kring ekonomiskt bistånd och arbete, menar Salonen, har tydliggjorts genom forskningen där begreppet *arbete* i praktiken innebär *krav på aktivitet från den bidragssökande*, ett s.k. *aktivitets-kriterium* för att erhålla bidrag och inte ett reguljärt arbete.

Salonen påpekade också att den *kommunala arbetsmarknadspolitiken*, som är *sekundär* till den statliga arbetsmarknadspolitiken, enligt forskningen visat blygsamma resultat. Trots en av arbetslinjen och av aktiveringspolitik genomsyrad och organiserad kommunal socialtjänst ansåg Salonen att denna har visat svagt empiriskt stöd som endast fyller en symbolisk funktion.

⁵⁷ Salonen Tapio, *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*, Arena idé, 2013.

⁵⁸ Salonen Tapio, *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*, Arena idé, 2013, s. 2.

Enligt Salonen skulle mellan 60 och 80 procent av bidragstagarna kunna lyftas ut ur försörjningsstödet om andra offentliga system⁵⁹ reformeras.

3.3.3 Att underlätta vägen från försörjningsstöd till arbete

Ewa Mörk som under många år har forskat inom området arbetslöshet och försörjningsstöd, redovisade 2011 i IFAU-rapporten *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?*⁶⁰ bl.a. statistik som beskriver arbetslösa biståndstagare. Mörk diskuterade såväl åtgärder för att hjälpa denna grupp personer att finna arbete som *hur arbetet* med biståndstagarna *kan organiseras*.

Utgångspunkten för Mörks slutsatser byggde på att en stor andel av biståndstagarna (40 procent under 2008) ansågs vara i *behov av bistånd* på grund av att de var *arbetslösa*, samtidigt som de *inte uppfyllde villkoren* för att få ersättning från *arbetslöshetsförsäkringen*. Denna grupp arbetslösa som i stor utsträckning är *unga* och *födda utanför västvärlden*, anses ha en *svagare anknytning till den svenska arbetsmarknaden* än personer som har arbetslöshetsersättning. Mörk kunde också konstatera att det var *vanligare att ensamstående personer med barn* liksom *personer med lägre utbildning* tar emot ekonomiskt bistånd, jämfört med högre utbildade personer. Av biståndstagarna uppgavs ca 50 procent någon gång under året 2008 varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Denna grupp urskilde sig också från övriga inskrivna genom att vara *yngre, lägre utbildade* och *i större utsträckning födda utanför västvärlden*.⁶¹

En annan av Mörks slutsatser var bl.a. att s.k. *aktiveringskrav* fungerar *avskräckande på framförallt ungdomar* och bara det faktum att aktiveringskrav införts, visade sig *minska sannolikheten för ungdomars*

⁵⁹ Avser framförallt förändringar i Sjukförsäkringen, Arbetslöshetsförsäkringen, Föräldraförsäkringen, Bostadsbidraget och Introduktionsersättning för nyanlända. Se Salonen Tapio, *Det nödvändiga upprottet – reformera det ekonomiska biståndet*, Arena idé, 2013, s. 18.

⁶⁰ Mörk Eva, *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* IFAU, Rapport 2011:6.

⁶¹ Mörk, Eva, *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* IFAU, Rapport 2011:6, s. 22.

*sökande av försörjningsstöd. Däremot fanns ännu inget svar på hur ungdomarna i stället försörjer sig.*⁶²

Vid *jämförelse mellan statliga och kommunala insatser* verkade, enligt Mörk, den lilla forskning som finns indikera att *statliga insatser fungerar bättre vad avser att få arbetslösa i arbete.*

Vad gäller *ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen*, synes den rådande ordningen där ansvaret delas mellan kommunerna och staten, enligt rapporten, inte vara helt lyckad, varvid en möjlig lösning föreslogs kunna vara en *”En-väg-in-struktur”*. Empiriska belegg för att ökat samarbete verkligen leder till bättre utfall för arbetslösa ansågs dock fortfarande saknas och Mörk konstaterade att det fortfarande förelåg betydande kunskapsluckor framför allt vad gäller kommunala arbetsmarknadsprogram och vinster med samordning.

Deltagares inställning till Jobbtorg

I en IFAU-rapport från 2013, *Jobbtorg i Stockholm – resultat från en enkätundersökning*⁶³ redovisade Matz Dahlberg, Ewa Mörk och Katarina Thorén m.fl. resultat från en stor enkätstudie i vilken kartlades bland annat hur deltagare i Jobbtorg ser på sin situation som arbetslösa och vilken hjälp och stöd de anser sig få av coacher och socialsekreterare. Resultaten visade att deltagarna ansåg sig ha en svag ställning på arbetsmarknaden, att de *inte fått jobb på länge trots aktivt arbetssökande* och att *chanserna att få arbete inom kort ansågs små*. Vidare ansåg majoriteten av deltagarna att *aktiviteten var dålig* och även om Jobbtorget kunde hjälpa dem att få ett arbete, skulle de hellre söka jobb via Arbetsförmedlingen eller på egen hand. I stället för att delta i Jobbtorg, tyckte många deltagare att det hade varit *bättre att delta i yrkeslivsinriktad praktik, i utbildning* och att *få mer svenskundervisning*. De deltagare som träffat sin coach oftare, upplevde aktiviteten mer positiv. Många tyckte dock att det var *bättre att delta i aktiviteter på Jobbtorgen än att inte göra någonting alls*. Vissa deltagare uppgav att de gick till Jobbtorgen för

⁶² Mörk Eva, *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* IFAU, Rapport 2011:6, s. 44.

⁶³ Dahlberg, Mörk, Thorén, Eliasson, Johansson, IFAU, Rapport 2013:21.

att få försörjningsstöd och att Jobbtorgen på så sätt *fyller en kontrollfunktion*.

3.4 Rapporter och utvärderingar om samverkan och informationsutbyte

3.4.1 Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) studerar samverkan

SKL har under många år drivit frågan om en s.k. *en-dörrslösning*. Flera samverkansprojekt har bedrivits mot en *ökad kunskap* och *försök till samordning mellan kommun, landsting och stat* i syfte att förbättra stödet till särskilt utsatta grupper som utrikesfödda, lågutbildade, ungdomar, långtidsarbetslösa och ensamstående föräldrar.

I Socialstyrelsens rapport om *öppna jämförelser från 2012*, uppmärksammade SKL ett samband mellan att kommunernas socioekonomiska förutsättningar och behovet av ekonomiskt bistånd inte var hundra procentigt, då det fanns *kommuner som trots svårare socioekonomiska förutsättningar hade relativt bra resultat* utan att man kunnat finna några egentliga förklaringar till detta.

SKL genomförde därför, under våren 2013, en studie i sex kommuner för att belysa *hur dessa kommuner arbetar* för att uppnå de relativt goda resultaten. Slutsatsen blev att det inte gick att finna någon enkel förklaring, men att flera gemensamma drag var att *socialtjänsten samarbetat internt och externt med andra aktörer* för att förhindra att klienterna hamnar mellan stolarna.

Under hösten 2013 genomfördes en fördjupad studie, *Öppna Jämförelser av ekonomiskt bistånd - En studie om framgångsfaktorer och utmaningar i samverkan för individer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd*⁶⁴ i syfte att få mer kunskap om *hur kommunerna samverkar* och *hur samverkan bidrar till ett minskat behov av ekonomiskt bistånd* för målgruppen som har ett mycket långvarigt (mer än tre år) behov av ekonomiskt bistånd. Syftet var också att försöka *identifiera framgångsfaktorer* och hur hinder för samverkan hanteras.

⁶⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna Jämförelser av ekonomiskt bistånd, En studie om framgångsfaktorer och utmaningar i samverkan för individer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd*, 2014.

Resultaten visade att samverkan i de studerade kommunerna fungerade bra, men lösningarna var olika. Vidare visades att såväl ett *tydligt ansvar mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen* som ett *gott ledarskap* som skapar förutsättningar för samverkan är viktigt. *Socialsekreterarna* i de studerade kommunerna var dessutom *erfarna* och *personalomsättningen var låg*. Tillgången till ett *stort utbud av insatser* ansågs som framgångsrikt av kommunerna och de uppfattade att *samarbetet* med Arbetsförmedlingen *fungerar* och i stort även *samordningen av insatser* när behoven väl hade identifierats.

3.4.2 One-stop shops

I en underlagsrapport till *Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2010:04)*, *One-stop shops i Europa*⁶⁵ undersökte Renate Minas olika nationella reformer i Europa som syftar till att samordna arbetsmarknadsåtgärder med socialt och annat stöd riktat till människor som står långt ifrån arbetsmarknaden. Gemensamma ingångar till en komplex organisation eller till flera olika organisationer undersöktes utifrån en beskrivning av de mest kända reformmodellerna i Europa. Modellernas organisation och deras betydelse för utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken analyserades, jämte argumenten bakom reformerna, kunskapen om dess effekter på återgång till arbete eller studier samt även *vad Sverige kan lära sig* av dessa erfarenheter.⁶⁶ Med hänvisning till att det finns uppgifter att var fjärde vuxen i Sverige har två eller flera välfärdsproblem (i form av t.ex. ekonomisk utsatthet, arbetslöshet, ohälsa eller trångboddhet) och för de särskilt utsatta grupperna där behovet av flera myndighetskontakter är högst relevant, ansågs det, enligt rapporten, finnas ett *behov av samordning och effektivisering*.⁶⁷

⁶⁵ Minas Renate, *One-stop shops i Europa, Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*, Underlagsrapport nr 11 till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012.

⁶⁶ Minas Renate, *One-stop shops i Europa, Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*, Underlagsrapport nr 11 till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012, s. 9–12.

⁶⁷ Minas Renate, *One-stop shops i Europa, Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*, Underlagsrapport nr 11 till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012, s. 11–12.

3.4.3 Riksrevisionen granskar effektivitet av informationsutbyte mellan myndigheter

Riksrevisionen publicerade år 2010 rapporten, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?*⁶⁸ Syftet var att undersöka hur informationsutbytet fungerar mellan myndigheter inom det s.k. transfereringsområdet⁶⁹ och att identifiera om regeringen och myndigheterna utnyttjar potentialen av informationsutbyte⁷⁰ för att öka kostnadseffektiviteten, förbättra servicen och för minska felaktiga utbetalningar. Riksrevisionens slutsats var att informationsutbytet var outvecklat och ansågs leda till att handläggningen hos myndigheterna är onödigt kostsam, att medborgarna får lämna samma information till flera myndigheter, att de får vänta onödigt länge på sin ersättning och att det finns en ökad risk för felaktiga utbetalningar på grund av tidskrävande manuella kontroller. Myndigheterna ansågs således inte utnyttja alla möjligheter som lag och teknik erbjuder.

Medan kostnaden för utveckling av effektiva IT-lösningar för informationsutbyte måste bäras av respektive myndighet, är det kommunerna som har mest nytta av informationsutbytet (t.ex. avseende den sökandes arbetslöshetskassetillhörighet, inskrivning hos Arbetsförmedlingen, pågående utbetalningar i andra system m.m.). Riksrevisionen uppgav dock att statistik som skulle visa på vinster för myndigheterna för att investeringar av utveckling av elektroniskt informationsutbyte ska prioriteras, saknas.

Riksrevisionen påpekade vidare bl.a. att Arbetsförmedlingen har lämnat siffror på att upp till 30 procent av de sökande lämnar felaktig information om arbetslöshetskassetillhörighet⁷¹ och att informationen endast finns i arbetslöshetskassornas egna system. När arbetslöshetskassetillhörigheten är okänd eller felaktig, kan Arbetsförmedlingen inte meddela avanmälningar till arbetslöshetskassan och den sökande kan därför fortsätta uppbära arbetslöshetskassa trots pågående arbete. Det förekommer också att kommunerna utbetalar försörjningsstöd

⁶⁸ Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18

⁶⁹ Riksrevisionen har granskat transfereringar inom aktivitetsstöd, sjuk- och aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd. Se RiR 2010:18 s. 7.

⁷⁰ Rapporten innefattar inte någon effektivitetsgranskning av informationsutbyte i sekretess- och integritetshänsyn.

⁷¹ Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s.55.

trots att den sökande uppbär arbetslöshetskassa i och med att kommunerna antingen inte får nödvändig information eller får felaktig information.

Problemen med de befintliga elektroniska utbytena, som att t.ex. Försäkringskassans IT-system inte aviserar i förväg att en betalning kommer att göras, medför att kommunerna kan betala ut ekonomiskt bistånd trots att Försäkringskassan också ska göra en utbetalning. De felaktiga utbetalningarna och den manuella hanteringen av återkrav medför *såväl merarbete som kostnader* på grund av att kommunerna *inte får del av nödvändig information och behöver hantera kompletterande kontakter* med myndigheterna. Till detta kommer *driftsproblem och otillräcklig kundsupport*.

Enligt kommunerna anses lagstiftningen detaljerad med avseende på vilka uppgifter som får utbytas elektroniskt, men innehåller inte alla viktiga uppgifter. Riksrevisionen påtalade att Skatteverket har framfört att fler uppgifter borde kunna lämnas elektroniskt, men att regeringen inte har ansett det motiverat med hänsyn till den personliga integriteten.⁷²

Olika lösningar för kommunerna och myndigheterna diskuterades i rapporten. Den *ekonomiska nettobesparingen* för kommunerna beräknades, enligt Riksrevisionen, uppgå till cirka *150 miljoner kronor per år*⁷³ med en *uppskattad utvecklingskostnad av engångskaraktär om 40 miljoner kronor* samt en *driftskostnad om totalt cirka 44 miljoner kronor* om kommunerna kan *bespara 20 minuters kontroller per ärende*.⁷⁴ Om kontrollerna däremot inte genomförs på grund av t.ex. tidsbrist hos handläggarna, ansågs dock ingen besparingspotential finnas i form av handläggningstid, däremot ansågs att *elektroniskt informationsutbyte ändå minskar risken för felaktiga utbetalningar*.

⁷² Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetsystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s. 56.

⁷³ Se beräkning i Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetsystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s. 59.

⁷⁴ För det fall kommunerna endast skulle besparas 10 minuters kontroller per ärende uppskattas den totala nettobesparingen av Riksrevisionen till 98 miljoner kronor. Se Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetsystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s. 59.

Svåröverskådlig struktur i lagstiftning – hinder för effektivt informationsutbyte

Riksrevisionen konstaterade att det finns behov av informationsutbyte som vid tillfället vare sig var tillåtet manuellt eller elektroniskt. Riksrevisionen gjorde dock i den aktuella rapporten inte någon systematisk analys av sekretesslagstiftningen eller av eventuella argument som talar emot att tillåta efterfrågade elektroniska informationsutbyten. För det fall sådana argument skulle finnas, måste de, enligt Riksrevisionen, ”vägas in i förväntade effektivitetsvinster.”⁷⁵ Riksrevisionen uppgav att ”den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen utgör ett hinder för myndigheternas informationsutbyte, eftersom den skapar en osäkerhet hos myndigheterna om vilken information som får utbytas.”⁷⁶ Myndigheterna ansågs vidare ha ”svårt att bedöma om det finns restriktioner i lagstiftningen när det gäller på vilket sätt det elektroniska utbytet får ske.”⁷⁷ De vid tillfället aktuella registerförfattningarna uppgavs vidare sakna en enhetlig struktur och systematik och uppgav att lagstiftningen inom olika transfereringar ”använder olika inkomstbegrepp, bosättningsbegrepp och sätt att beräkna ersatta dagar. Skillnaderna medför att aktörerna måste korrigera uppgifterna manuellt, och riskerna för fel ökar.”⁷⁸

3.4.4 E-delegationens förstudie om effektiv informationsförsörjning

E-delegationen, bestående av 16 myndigheter och SKL med funktionen att bl.a. vidareutveckla framtagna strategier och förutsättningar för e-förvaltning, genomföra effektuppföljningar, samordna/koordinera strategiska utvecklingsprojekt, koordinera IT-standardiseringsfrågor m.m. utgav 2012 rapporten *Effektiv informationsförsörjning – En förstudierapport*⁷⁹. I rapporten studerades

⁷⁵ Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s. 62.

⁷⁶ Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s. 64.

⁷⁷ Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s. 64.

⁷⁸ Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18, s. 64.

⁷⁹ Buki, Drewniak, Palmgren, Veschetti Holmgren, Holmlund, Wallton, Öhrberg, *Effektiv informationsförsörjning – en förstudierapport*, E, delegationen, 2012-02-21.

förutsättningarna för en effektivare informationsförsörjning med utgångspunkt i processen för informationsutbyte vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

En analys gjordes av nuvarande system i vilket varje myndighet har ansvar för sin information och förutsättningar för centralt lagrad information undersöktes. E-delegationens bedömning efter förstudien var att *decentraliserad lagring av data* är att föredra när det gäller *information som krävs för prövning av ekonomiskt bistånd*, då *informationen som begärs är begränsad* och därför inte motiverar en centralisering. I förstudien redogjordes också för de viktiga styrande rättsliga reglerna avseende *integritet och sekretess* som måste gälla för att informationsutbyte ska fungera inom den offentliga förvaltningen.⁸⁰ För vidare beskrivning av E-delegationens arbete, se avsnitt 7.2.1.

3.5 Sammanfattning – i ljuset av utredningens direktiv

Trots att viss forskning avseende krav och uppföljning inom såväl socialtjänsten som Arbetsförmedlingen finns, kan utredningen konstatera att det underlag som omnämns i aktuellt kapitel, inte i egentlig mening besvarar någon av de huvudsakliga frågeställningarna i utredningens direktiv. Enligt utredningen ger dock det utvalda underlaget en bild av omfattningen och komplexiteten som berör området i sig, dvs. socialtjänstens funktion och verksamhet, Arbetsförmedlingens funktion och verksamhet, samverkan och interaktion aktörerna emellan, statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik och de olika systemens krav och påverkan på den enskilde medborgaren, för att nämna några.

Underlaget visar att kommunerna har en betydande roll som utförare av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Flera forskare har också studerat kommunal ”aktivering” och kommunala arbetsmarknadsåtgärder och konstaterat att de innehåller både stödjande och kontrollerande inslag. Generellt tycks dock kunskapen om de kommunala åtgärdernas effekter vara begränsad.

⁸⁰ Buki, Drewniak, Palmgren, Veschetti Holmgren, Holmlund, Wallton, Öhrberg, *Effektiv informationsförsörjning – en förstudierapport*, E-delegationen, 2012-02-21, s. 3.

Olika aktörer har även undersökt om arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd får färre/sämre insatser hos Arbetsförmedlingen än de personer som uppbär arbetslöshetsersättning. På grund av bristande statistik och uppföljning inom området, har det hittills varit svårt för såväl forskare som andra aktörer att besvara frågan.

Det ekonomiska biståndets funktion som ett långvarigt ekonomiskt stöd för arbetslösa personer som inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning eller annan statlig ersättning har såväl diskuterats som ifrågasatts och olika systemförändringar och samverkanslösningar t.ex. en-dörr-in, har lyfts.

Det saknas statistik

Statskontorets uppdrag angränsar nära till utredningens direktiv, dvs. kartläggningen av Arbetsförmedlingens stöd och insatser. I och med att Statskontoret inte kunde fullfölja sitt uppdrag med hänvisning till sekretesshinder, fanns dock inte tillräckligt underlag i rapporten som skulle kunna ligga till grund för utredningens kartläggning. I rapporten lyftes den problematik som uppmärksammats av såväl tidigare utredningar (se t.ex. SOU 2007:2, SOU 2014:16, SOU 2013:74) som av Arbetsförmedlingen, gällande att data kring målgruppen arbetslösa med ekonomiskt bistånd inte finns att tillgå på grund av att ersättningsformen (ekonomiskt bistånd) inte registreras/statistikförs hos Arbetsförmedlingen.

Statistik och data som ska jämföras har därför hittills i de flesta fall endast antagits eller approximeras utifrån äldre statistik från Socialstyrelsen. Denna omständighet har också utgjort ett återkommande problem vid försök till uppföljning, rapportering och forskning kring den specifika målgruppen. Även Arbetsförmedlingen som – utöver socialtjänstens arbete – hanterar målgruppen och för egen verksamhetsstatistik, har fått förlita sig på äldre statistik från Socialtjänsten och antagna/uppskattade uppgifter.

Uppföljning och kontroll av aktivt arbetssökande

Arbetsförmedlingen har konstaterat ett behov av harmonisering för att öka likabehandlingen inom de olika ersättningsystemen samt ett behov av effektivare informationsöverföring och bättre samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Arbetsförmedlingen har också argumenterat för en under rättelsemöjlighet för myndigheten till kommunerna (enligt samma konstruktion som inom arbetslöshetsförsäkringen) vid den sökandes eventuella misskötsamhet av sitt arbetssökande.

Arbetsförmedlingens beskrivning av harmoniseringsfrågan och behovet av samverkan angränsar således i detta avseende nära till utredningens uppdrag.

Myndighetens färskna åiterrapportering från 2014 pekar mot ett eventuellt förtydligande eller förändring i arbets sättet med uppföljning/kontroll av den sökandes aktivitetsrapporter, vilket sannolikt också kommer att påverka socialtjänstens uppföljningsarbete när det gäller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande (vilket utredningen enligt direktivet haft att kartlägga).

Vad säger forskningen?

Sammanfattningsvis har en hel rapportering och forskning bedrivit inom området som rör såväl statliga som kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder/insatser, deras organisation och respektive effekter på biståndstagare.

Thorén (2012) visade i sin kunskapsöversikt över arbetsmarknadspolitiska insatser att det finns stora kunskapsbrister inom området och att existerande studier mer *visar på kommunala åtgärders/insatsers funktion som kontroll* än att de utgör bedömningar av den arbetslöses individuella situation och behov. Denna uppfattning får stöd av flertalet andra forskare.

Bergmark, Bäckman och Minas (2013) som tittade på socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet, fann exempel på lokalt fungerande arbets sätt hos ett antal kommuner, men pekade på ett behov av större socioekonomisk integration och en mer inkluderande arbetsmarknad för att lösa problemen med långvarigt biståndstagande.

Mörk (2011)/IFAU undersökte bl.a. organisationen av arbetet med biståndstagare och fann vissa indikationer på att statliga insatser fungerar bättre än kommunala när det gäller att få arbetslösa i arbete. Dahlberg, Mörk, Thorén (2013) undersökte Jobbtorgen i Stockholm och deltagarnas uppfattning av nyttan av socialtjänstens insatser. Resultaten i studien visade att deltagarnas uppfattning var att de inte fått jobb på länge trots aktivt arbetssökande, att de ansåg chanserna att få arbete inom kort som små. Majoriteten ansåg att aktiviteten var dålig. Tätare kontakter med en coach bidrog dock till att deltagarna hade en positivare inställning till insatsen.

Salonen (2013) har efterlyst större systemförändringar för att komma till rätta med det långvariga biståndsberoendet. I likhet med andra forskare pekar Salonen, på att flera studier visar att begreppet ”arbete” i praktiken snarare innebär ett ”aktiveringskrav” på den biståndssökande för att erhålla bidrag och inte ett reguljärt arbete.

Sammantaget har man genom forskning och diverse rapportering i samband studier kring arbetsmarknadspolitiska insatser, i viss mån tittat på såväl kravställande som kontroll/uppföljning utifrån de olika aktörernas perspektiv. Såsom inledningsvis beskrivits, har dock utredningen inte funnit några studier som besvarar frågorna kring socialtjänstens krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande. Utredningen har inte heller funnit några aktuella resultat vad gäller Arbetsförmedlingens stöd och insatser till den i direktivet beskrivna målgruppen.

Effektiv informationsöverföring

Utredningen har enligt direktivet i uppdrag att vid behov lägga fram lagförslag kring ett effektivare informationsutbyte i syfte att underlätta arbetet för socialtjänsten. Frågan om effektivare informationsutbyte har behandlats i flera rapporter och utredningar. Riksrevisionen genomförde en effektgranskning av informationsutbytet mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem (2010), varvid visades att många brister förelåg och att informationsutbytet inte fungerade på ett effektivt sätt. Ett icke-fungerande informationsutbyte samt manuell hantering av t.ex. återkrav inom eller mellan de olika

aktörerna medför såväl merarbete och som extra kostnader. En ekonomisk nettobesparing om ca 150 miljoner kronor per år för kommunerna uppskattades kunna göras om kommunerna genom en effektiv informationsöverföring kan bespara 20 minuters kontroller per ärende. Behovet av ett effektivt och samhällsekonomiskt lönsamt informationsutbyte ansågs sammanfattningsvis vara angeläget.

Med hänvisning till bl.a. FUT-delegationens betänkande (SOU 2008:74) samt Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16) leder felaktig och/eller bristfällig information till felaktiga utbetalningar och i båda betänkandena lyftes såväl myndighetsinterna som externa risker i förhållande till andra aktörer. FUT-delegationen uppskattade den årliga omfattningen av felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen till mellan 18-20 miljarder kronor och kopplade många av felorsakerna till avsaknad av direktåtkomst för handläggarnas kontroll. I det senare betänkandet ansågs riskerna bl.a. relaterade till det komplexa regelverket som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, icke fastställda kontrollrutiner i samband med Arbetsförmedlingens arbete med andra aktörer och en otillräckligt förankrad samverkan på ledningsnivå.

Sammanfattningsvis är beskrivningen av brister och problem avseende informationsöverföring mellan stat och kommun av stor relevans för utredningen i enlighet med direktivet.

4 Gällande rätt

4.1 Arbetsmarknadslagstiftningen

4.1.1 Ansvar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Enligt 1 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, ansvarar Arbetsförmedlingen för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska, enligt 2 §, verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att

1. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
2. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt
3. bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Arbetsförmedlingens verksamhet ska bl.a. utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkerhet sätt (3 § 1), anpassas efter den enskildes förutsättningar (3 § 5) och ökar mångfalden och motverkar diskrimineringen i arbetslivet (3 § 8).

Arbetsförmedlingen ska, enligt 4 § 1, säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring och ska, enligt samma stadgande, bl.a. anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete (4 § 2).

Enligt 5 §, har Arbetsförmedlingen ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande, och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheten har även, enligt 6 §, ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds

insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. För vissa nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen, enligt 6 a §, ett särskilt ansvar enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar samordna etableringsinsatser som syftar till att underlätta och påskynda dessa personers etablering i arbets- och samhällslivet, samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Arbetsförmedlingen ska även beräkna och besluta om etableringsersättning enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare och vid behov anvisa plats för bosättning enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Arbetsförmedlingen fullgör därutöver, enligt 12 § 1, vissa uppgifter som rör arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad AFF, och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor, förkortad AKF, och i övrigt de uppgifter som framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller av lag eller annan förordning (13 §).

4.1.2 Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Allmänt

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innehåller närmare bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Den ska, enligt 2 §, bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer.

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten¹ bedrivs, enligt 5 §, i form av

¹ Den närmare innebörden av respektive verksamhet framgår av 7–13 §§ förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

- platsförmedling,
- vägledning,
- arbetsmarknadspolitiska program,²
- arbetsplatsintroduktion,
- arbetslivsinriktad rehabilitering,
- verksamhet för unga med funktionshinder,
- och insatser för vissa nyanlända invandrare.³

Verksamheten omfattar också frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsförmedlingen ska, enligt 6 §, under den arbetssökandes medverkan upprätta en individuell *handlingsplan* där sökandens skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandets inriktning anges. Planen ska upprättas senast trettio dagar från det att han eller hon anmäler sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. En handlingsplan för den som inte fyllt 25 år bör dock upprättas tidigare.⁴

Av 6 a § framgår att med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen eller etableringsplanen ska den som är arbetslös regelbundet i en *aktivitetsrapport* redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad.

Av 16 § första stycket förordningen framgår att Arbetsförmedlingen har skyldighet att skyndsamt *underrätta arbetslöshetskassan* och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning

² Se lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordning (1997:1275) om anställningsstöd, förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

³ Se lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴ Det sagda gäller inte om en etableringsplan ska upprättas enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

1. missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten enligt 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller
2. inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 eller 11 §⁵ samma lag.

Om Arbetsförmedlingen har underrättat en arbetslöshetskassa om att en sökande inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt, ska Arbetsförmedlingen skyndsamt kalla honom eller henne till ett nytt besök eller en ny kontakt. Arbetsförmedlingen ska också skyndsamt informera arbetslöshetskassan när en arbetssökande åter uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsmarknadspolitiska program

Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program innehåller övergripande bestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen vars syfte är att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Enligt 9 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en anvisning till ett program vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv,

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program innehåller bestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen

1. arbetsmarknadsutbildning,
2. arbetspraktik,
3. arbetsträning för vissa nyanlända,
4. stöd till start av näringsverksamhet,

⁵ Avser avvisad anvisning till jobbgarantin för ungdomar.

5. förberedande insatser,
6. arbetslivsintroduktion, och
7. projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Arbetsförmedlingen är enligt 1 § ansvarig för programmen, om inte annat föreskrivs.

Frågor om anvisningar till ett program prövas av Arbetsförmedlingen. En anvisning innebär ett *erbjudande* att ta del av programmet och ska avse verksamhet under bestämd tidsperiod och får som regel⁶ vara längst sex månader (5–7 §§).

En anvisning får, enligt 8 §, göras för en person som är minst 25 år, är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen. Detta krav gäller dock inte för t.ex. unga med funktionshinder eller för personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (9 §).

Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program innehåller närmare bestämmelser om de enskilda programmen och i förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program, klargörs förutsättningarna för att på lokal nivå anordna sådana program.

Den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program kan, enligt förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd, få utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd i form av dagpenning.

Jobb- och utvecklingsgarantin

Förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin. Syftet med garantin är, enligt 1 §, att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete.

En anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin innebär, enligt 3 §, att den som anvisas erbjuds att ta del av programmet, som är indelat i tre faser. Frågor om anvisningar prövas av Arbetsförmedlingen.

⁶ Tidsperioden kan vara kortare eller längre av skäl som anges i 7 § 1–5.

Inom ramen för programmet kan den enskilde, enligt 6 §, ta del av insatser som motsvarar programmen enligt 1 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Insatserna i faserna ett och två ska täcka minst 75 procent av den enskildes arbetsutbud inom programmet och det ska vid sidan av insatserna ges utrymme för eget arbetssökande. Den enskilde ska söka arbete aktivt och regelbundet redovisa sitt arbetssökande i en aktivitetsrapport.

Insatserna i fas tre av jobb- och utvecklingsgarantin ska täcka hela den enskildes arbetsutbud inom programmet och inkludera eget arbetssökande. Omfattningen av det egna arbetssökandet inom fas tre ska bestämmas i dialog mellan arbetsförmedlaren och den enskilde. Den enskilde ska ha regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare.

Av 7 § framgår att den inledande fasen i jobb- och utvecklingsgarantin, som omfattar längst 150 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, ska i huvudsak omfatta

- kartläggning,
- jobbsökaraktiviteter med coachning, och
- förberedande insatser.

Fas två ska därutöver i huvudsak omfatta

- arbetspraktik,
- arbetsträning, och
- förstärkt arbetsträning.

Arbetsförmedlingen ska planera de insatser som den enskilde tar del av i fas två så att fas tre kan inledas i så nära anslutning som möjligt till den dag då den enskilde har haft aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i 450 dagar. Deltagare i fas tre ska som huvudregel sysselsättas hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen. Varje sysselsättningsperiod i fas tre får pågå högst två år.

Den som har anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin får, enligt 13 § första stycket, ta del av insatserna i programmet till dess han eller hon påbörjar

1. ett arbete på heltid, med eller utan statligt stöd,
2. en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning
3. en frånvaroperiod med föräldrapenningförmån enligt socialförsäkringsbalken på heltid, eller
4. en period med sjukfrånvaro på heltid.

Den som inte längre deltar i garantin enligt första stycket ska *skrivs ut* ur programmet. Vid en sådan frånvaro enligt första stycket 1, 2 eller 3 som kan antas vara kortvarig, får Arbetsförmedlingen avvakta med utskrivning till dess frånvaron har varat mer än 30 kalenderdagar i följd. Vid frånvaro enligt första stycket 4 ska utskrivning ske först när frånvaron har varat mer än 30 kalenderdagar i följd. Arbetsförmedlingen ska dock, enligt 13 a §, undersöka om en utskrivning enligt 13 § 4 kan undvikas genom att aktiviteterna i programmet anpassas så att den enskilde åter kan delta.

Den som har skrivits ut ur jobb- och utvecklingsgarantin enligt 13 § 7 har under vissa i 14 § angivna förutsättningar möjlighet att återinträda i programmet.

Av 15 § framgår att en anvisning till programmet ska *återkallas* om den som anvisats

1. avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd,
2. utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete,
3. inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter,
4. inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare,
5. missköter sig eller stör verksamheten, eller
6. uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

En anvisning till programmet ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den.

⁷ Ändrad lydelse av 13, 15 och 16 §§ fr. o. m. den 1 mars 2015 (SFS 2014:878).

Den som tar del av programmet jobb- och utvecklingsgarantin kan få ekonomiskt stöd i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Jobbgaranti för ungdomar

Förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgaranti för ungdomar.⁸ Syftet med programmet är, enligt 1 §, att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium så att de så snabbt som möjligt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Arbetsförmedlingen ska, med vissa undantag som framgår av 2 §, för deltagare i jobbgarantin för ungdomar genomföra en fördjupad kartläggning som kompletterar den individuella handlingsplan som redan upprättats enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den fördjupade kartläggningen ska visa vilka aktiviteter deltagaren behöver för att ytterligare kunna stärka sin position på arbetsmarknaden. Den individuella handlingsplanen ska revideras utifrån resultatet av den fördjupade kartläggningen. Därefter ska Arbetsförmedlingen lämna deltagaren det intensifierade stöd som den enskilde bedöms behöva för att kunna uppfylla det som framgår av handlingsplanen.

En anvisning till jobbgarantin för ungdomar innebär, enligt 3 §, att den som anvisas erbjuds ta del av garantin. Inom ramen för garantin kan den enskilde ta del av aktiviteter där aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan lämnas.

Enligt 5 § första stycket får en anvisning till jobbgarantin för ungdomar göras för en arbetslös person som har fyllt 16 men inte 25 år och som har varit arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader. En anvisning ska som regel avse verksamhet på heltid såvida det inte finns hinder för detta t.ex. på grund av sjukdom (4 §).

⁸ Ändrad lydelse av 6-8 och 14 a §§ samt två nya paragrafer, 9 b-9 c §§, fr. o.m. den 4 maj 2015.

Inledningsvis, i normalfallet minst tre månader, ska enligt 6 § aktiviteterna i jobbgarantin för ungdomar täcka den enskildes arbetsutbud inom garantin och omfatta fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter med coaching. Därefter bör aktiviteterna kombineras med arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering.

Den som anvisats till jobbgarantin för ungdomar får, med vissa undantag, ta del av aktiviteterna inom garantin till dess att han eller hon har deltagit i garantin under sammanlagt 15 månader (10 § 5) eller dessförinnan t.ex. påbörjat ett arbete på heltid eller en period med föräldrapenningsförmån (10 § 1–4).

En anvisning till jobbgarantin för ungdomar ska, enligt 12 §, *återkallas* om den som anvisats

1. avvisar någon aktivitet inom garantin eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd,
2. utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete,
3. inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter,
4. missköter sig eller stör verksamheten, eller
5. uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

En anvisning ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den. Av 13 § framgår under vilka förutsättningar den enskilde på nytt kan anvisas till garantin efter en återkallelse enligt 12 § 1–4.

Enligt 14 § kan ersättning till den som deltar i jobbgarantin för ungdomar lämnas i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd innehåller bl.a. bestämmelser om utvecklingsersättning och aktivitetsstöd i form av dagpenning.

Utvecklingsersättning är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas, enligt 2 §, till den som

1. deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 59 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,
2. har fyllt 18 men inte 25 år, och
3. inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

I vissa fall kan, enligt 5 d §, utvecklingsersättning även lämnas till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Utvecklingsersättningen beräknas enligt 3 § efter studiestödslagen (1999:1395).

Aktivitetsstöd är, enligt 4 § första stycket, ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen

1. jobb- och utvecklingsgarantin,
2. arbetsmarknadsutbildning,
3. arbetspraktik,
4. stöd till start av näringsverksamhet,
5. jobbgarantin för ungdomar,
6. förberedande insatser,
7. arbetslivsintroduktion, eller
8. projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Av 5 § framgår att till den som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning och den som anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin med stöd av 5 § första stycket 2 förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin¹⁰ lämnas, om inte annat framgår av

⁹ Avser personer som fyllt 18 år och som på grund av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden.

¹⁰ Avser den som är ensamstående och, på grund av vårdnad eller umgänge, har egna barn under 18 år boende helt eller delvis i sitt hem och har förbrukat 75 ersättningsdagar under veckor som han eller hon utfört eller deklarerat deltidsarbete.

5 a §, aktivitetsstöd med samma belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, dock lägst 320 kronor per dag. Till den som varken är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning lämnas aktivitetsstöd, enligt 5 a §, med 223 kronor per dag.¹¹

Enligt 6 § beräknas utvecklingsersättning och aktivitetsstöd av Försäkringskassan till ett bestämt belopp per dag och lämnas för högst fem dagar per kalendervecka. Stödet respektive ersättning betalas ut månadsvis i efterskott. Aktivitetsstödet ska, enligt 11–13 §§ samordnas med andra förmåner, t.ex. olika pensionsförmåner, lön eller studiemedel. Aktivitetsersättning lämnas *inte* till den som har rätt till etableringsersättning eller den som är intagen i kriminalvårdsanstalt utan att delta i någon i fängelselagen särskilt angivna utslusningsåtgärder (14 §).

Från och med den 1 mars 2015 införs i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd en rad åtgärdsregler som innebär en harmonisering av aktivitetsstödet med uppföljningsåtgärderna inom arbetslöshetsförsäkringen.¹² Det blir sålunda möjligt att varna och stänga av programdeltagaren från rätt till ersättning under vissa perioder. Det övergripande syftet med harmoniseringen är att stärka arbetslinjen och öka utflödet till arbete genom ökad sökaktivitet. Det avses även ge Arbetsförmedlingen effektivare verktyg i arbetet med att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.¹³ Varnings- och avstängningsreglerna i 14 a–14 g §§ liknar de regler som finns i 43–43 b §§ ALF som beskrivs i avsnitt 4.1.3.

Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

I lagen (2010:197) om etableringsinsatser, i det följande benämnd etableringslagen, för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet (1 §).

¹¹ Se närmare 5–5 e §§ förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

¹² SFS 2014:875.

¹³ Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.

Det är Arbetsförmedlingen som, enligt 3 § etableringslagen, ska samordna etableringsinsatser enligt lagen och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Länsstyrelserna ska, enligt 4 §, främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Varje kommun är, enligt 5 §, skyldig att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering.

Det är vidare Arbetsförmedlingen som, enligt 6 §, ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda nyanländas etablering, en *etableringsplan*. En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Denna rätt gäller dock inte en nyanländ som har ett förvärvsarbete på heltid, går i gymnasieskola, eller på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planen ska, enligt 7 §, minst innehålla utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen, samhällsorientering, och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Etableringsplanen ska, enligt 8 §, omfatta högst 24 månader. Den får dock förlängas därutöver om planen omfattat aktiviteter på 75 procent av heltid på grund av att den nyanlände har vårdat barn med föräldrapenning. Av planen ska det framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår i insatserna och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Aktiviteterna i planen ska tillsammans motsvara verksamhet på heltid om det inte föreskrivs något annat. Planen ska vid behov revideras av Arbetsförmedlingen.

Etableringsplanen upphör att gälla när tiden för etableringsplanen har löpt ut, den nyanlände har haft ett förvärvsarbete på heltid minst sex månader, påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395) eller om den nyanlände utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete om han eller hon har arbete eller arbetssökande som huvudsaklig aktivitet enligt sin etableringsplan (9 §).

En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har, enligt 15 §, rätt till *etableringsersättning* och under vissa förutsättningar även etableringstillägg och bostadsersättning.¹⁴

4.1.3 Arbetslöshetsförsäkringen

Inledning

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, trädde i kraft den 1 januari 1998. Dessa lagar ersatte 1973 års lag om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd.¹⁵

ALF innehåller bl.a. bestämmelser om vilka som omfattas av lagen. Enligt 1 § omfattar arbetslöshetsförsäkringen både arbetstagare och företagare. Rätt till ersättning har, enligt 3 § första stycket, endast personer som i Sverige uppfyller ersättningsvillkoren enligt ALF, om inte något annat följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004. ALF innehåller också bestämmelser om försäkringen och villkoren för rätt till ersättning.¹⁶

Enligt LAK handhas arbetslöshetsförsäkringen av arbetslöshetskassor. I lagen finns bl.a. bestämmelser om en arbetslöshetskassas firma, om vad dess stadgar ska innehålla, om arbetslöshetskassans ledning och om ledningens uppgifter. En förening som vill verka som arbetslöshetskassa ska, enligt 7 § LAK, registreras hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Rätt att bli medlem i arbetslöshetskassa har, enligt 34 § LAK, var och en som vid ansökningstillfället förvärvsarbetar och uppfyller villkoren i kassans stadgar om arbete inom kassans verksamhetsområde. Medlemskapet upphör, enligt 36 § LAK, utan uppsägning den dag medlemmen fyller 65 år.

¹⁴ Se vidare förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare och förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

¹⁵ Lagen (1997:240) om införande av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

¹⁶ Enligt 3 § tredje stycket ALF ska, om regeringen har träffat en överenskommelse med någon annan stat om andra villkor för rätt att få ersättning än som föreskrivits i ALF, arbetslöshetskassan tillämpa dessa villkor.

En medlem har rätt att träda ur arbetslöshetskassan. Det sker, enligt 40 § LAK, efter skriftlig anmälan.

I förordning (1997:836) om arbetslöshetskassor, förkortad LAKFo, finns kompletterande verkställighetsföreskrifter till lagen bl.a. vad avser att lämna uppgifter till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och till Statistiska centralbyrån.

Grundförsäkring och inkomstbortfallsförsäkring

Enligt 4 § ALF består arbetslöshetsförsäkringen av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring.

Ersättning enligt *grundförsäkringen* lämnas, enligt 6 § ALF, till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa, eller är medlem i en arbetslöshetskassa men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas tidigast den dag den arbetslöse fyller 20 år.

Ersättning enligt *inkomstbortfallsförsäkringen* lämnas, enligt 7 § ALF, till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst 12 månader (medlemsvillkor), under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§. Personer som omedelbart före inträdet i en arbetslöshetskassa har varit medlem i en annan sådan kassa får, enligt 8 § ALF, för uppfyllandet av medlemsvillkoret tillgodoräkna sig tid i den kassan.

Allmänna villkor för rätt till ersättning

De allmänna villkoren innehåller endast krav av grundläggande karaktär. Kraven ska kunna uppfyllas den första arbetslösa dagen och den sökande ska sedan uppfylla dem så länge han eller hon ansöker om ersättning.

Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sålunda, enligt 9 § ALF, en sökande som

1. är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
2. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, och

3. även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.

En grundläggande förutsättning för rätt till ersättning är att den enskilde är *arbetslös*. Innebörden härav är inte definierat i lagen. Enligt lagens förarbeten anses dock den som arbetslös som inte utför avlönat arbete för annans räkning och inte heller utför arbete för egen räkning i affärsmässigt, vinstgivande syfte.¹⁷

För rätt till ersättning krävs, enligt *första punkten*, att den sökande är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete ett visst antal timmar i veckan. Att vara *arbetsför* innebär att sökanden ska kunna prestera ett normalt arbetsresultat i ett för honom eller henne *lämpligt arbete*. Kravet att vara *oförhindrad att åta sig arbete* betyder att det inte får finnas någon omständighet som hindrar den arbetslöse att utföra tillgängligt och lämpligt förvärvsarbete. Som exempel angavs i lagens förarbeten att en sökande med små barn måste anses vara förhindrad att åta sig arbete om han eller hon inte kunnat ordna barnomsorg utan dröjsmål.¹⁸

Enligt *andra punkten* ska en sökande vara *anmäld som arbetsökande* hos den offentliga arbetsförmedlingen. Anmälan ska göras den dag från och med vilken han eller hon önskar få ersättning. Vid prövning av ersättningsvillkoren anses arbetslösheten ha inträtt den dag sökanden anmält sin arbetslöshet till förmedlingen.¹⁹

För att ha rätt till ersättning krävs, enligt *tredje punkten*, att den sökande *även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande*. Det räcker alltså inte med att sökanden är anmäld som arbetssökande och därtill arbetsför och oförhindrad att arbeta. Han eller hon ska även *ha för avsikt* att arbeta. Om t.ex. sökanden inte på något sätt går att nå finns normalt grund för att bedöma att han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.²⁰

Det påpekas i lagens förarbeten att vid bedömningen av om en sökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande är det av vikt att lika fall behandlas lika. Bedömningen ska göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet. Bedömningen att en sökande *inte* står till arbetsmarknadens förfogande, ska t.ex. inte

¹⁷ Regeringens proposition (1973:56) med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m. s. 174.

¹⁸ Regeringens proposition (2012/13:12) Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 87.

¹⁹ Jansson/Seger. Karnov, 9 § 2 kommentar 14.

²⁰ Regeringens proposition (2012/13:12) Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 87.

göras endast på den grunden att han eller hon har en anställning på deltid hos ett bemanningsföretag. En sådan sökande ska behandlas på motsvarande sätt som en annan sökande med deltidsanställning med samma förutsättningar.²¹

För att ha rätt till ersättning måste sökanden uppfylla samtliga allmänna villkor under hela den period för vilken han eller hon begär ersättning.²²

Åtgärdsregler²³

Allmänt

De allmänna villkoren är inte de enda krav som ställs på den sökande. För att få en fullständig bild av vad som förväntas av en sökande som gör anspråk på ersättning måste hänsyn även tas till reglerna om åtgärder, dvs. varning och avstängning. Dessa ger, till skillnad från de grundläggande allmänna villkoren, uttryck för mer konkreta händelser som kan påverka ersättningsrätten.

Åtgärdsreglerna förändrades den 1 september 2013²⁴ därför att tidigare åtgärdssystem uppfattats som oproportionerligt. Forskning anses ge stöd för att mildare men mer frekventa åtgärder är effektivare för att understryka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring än åtgärder som är mer ingripande, men som tillämpas mer sällan. Antalet åtgärdsgrunder utökades därför, för att bättre svara mot de villkor som gäller i försäkringen. Det var regeringens uppfattning att fler åtgärdsgrunder och mildare åtgärder understödjer regelverket.²⁵ Det var också regeringens tanke att det regelverk som föreslogs var tydligare vilket skulle bidra till en enhetlig tillämpning hos arbetslöshetskassorna och att åtgärderna används när en sökande inte följer kraven i arbetslöshetsförsäkringen.²⁶

Regeringen menade vidare att det är nödvändigt att det finns flera olika nivåer av åtgärder för handlingar som inte stämmer över-

²¹ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 87 f.

²² Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 88.

²³ Med "åtgärder" inom socialtjänstverksamheten avses insatser, t.ex. utrednings- stöd och behandlingsinsatser.

²⁴ SFS 2013:152.

²⁵ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 27.

²⁶ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 27.

ens med villkoren i försäkringen. Att orsaka arbetslösheten, t.ex. genom att säga upp sig utan att ha ett nytt arbete, får anses mer allvarligt än att utebli från ett överenskommet möte med den offentliga arbetsförmedlingen. De två grupper av åtgärder som fanns redan tidigare för handlingar som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen, när den sökande *förlänger tiden* i arbetslöshet och *orsakar arbetslösheten*, kompletterades därför genom 2013 års lagändring med en tredje grupp, när den sökande *misskött sitt arbetsökande*.

Inom respektive åtgärdsgrupp sker en upptrappning av åtgärder för att visa på allvarligheten i att upprepa handlingar som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Eftersom de handlingar som kan föranleda en åtgärd är av skiftande natur ser åtgärdstrapporna olika ut. Flera åtgärder i olika åtgärdstrappor kan aktualiseras och meddelas samtidigt. Gäller det avstängning bör det dock läggas ut efter varandra.²⁷

Varning och avstängning om den sökande missköter arbetsökandet

Enligt 43 § första stycket ALF ska en sökande *varnas* om han eller hon

1. utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt,
4. utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Av bestämmelsen följer att om den sökande inte har *godtagbara skäl* kan han eller hon varnas vilket gäller samtliga villkor utom beträffande punkten 5, att inte aktivt ha sökt lämpliga arbeten. Enligt för-

²⁷ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 28.

arbetena måste det avgöras från fall till fall vad som i det enskilda ärendet kan anses utgöra godtagbart skäl. Som exempel nämndes avbrott i allmänna kommunikationer och tekniska störningar i telefon och datatrafik. Godtagbara skäl skulle också kunna vara om en sökande på grund av sjukdom är förhindrad att komma till ett bokat möte. Det kan röra sig om både sökandens sjukdom och sjukdom i familjen, t.ex. om sökanden akut måste hämta sitt sjuka barn på dagis eller i skola. Även andra trängande familjeangelägenheter kan vara godtagbara skäl att inte fullgöra villkoren i bestämmelsen.²⁸

Aktivitetsrapporten utgör ett viktigt verktyg när sökaktiviteten ska bedömas, eftersom arbetssökandet dokumenteras i denna. En varning kan, enligt punkten 2, bli aktuell om sökanden utan godtagbart skäl inte inom utsatt tid lämnat *aktivitetsrapport* till den offentliga arbetsförmedlingen.²⁹ För att varnas räcker det att konstatera att en aktivitetsrapport inte har getts in inom utsatt tid och att godtagbart skäl att underlåta detta saknas.³⁰

Den sökande ska också, enligt punkten 5, varnas om han eller hon *inte aktivt sökt lämpliga arbeten*. Vid bedömningen ska hänsyn tas till samtliga åtgärder han eller hon vidtagit i syfte att ta sig ur arbetslösheten. Förutom inskickade ansökningar till arbetsgivare kan det t.ex. handla om att kontakta arbetsgivare och söka information om arbeten. Det har betydelse om de arbeten den enskilde sökt är *lämpliga och realistiska* utifrån hans eller hennes utbildning, erfarenheter och övriga kvalifikationer. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska göras. Handlingsplanen är en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om den enskilde är aktivt arbetssökande. Den inriktning på arbetssökandet som framgår av handlingsplanen är därför av stor vikt.³¹ Den omständigheten att den sökande inte anvisats att söka visst arbete av den offentliga arbetsförmedlingen, utgör inte hinder att besluta om varning eller avstängning på den grunden att den enskilde inte aktivt sökt lämpligt arbete.³²

²⁸ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 33.

²⁹ Se även Arbetsförmedlingens föreskrifter (SFFS 2013:2) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa.

³⁰ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 89.

³¹ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 89.

³² Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 89 f.

Av 43 § andra och tredje stycket framgår att om sökanden misssköter arbetssökandet enligt första stycket vid *upprepade tillfällen* inom samma ersättningsperiod ska han eller hon *stängas av* från rätt till ersättning en (1) ersättningsdag vid det andra tillfället, fem ersättningsdagar vid det tredje och tio ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Vid ett femte fall av missskötsamhet har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor enligt regleringen i 12 §.

En avstängning innebär inte att ersättningsdagarna förbrukas. När avstängningen upphör har sökanden alltså rätt till ersättning för samma antal dagar som han eller hon hade före avstängningen.

Ett beslut om varning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som beslut om andra åtgärder.

Avstängning om den sökande förlänger tiden i arbetslöshet

Enligt 43 a § första stycket ALF ska en sökande stängas av från rätt till ersättning i fem ersättningsdagar, om han eller hon utan godtagbart skäl

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
3. avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Liksom i fråga om åtgärder vid missskötsamhet (43 § 1–4) bör inte beslutas om åtgärd om en sökande har ett *godtagbart skäl* till sitt agerande. Enligt förarbetena får det avgöras från fall till fall vad som i det enskilda fallet kan utgöra godtagbart skäl. Den praxis som utbildats i fråga om godtagbara skäl när sökanden avvisar ett erbjudet arbete (punkten 1) och därigenom förlänger tiden i arbetslöshet ska fortfarande gälla.³³ Bestämmelsen i punkten 2 tar enligt lagens motiv sikte på klart klandervärda beteenden från den sökandes sida.³⁴

³³ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 41.

³⁴ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 91.

Det sker en *upptrappning* av åtgärder när en sökande upprepar åtgärdsgrundande handlingar inom en och samma åtgärdsgrupp. Som framgår av bestämmelsens första stycke omfattar avstängningen fem ersättningsdagar första gången sökanden förlänger tiden i arbetslöshet. Om sökanden förlänger tiden i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod ska han eller hon, enligt andra stycket, stängas av från rätt till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid det tredje tillfället. Upprepas handlingen en fjärde gång under samma ersättningsperiod har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt arbetsvillkoret. Tanken bakom åtgärdstrappan är att systemet ger den sökande möjlighet att förändra sitt handlande utan att det inledningsvis får svåra ekonomiska konsekvenser vilket avses stärka arbetslöshetsförsäkringens funktionssätt.³⁵

Avstängning om den sökande orsakar arbetslösheten

Enligt 43 b § första stycket ska en sökande stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete,
2. på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,
3. utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller
4. uppträtt på ett sådant sätt att den offentliga arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

En sökande som lämnar sin anställning utan giltig anledning eller skiljs från arbetet på grund av otillbörligt uppförande kan sägas orsaka arbetslösheten. En sådan sökande kan därför, i alla fall inte till en början, anses ofrivilligt arbetslös.³⁶

Vad gäller den som *utan giltig anledning* lämnat sitt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas (punkten 1 och 3) innebär bestämmelsen ingen förändring i

³⁵ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 40.

³⁶ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 41.

förhållande till utbildad praxis såvitt gäller vad som anses vara giltig anledning. Frågan bör avgöras från fall till fall. Om en sökande på egen begäran lämnar sitt arbete måste det finnas starka skäl för att giltig anledning ska anses finnas. En sökande som lämnat sin anställning t.ex. på grund av att han eller hon har utsatts för kränkande särbehandling kan ha giltig anledning att lämna arbete. Även en sökande som lämnar en tillsvidareanställning för en provanställning kan anses ha giltig anledning att lämna sitt arbete.³⁷ Av 19 c § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen, förkortad ALFFo, framgår att en giltig anledning att lämna ett arbete enligt 43 b § 1 ALF är att en sökande av hälsoskäl inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller till annat arbete hos arbetsgivaren. Hälsoskålen ska vara styrkta genom ett läkarintyg som utfärdats innan anställningen upphör.

Inte heller punkten 2 innebär någon förändring i förhållande till tidigare praxis. Otillbörligt uppförande skulle enligt lagens förarbeten kunna vara t.ex. onykterhet i arbetet, upprepad sen ankomst, frånvaro utan giltig anledning och vägran att efterkomma arbetsledningens anvisning.³⁸

Avstängningstiden är 45 ersättningsdagar vid första tillfället (43 b § första stycket). Av andra stycket framgår dock att den sökande ska stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet skulle ha varit högst 10 dagar eller om programmet skulle ha pågått i högst 10 dagar.

Lämpligt arbete

Enligt 44 § första stycket ALF ska ett arbete anses lämpligt, om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden,
2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner

³⁷ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 42 och 92.

³⁸ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* s. 92.

arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag,

3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal, och
4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Beträffande punkten 1 och frågan om skäligen hänsyn till omständigheter hänförliga till den *sökandens person och personliga förhållanden* uttalas i äldre förarbeten att vid övervägandet av om ett arbete kan anses lämpligt bör eftersträvas att väga samman de skilda förhållanden som bör tillmätas betydelse för arbetsvalet till en helhetsbild. Bedömningen bör ske med hänsyn till arbetssökandens yrkeskunnande och personliga förhållanden. Detta avses dock inte innebära att en arbetssökande kan avvisa erbjudet arbete endast på den grunden att han eller hon genomgått viss utbildning eller varit verksam i visst yrke.³⁹ I Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2012:1)⁴⁰ om lämpligt arbete framgår av 5 § att ett anvisat eller erbjudet arbete som inte motsvarar den sökandes utbildning eller yrkeserfarenhet inte är olämpligt enbart av det skälet. Anser en arbetsgivare att den sökandes kvalifikationer är tillräckliga och vill anställa honom eller henne ska arbetet, enligt 6 § föreskrifterna, anses vara lämpligt även om den sökande gör en annan bedömning av sina kvalifikationer.⁴¹

Arbetets lämplighet bedöms också utifrån anställningsförmånerna (44 § 2). I fråga om vilken *lön* som ska anses skäligen anfördes i förarbetena att erbjudet arbete ska anses lämpligt under förutsättning att det är förenat med avlöning, som prövas vara skäligen i förhållande till lön som för sådant arbete utgår enligt kollektivavtal

³⁹ Regeringens proposition (1973:56) *med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*, s. 180.

⁴⁰ Av 44 § andra stycket ALF framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete. Enligt 26 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALFFo, får Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) meddela föreskrifter om lämpligt arbete enligt 44 § andra stycket ALF.

⁴¹ Beträffande geografiskt och yrkesmässigt sök område se 3, 4, 8 §§ IAFFS 2012:1.

eller, om avtal inte finns, till arbetsorten förekommande lön för samma arbete.⁴² Tidigare lön eller utgående kassaersättning bör i princip inte vara avgörande för vare sig om de arbeten som erbjuds den arbetslöse ska anses lämpliga eller om han eller hon ska kunna vägra anta arbetet utan påföljd för ersättningsrätten. Kassaersättningens storlek får alltså inte vara avgörande för om arbetserbjudande ska anses lämpligt eller inte. Huvudregeln i fråga om skäligen lön bör därför vara att anställningsförmånerna är förenliga med vad som utgår till kollektivavtalsanställda inom samma yrkesområde. Om något normerande avtal inte finns, får skälighetsprövningen grundas på jämförelser med det löneläge som i allmänhet råder för samma arbete inom yrkesområdet. Endast om den erbjudna lönen väsentligt understiger arbetslöshetsersättningen bör undantag från den angivna huvudregeln medges. Med hänsyn till att de i kollektivavtal angivna lönerna ofta inte ger uttryck för det reella löneläget inom avtalets giltighetsområde kommer i regel den faktiskt tillämpade lönesättningen på en arbetsplats att utgöra jämförelsegrund. Den förordade huvudregeln innebär därför att en inom vederbörande yrke kvalificerad arbetssökande utan risk för avstängning från ersättning kan vägra att ta arbete enligt kollektivavtalets minimilön om den på arbetsplatsen tillämpade lönesättningen ligger över kollektivavtalets lönevillkor.⁴³

Om *inkomsten* i det anvisade eller erbjudna arbetet är lägre än 90 procent av den fastställda dagpenningen för den sökande ska, enligt 12 § IAFFS 2012:1, arbetet *inte* anses vara lämpligt.

Även andra anställningsförmåner än inkomsten bör beaktas. Som exempel nämndes förarbetena pension, sjuklön, semester, övertidsersättning, skift- och andra tillägg, helglön, resekostnadsersättning, traktamentsersättning samt tjänstegruppliv- och avgångsbidragsförsäkring. Ett erbjudet arbete bör i regel anses lämpligt om den arbetssökande tillförsäkras de anställningsförmåner av detta slag som utgår enligt kollektivavtal.⁴⁴

⁴² Regeringens proposition (1973:56) med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m., s. 181.

⁴³ Regeringens proposition (1973:56) med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m., s. 182.

⁴⁴ Regeringens proposition (1973:56) med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m., s. 182.

Ett arbete ska vidare, enligt 44 § 3, anses lämpligt om arbetet inte hänförs till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovliga enligt lag och kollektivavtal. Hänsyn ska alltså *inte* tas till att arbetet hänförs till en arbetsplats där arbetskonflikt som strider mot lag eller kollektivavtal råder eller, i fråga om arbetsplats där kollektivavtal inte gäller är av okynneskaraktär. En förutsättning för att erbjudet arbete av detta skäl ska kunna avvisas utan påföljd för ersättningsrätten är att stridsåtgärd som inte är olovlig har vidtagits vid företaget. Det är inte tillräckligt att varsel om stridsåtgärd har utfärdats eller att företaget på annat sätt är konflikthotat. I motiven anförs att endast då speciella skäl föreligger kan finnas anledning att ta hänsyn till den arbets sökandes personliga svårigheter att godta ett arbetserbjudande vid företag som drabbats av konflikt.⁴⁵

Beträffande förhållandena på arbetsplatsen ska dessa, enligt 44 § 4, motsvara vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall. Det är enligt motiven främst arbetarskyddslagstiftningen och de föreskrifter om medgivanden som meddelas med stöd av den lagstiftningen som får ligga till grund för bedömningen om ett arbete är lämpligt från arbetarskyddssynpunkt.⁴⁶

4.2 Socialtjänstlagen

4.2.1 Socialtjänstens mål och grundläggande värderingar

I 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, anges de övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst. Socialtjänsten ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Kraven är allmänt hållna men ska enligt förarbetena ses som politiska riktmärken för socialtjänstens långsiktiga utveckling. De är en markering av ett förhållningssätt till människor och anses uttrycka

⁴⁵ Regeringens proposition (1973:56) *med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*, s. 183.

⁴⁶ Regeringens proposition (1973:56) *med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*, s. 183.

såväl samhällets roll i olika problemprocesser som en positiv tilltro till människans egen förmåga att ta ansvar för sin situation.⁴⁷

SoL är en målinriktad ramlag. Den anger vilka resultat som ska åstadkommas men i regel inte hur man ska uppnå detta. Kommunerna har stor frihet att, inom ramarna, utforma sina insatser efter skiftande behov och önskemål. Strukturella skillnader mellan kommunerna kan motivera vissa skillnader i socialtjänstens uppbyggnad och verksamhet.

Socialtjänsten ska, enligt 1 kap. 1 § andra stycket, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation, inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Av 4 kap. 1 § tredje stycket framgår också att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Socialtjänsten ska alltså inte inriktas på att ta över den enskildes ansvar, utan på att frigöra och utveckla de egna resurserna.⁴⁸

Socialtjänstens verksamhet ska, enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Tvingande inslag i SoL finns inte. Självbestämmanderätten förstärks också av att det i 3 kap. 5 § stadgas att socialtjänstens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

4.2.2 Kommunens yttersta ansvar

Av 2 kap. 1 § SoL följer att 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. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Avsikten med kommunens yttersta ansvar är inte att kommunen ska träda i en annan huvudmans ställe. Det kan dock, uttalas i förarbetena, uppstå situationer då kommunen i väntan på att en annan huvudman ingriper under en begränsad tid får sörja för att den enskilde får nödvändig hjälp. De åtgärder som vidtas inom socialtjänsten blir därvid temporära och hjälpen får ges med de resurser som finns

⁴⁷ Regeringens proposition (1979/80:1) om socialtjänsten s. 138.

⁴⁸ Regeringens proposition (1979/80:1) om socialtjänsten s. 522.

tillgängliga inom socialtjänsten. Det yttersta ansvaret får således inte leda till att man inom socialtjänsten upprättar behandlingsresurser för att tillgodose sådana behov som faller inom en annan huvudmans verksamhetsområde.⁴⁹

Enligt 2 kap. 6 § första stycket SoL får kommunen träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får kommunen delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.⁵⁰

4.2.3 Rätt till bistånd

Enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL 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. Rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes behov.

Av 4 kap. 1 § andra stycket framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en *skälig levnadsnivå*. Det innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård eller behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma i fråga. Att tydligt särskilja nivå från innehåll har av lagstiftaren anses omöjligt utan den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte.⁵¹

Insatser inom socialtjänsten ska, enligt 3 kap. 3 § SoL, vara av *god kvalitet*. Kvalitet är ett mångfacetterat begrepp som inte entydigt och objektivt låter sig fastställas. Vissa faktorer är dock av särskild betydelse för att god kvalitet ska kunna sägas föreligga. Insatserna ska ges i enlighet med lagstiftningen så att den enskildes

⁴⁹ Regeringens proposition (1979/80:1) om socialtjänsten s. 524.

⁵⁰ Regeringens proposition (1997/98:1) Budgetpropositionen för 1998 utgiftsområde 10 och Socialförsäkringsutskottet 1997/98:SFU:1.

⁵¹ Regeringens proposition (2000/01:80) Ny socialtjänstlag m.m. s. 90.

behov tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. God kvalitet förutsätter bl.a. kompetens hos personalen, rätts-säkerhet, medinflytande, respekt för den personliga integriteten och att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av olika insatser.⁵²

Av 4 kap. 1 § tredje stycket framgår att biståndet ska utformas så att det *stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv*. Biståndet måste utformas på ett sådant sätt att den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och sin livsföring förbättras. Denna rehabiliteringstanke måste enligt lagens förarbeten tilläggas stor betydelse när biståndet ska bestämmas.⁵³ Regeringen har framhållit att kommunerna bör i högre utsträckning *aktivt verka för* att den enskilde ge ett bistånd med inriktningen att den enskilde utvecklar och aktiverar de egna resurserna för att så snart som möjligt klara sin egen försörjning. Socialtjänsten har därvid en skyldighet att *samverka* med andra berörda myndigheter, framför allt med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ för att åstadkomma en samordning av insatserna och därmed bättre effektivitet. Socialtjänstens sätt att arbeta med ”socialbidragsutgivning” är av stor betydelse för ”socialbidragstagandet,” anfördes det. En stark rehabiliteringsstrategi ger bättre resultat, både i mänskliga och i ekonomiska avseenden. Människor som söker sig till socialtjänsten för att de inte kan klara sin försörjning har rätt att få sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan socialbidrag. Det kan t.ex. gälla hjälp att söka arbete. Ytterligare en faktor är behovet av barnomsorg. En förutsättning för att kunna arbeta eller delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller dylikt är att barnomsorg kan erbjudas. Det är en angelägen uppgift för socialtjänsten, anförde regeringen, att utveckla ett brett nätverk av aktiva åtgärder för att bistå ”socialbidragshushåll.” Det är särskilt viktigt att utveckla olika metoder som underlättar för den enskilde att göra något åt anledningen till sitt biståndsbehov. Med tanke på de sociala och hälsomässiga risker som arbetslöshet kan innebära är det viktigt att kommunerna bistår

⁵² Regeringens proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen* s. 52 ff.

⁵³ Regeringens proposition (1979/80:1) *om socialtjänsten* s. 186.

med aktiva insatser som hjälper den enskilde att på kort eller lång sikt klara sin egen försörjning.⁵⁴

Enligt 4 kap. 3 § första stycket SoL lämnas försörjningsstöd för skäligena kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Av andra stycket framgår att skäligena kostnader enligt första stycket 1 ska, i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver, beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion.⁵⁵ Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Bestämmelsen riktar sig i första hand till socialarbetarna och dess innebörd är att socialtjänsten inte får vidta åtgärder över huvudet på klienten. Eftersom den enskilde ofta kan vara i samtidigt behov av insatser från såväl socialtjänsten som från annat samhällsorgan ska socialnämnden i sådant fall samverka med det organet så att olika insatser kan samordnas.⁵⁶ Regeringen har understrukit behovet av att socialtjänsten samverkar med *framför allt Arbetsförmedlingen* för att gemensamt samordna insatser som kan vara nödvändiga för enskilda som av olika anledningar är i behov av socialbidrag.⁵⁷

⁵⁴ Regeringens proposition (1997/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen* s. 72 f.

⁵⁵ Se 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937).

⁵⁶ Regeringens proposition (1979/80:1) *om socialtjänsten* s. 529.

⁵⁷ Regeringens proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen* s. 73.

4.2.4 Praktik eller kompetenshöjande verksamhet

Målsättningen med det sociala arbetet för personer med ekonomiskt bistånd är i de flesta fall att på olika sätt öka möjligheterna för dessa att få ett arbete. Socialtjänstens arbete samverkar därför med arbetsmarknadspolitiken. För att hindra långvarigt biståndsberoende är det viktigt att den som har försörjningsstöd får tillgång till insatser som stärker möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller att ta del av lämplig utbildning. Det är samtidigt viktigt att socialtjänsten har tillgång till nödvändiga redskap för att kunna hjälpa den enskilde i detta arbete. Arbetslöshet är det mest vanliga försörjningshindret bland personer i alla åldersgrupper. Den som är arbetslös och har försörjningsstöd är alltså, oavsett ålder, i behov av insatser i ett tidigt skede för att förhindra risken att bli långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd.⁵⁸

Mot bakgrund av det ovan sagda stadgas i 4 kap. 4 § första stycket SoL att socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Tidigare gällande bestämmelse (SFS 2007:409) avsåg främst yngre personer. I förarbetena till nu gällande lag anfördes emellertid att även personer som är 25 år eller äldre kan ha samma behov som yngre av att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet vid sidan av de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen. Det kan bland annat gälla arbetssökarverksamheter som avser att förbättra kunskaperna om arbetslivet, förmågan att skriva arbetsansökan eller på andra sätt ta kontakt med potentiella arbetsgivare. Det kan också vara fråga om att delta i kommunalt anordnad praktik eller annan verksamhet med det uttalade syftet att öka kompetensen. Socialnämnden borde därför, anfördes i motiven, få möjlighet att kunna anvisa en person som får försörjningsstöd under viss tid att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet oavsett personens ålder. Det väsentliga är vilket behov som finns av kompetenshöjande insats i det enskilda fallet. Härigenom har regeringen också velat tydliggöra att socialtjänsten ska arbeta med aktiva insatser som syftar till att stärka ställningen

⁵⁸ Regeringens proposition (2012/13:94) *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet* s. 31.

på arbetsmarknaden för alla biståndstagare som är i behov av det.⁵⁹ Som framgår av bestämmelsen får anvisning enbart ske om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.⁶⁰

Av 4 kap. 4 § andra stycket framgår att den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Socialnämnden ska, enligt tredje stycket, samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

I förarbetena framhålls att socialnämnden ska göra en individuell bedömning av om den enskilde har behov av att delta i kompetenshöjande verksamhet och i så fall vilka insatser som svarar mot behovet. Bestämmelsen ska inte tillämpas i de fall den enskildes problem är av annan mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem eller beteendemässiga störningar. I sådana fall måste socialtjänsten först hantera dessa grundläggande problem innan ställning kan tas till hur man på bästa sätt kan stärka den enskildes förmåga att i framtiden försörja sig själv. Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet får alltså inte ersätta vård- eller behandlingsinsatser. Detta hindrar dock inte, sägs i förarbetena, att sådan verksamhet i vissa fall kan användas som ett led i socialnämndens arbete för att bryta ett begynnande missbruk eller som komplement till andra insatser mot missbruket. Insatserna är heller inte, generellt sett, avsedda för personer som endast tillfälligtvis är beroende av försörjningsstöd och som bedöms ha goda förutsättningar att inom en rimlig tid få ett arbete eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ramen för ordinarie system.⁶¹ Bestämmelsen kan även gälla den som följer en utbildning som finansieras med t.ex. studiemedel. Dessa studerande bör normalt sett inte förekomma bland dem som söker försörjningsstöd, men om så sker i samband med studieuppehåll, bör socialnämnden kunna begära att han eller hon deltar i någon form av

⁵⁹ Regeringens proposition (2012/13:94) *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet* s. 32.

⁶⁰ Regeringens proposition (2012/13:94) *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet* s. 32.

⁶¹ Regeringens proposition (2012/13:94) *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet* s. 32.

praktik, även om detta inte krävs för att kunna återgå till studier. Syftet blir dock mer begränsat. Åtgärderna får därför utformas med hänsyn till att denna grupp i första hand söker försörjningsstöd därför att andra alternativ, t.ex. feriearbete, saknas.⁶²

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §, får, enligt 4 kap. 5 § SoL, fortsatt försörjningsstöd vägras eller ned sättas. Detsamma gäller om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Socialnämnden måste först överväga om de skäl den enskilde anför som förklaring till att avböja anvisad verksamhet eller att utebli från densamma är godtagbart. I så fall ska ingen reduktion ske. Godtagbara skäl för att inte vilja delta kan enligt förarbetena t.ex. vara om den enskilde har bärande invändningar mot den föreslagna verksamheten, såsom att den kräver större fysisk styrka än han eller hon besitter eller att den på annat sätt är olämplig med hänsyn till den enskildes personliga förutsättningar. Att sådana invändningar behöver godtas bör dock, sägs det, höra till undantagen, eftersom praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten ska ingå som ett led i en längre syftande plan till vilken den enskilde förutsätts medverka. Godtagbara skäl för att utebli från verksamheten kan t.ex. vara sjukdom hos den enskilde själv eller hos hemmavarande barn, besök hos arbetsförmedling eller studievägledare, o.d.⁶³

Accepterar socialtjänsten inte skälen bör i första hand viss ned sättning av försörjningsstödet övervägas. Att helt vägra försörjningsstöd bör bara undantagsvis komma i fråga, såsom om den enskilde upprepade gånger uteblir och inte bättrar sig trots samtal med nämnden och andra åtgärder från nämndens sida. Kommunens yttersta ansvar innebär dessutom vissa begränsningar, så till vida att socialnämnden även i dessa fall måste se till att den enskilde åtminstone har medel för det omedelbara livsuppehållet.⁶⁴

⁶² Regeringens proposition (2012/13:94) *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet* s. 33.

⁶³ Regeringens proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen* s. 173.

⁶⁴ Regeringens proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen* s. 173.

4.3 Sekretess m.m.

4.3.1 Sekretess i ärende om arbetsförmedling m.m.

Sekretess för *enskilds personliga förhållanden* i ärende om offentlig arbetsförmedling m.m. regleras i 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enskilds personliga förhållanden avser vitt skilda förhållanden, allt från en persons namn⁶⁵ och adress till yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Också uppgift om en persons ekonomi kan falla under begreppet personliga förhållanden.⁶⁶

Enligt 28 kap. 11 § OSL gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer *i ärende om*

1. arbetsförmedling,
2. yrkesvägledning,
3. arbetsvård,
4. antagning till arbetsmarkandsutbildning, eller
5. hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet.

Bestämmelsen innehåller ett *omvänt skaderequisit* vilket innebär en presumtion för sekretess. Den är främst tillämplig hos Arbetsförmedlingen.⁶⁷ Även andra myndigheter kan dock ha anledning att tillämpa densamma, t.ex. när man via Arbetsförmedlingen söker ny personal eller vid tillämpning av reglerna i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder eller i 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring rörande rehabilitering och rehabiliteringsersättning.⁶⁸

⁶⁵ Regeringens proposition (2003/04:93) *Några frågor om sekretess m.m.* s. 45. Regeringsrätten har i RÅ 1993 not. 295 funnit att sekretess fick anses gälla hos Arbetsmarknadsstyrelsen för namnen på två kursdeltagare.

⁶⁶ Regeringens proposition (1979/80:2) *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A s. 84.

⁶⁷ Regeringsrätten fann i RÅ 1994 not. 295 att sekretess gällde för bl.a. uppgifter i en utskrift av det ADB-baserade personregister som fördes vid en arbetsförmedling över enskilda arbetssökande.

⁶⁸ Lenberg, Geijer, Tansjö, Offentlighets och sekretesslagen. En kommentar.

För att tillgodose allmän insyn i fall av myndighetsutövning avseende de ärenden som bestämmelsen omfattar föreskrivs i andra stycket att *beslut i ärende* inte omfattas av sekretess.⁶⁹

I 28 kap. 12 § OSL regleras sekretessen för *enskilds affärs- och driftsförhållanden*. Också här gäller ett *omvänt skaderekvisit*, dvs. sekretess är huvudregel.

4.3.2 Sekretess i ärende om etableringsplan och etableringsersättning

I 21 kap. 5 § OSL finns en primär sekretessbestämmelse som gäller sekretess för särskilt känsliga uppgifter som rör utlänning. Utöver vad som följer av den bestämmelsen gäller, enligt 28 kap. 12 a § OSL, sekretess för uppgift om en *enskilds personliga förhållanden* när uppgiften förekommer *i ärende om etableringsplan* och *i ärende om ersättning* enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen innebär att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kan hemlighålla känsliga uppgifter i ärenden om etableringsplan och ersättning till nyanlända invandrare, t.ex. uppgift om enskilds hälsotillstånd.⁷⁰

Ärenden om etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning handläggs av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Förevarande bestämmelse gäller tillsammans med annan sekretessreglering i ärenden som dessa myndigheter handlägger.

Ärenden om etableringsinsatser och etableringsersättning kan innehålla en rad känsliga uppgifter i t.ex. skälen för Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd, men även i Arbetsförmedlingens etableringsplan och i Försäkringskassans handlingar såsom hälsotillstånd och familjeförhållanden. Bestämmelsen gäller därför med ett *omvänt skaderekvisit*.

⁶⁹ Frågor om beräkning och utbetalning av bidrag och lån avseende hjälp och stöd vid arbetslöshet handläggs i en del fall av Försäkringskassan och av domstolar. Av tredje stycket följer att 28 kap. 1–2 och 6 §§ därvid gäller i stället.

⁷⁰ Regeringens proposition (2019/10:60) *Nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd*.

4.3.3 Sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning m.m.

Enligt 28 kap. 13 § OSL gäller sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en *enskilds personliga förhållanden*, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen är tillämplig i första hand hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen. Såvitt gäller arbetslöshetskassorna framgår av 2 kap. 4 § OSL, att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till lagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. Enligt bilagan till OSL är *arbetslöshetskassor* enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, sådana organ.

Sekretessen gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt ALF och i ärende om medlemsavgift enligt LAK. 13 § avses vara heltäckande och utesluta tillämpning av 11 § när det gäller ärenden om arbetslöshetsersättning.⁷¹ 13 § gäller vid arbetslöshetskassornas prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning. Verksamhet som avser ärenden om arbetslöshetsersättning omfattar även de ärenden som arbetslöshetskassorna hanterar för att genom beräkning av dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen förenkla ärendehanteringen hos Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden, och det även i de fall där någon ersättning inte betalas ut av arbetslöshetskassorna.⁷²

Sekretessen gäller med ett *rakt skaderequisit*, dvs. med en presumtion för offentlighet. Finns emellertid anledning att anta att den som uppgiften rör, eller närstående till denne, lider men om uppgiften röjs gäller sekretess.

⁷¹ Jfr dock 7 kap. 3 § OSL rörande konkurrens mellan sekretessbestämmelser.

⁷² Regeringens proposition (2000/01:129) *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet* s. 85.

4.3.4 Sekretess hos socialtjänsten

Sekretess gäller, enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL, inom socialtjänsten för uppgift om en *enskilds personliga förhållanden*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enskilds personliga förhållanden kan omfatta allt från namn och adress till psykiskt sjukdomstillstånd omfattas, liksom en persons ekonomi.⁷³

Med socialtjänst avses i OSL, enligt andra stycket, bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Verksamheten kan bestå i såväl handläggning av ärenden som rent faktisk verksamhet.

Sekretessen avgränsas med ett *omvänt skaderelevit*, dvs. det finns en presumtion för sekretess.

4.3.5 Sekretess mellan myndigheter

Av 8 kap. 1 § OSL följer att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som det hänvisas till i OSL. Som framgått ovan jämföras bl.a. arbetslöshetskassor med myndighet.

Sekretess till skydd för enskild hindrar emellertid inte, enligt 10 kap. 1 § OSL, att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, *om den enskilde samtycker* till det. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, *om det är nödvändigt* för att den *utlämnande* myndigheten ska kunna fullgöra *sin* verksamhet. Av 10 kap. 28 § första stycket OSL framgår dessutom att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet *om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning*. En sådan bestämmelse bryter sekretessen. Undantaget från sekretess gäller också för sådana enskilda organ som enligt 2 kap. 2–5 §§ OSL jämföras med myndighet.

För att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet regleras i en *generalklausul*, 10 kap. 27 § första stycket OSL, att utöver vad som följer av vissa i bestämmelsen uppräknade paragrafer, får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en

⁷³ Regeringens proposition (1979/80:2) *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A s. 84 och regeringens proposition (2003/04:93) *Några frågor om sekretess m.m.* s. 45.

myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Av andra stycket följer dock att nyss nämnda bestämmelse *inte* gäller bl.a. i fråga om sekretess enligt 26 kap. 1–6 §§ OSL, dvs. sekretessen på socialtjänstens område. Det innebär att när det gäller socialtjänst får utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter bara ske i de fall det anges i OSL eller i annan författning.⁷⁴ Motsvarande inskränkning gäller inte beträffande ovan beskrivna bestämmelser rörande Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassan.

4.3.6 Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Arbetslöshetskassorna m fl.

Enligt 11 kap. 11 § första stycket SoL har socialnämnden *rätt att ta del av uppgifter* om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos bl.a. Försäkringskassan och *arbetslöshetskassorna*. Uppgiftsskyldigheten innebär att det föreligger en sådan sekretessbrytande bestämmelse om avses i 10 kap. 28 § OSL.

Om det finns skäl för det ska, enligt 11 kap. 11 § första stycket andra meningen, i bestämmelsen uppräknade myndigheter och arbetslöshetskassorna på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden. Skäl att lämna uppgifter föreligger om uppgifterna har betydelse för socialnämnden i ett ärende om ekonomiskt bistånd eller ärende om återkrav. En förutsättning för att uppgiftsskyldighet ska föreligga är att arbetslöshetskassan har kännedom om sådana omständigheter som gör att man har grund för att anse att det föreligger skäl att lämna uppgifter. Sådana skäl kan t.ex. finnas när det framkommer ny information i ett ärende där socialnämnden tidigare har begärt att få ta del av uppgifter.

Av andra stycket i 11 § framgår att regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket. Därvid framgår av 4 § första stycket förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) *vilka uppgifter* socialnämnden har rätt att ta del av hos arbetslöshetskassan, nämligen

⁷⁴ Lenberg, Geijer, Tansjö, Offentlighets och sekretesslagen. En kommentar.

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. beslut om rätt till arbetslöshetsersättning,
3. att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in,
4. med vilket belopp arbetslöshetsersättning har betalats ut eller ska betalas ut,
5. vilka kalenderveckor och antal dagar utbetalning enligt 4 avser,
6. datum för utbetalning av arbetslöshetsersättning, och
7. beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och beslut om fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag.

Om det finns skäl för det ska en arbetslöshetskassa, enligt andra stycket, på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till socialnämnden.

Arbetsförmedlingen m fl.

Av 11 kap. 11 a § första stycket SoL framgår att socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos *Arbetsförmedlingen*. Om det finns skäl för det ska Arbetsförmedlingen på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.⁷⁵ Socialnämnden har också, enligt 11 c §, rätt att ta del av uppgifter som lämnats i ärenden om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare hos en myndighet som prövar frågor om ersättning enligt den lagen.

I 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) anges vilka uppgifter hos Arbetsförmedlingen som socialnämnden har rätt att ta del av. Det handlar om

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

⁷⁵ Angående skäl, se vad som anförts i anslutning till 11 kap. 11 §.

2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,
3. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats och
6. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Finns skäl för det ska Arbetsförmedlingen enligt 5 § andra stycket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till socialnämnden.

Socialnämnden

I 12 kap. 7 § första stycket SoL har införts en sekretessbrytande bestämmelse enligt vilken socialnämnden *på begäran* av en annan *myndighet* ska lämna uppgifter till denna om utbetald ekonomisk hjälp, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig beskattning. Syftet med bestämmelsen är främst att förhindra missbruk av hjälpmöjligheter genom att begära ersättning från flera håll och även att i övrigt förhindra felaktiga utbetalningar.

Uppgifter får endast lämnas ut *om det begärs* av en annan myndighet i det enskilda fallet. Det ankommer på socialnämnden att pröva en begäran utifrån det i bestämmelsen angivna syftet, att undvika felaktiga utbetalningar. Bestämmelsen ger inte stöd för ett generellt uppgiftslämnande, inte heller om syftet är att kontrollera den enskildes solvens eller kreditvärdighet.

Av 12 kap. 7 § andra stycket SoL framgår att om kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av flera nämnder ska varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, till de övriga lämna

1. uppgifter om att en person är aktuell i ett ärende inom socialtjänsten, och

2. de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser inom särskilda boendeformer i kommunen.

Också denna uppgiftsskyldighet *mellan olika nämnder* med socialtjänstuppdrag bryter sekretessen. Skyldigheten att lämna uppgifter enligt punkt 1 inskränker sig till huruvida en person är aktuell i ett ärende eller inte. Vilken typ av ärende omfattas inte av uppgiftsskyldigheten. Avsikten är att möjliggöra ett informationssystem varigenom en tjänsteman som handlägger ett socialtjänstärende genom ADB-systemet får en automatisk markering, s.k. flaggning, om den person ärendet rör är aktuell också i ett socialtjänstärende hos en annan nämnd.⁷⁶

4.3.7 Sekretess vid elektroniskt informationsutbyte

Möjligheten till ett elektroniskt informationsutbyte bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Därför behövs inte någon sekretessprövning i de enskilda fallen, uppgifterna ska lämnas utan hinder av sekretess. Därigenom saknar det betydelse att uppgifter i några fall omfattas av ett starkare sekretesskydd hos utlämnande myndighet än hos mottagande myndighet. Redan vid införandet av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för en myndighet, i vars verksamhet en stark sekretess gäller, gör riksdagen eller regeringen bedömningen att vissa uppgifter ska få lämnas ut till en verksamhet där en svagare sekretess utgör ett tillräckligt skydd för de utlämnade uppgifterna. I de fall regeringen föreslår en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter görs den bedömningen att aktuella uppgifter har, eller genom ändringar i sekretesslagen kommer att få, ett tillräckligt skydd i den mottagande myndighetens verksamhet.⁷⁷

Av 11 kap. 4 § första stycket OSL framgår att om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Bestämmelsen innebär alltså att om

⁷⁶ Regeringens proposition (1995/96:196) *Besöksinskränkningar vid viss tvångsvård m.m.* s. 25 f.

⁷⁷ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 74.

en myndighet har direktåtkomst till en upptagning för automatiserad behandling hos en annan myndighet och om en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, *överförs sekretessen* till den mottagande myndigheten.⁷⁸ Av bestämmelsens andra stycke framgår att den överförda sekretessen inte blir tillämplig på en uppgift som ingår i ett *beslut* hos den mottagande myndigheten.

Om emellertid den sekretess som primärt gäller hos den mottagande myndigheten är utformad så att den kommer att omfatta de uppgifter som på teknisk väg gjorts tillgängliga för den myndigheten följer av 11 kap. 8 § OSL att den primära sekretessen har företräde framför den överförda sekretessen. Om det sålunda finns en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig hos den mottagande myndigheten är det *den* bestämmelsen som ska tillämpas i stället för den överförda sekretessen, oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen.⁷⁹ 11 kap. 4 § OSL innebär sålunda att den sekretess som gäller hos den utlämnande myndigheten överförs till den mottagande myndigheten beträffande alla uppgifter som på elektronisk väg görs tekniskt tillgängliga för den mottagande myndigheten. Om den sekretess som primärt gäller hos den mottagande myndigheten är utformad så att den kommer att omfatta dessa uppgifter följer av undantagsbestämmelsen i 11 kap. 8 § OSL att den primära sekretessbestämmelsen har företräde framför den överförda sekretessen. Hos en mottagande myndighet, där den primära sekretessen är begränsad på något sätt, t.ex. till att omfatta uppgifter i vissa typer av ärenden, innebär 11 kap. 4 § i kombination med 11 kap. 8 § OSL att den primära sekretessen blir tillämplig på sådana uppgifter som myndigheten tar del av hos den utlämnande myndigheten och som förs in i sådana ärenden som den primära sekretessen omfattar. Den överförda sekretessen kommer att tillämpas på övriga uppgifter som gjorts tekniskt tillgängliga för den mottagande myndigheten.⁸⁰

⁷⁸ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 164.

⁷⁹ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 165.

⁸⁰ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 165.

4.4 Elektroniskt informationsutbyte

4.4.1 Behandling av personuppgifter

Syftet med personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PuL, är enligt 1 § att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Lagen är subsidiär vilket innebär att om det finns bestämmelser i annan lag eller förordning som avviker från PuL, ska de bestämmelserna gälla (2 §).

Lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad AF-PuL, tillämpas enligt 1 § första stycket vid behandling av personuppgifter⁸¹ i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.⁸² Lagen tillämpas också, enligt samma bestämmelse andra stycket, vid behandling av personuppgifter i ärenden om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och i ärenden hos Arbetsförmedlingen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Behandling som är tillåten enligt AF-PuL får, enligt 1 a §, utföras även om den registrerade motsätter sig behandlingen.

AF-PuL har utformats så att den endast gör vissa undantag från PuL och i övrigt preciserar vissa för behandlingen viktiga förhållanden. Arbetsförmedlingen är, enligt 3 § AF-PuL, personuppgiftsansvarig för den behandling som Arbetsförmedlingen utför.

I 4 § AF-PuL anges de *primära ändamål* för vilka Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Sålunda får behandling ske bara om det behövs för

1. handläggning av ärenden,

⁸¹ Härmed avses detsamma som i personuppgiftslagen (1998:204). Regeringens proposition (2001/02:144) *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* s. 51.

⁸² Härmed avses sådan verksamhet som regleras i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Regeringens proposition (2001/02:144) *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* s. 50.

2. publicering av platsinformation, information om kompletterande aktörer och ansökningar om anställning,
3. planering, metodutveckling, tillsyn, uppföljning, resultatredovisning och utvärdering av verksamheten,
4. framställning av avidentifierad statistik, och
5. samarbete på det arbetsmarknadspolitiska området inom Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt enligt överenskommelsen den 6 mars 1982 om en gemensam nordisk arbetsmarknad.

Beskrivningen av ändamålen i 4 § har betydelse för vilken insamling och annan behandling av uppgifter som är tillåten enligt lagen. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bemyndigas i 6 § AF-PuL att meddela föreskrifter om begränsningar av ändamålen i 4 § samt om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ett visst ändamål.

I 3 och 4 §§ förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad AF-PuF, har närmare preciserats vilka personuppgifter som får behandlas enligt 4 § 1, 3 och 5 AF-PuL.⁸³ Det kan exempelvis röra sig om namn och andra identifieringsuppgifter, uppgifter om arbetslöshet, tidsperiod då en person är eller har varit anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och tillhörighet till arbetslöshetskassan enligt registrering.

Arbetsförmedlingen får även, enligt 5 § AF-PuL, behandla personuppgifter som behövs inom vissa *andra*, i bestämmelsen uppräknade, verksamheter – för *sekundära ändamål*. Sålunda får Arbetsförmedlingen behandla uppgifter för *tillhandahållande av information* som behövs inom Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för *beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd* (5 § 1). Arbetsförmedlingen får även, enligt 5 § 5, behandla personuppgifter för *tillhandahållande av information* som behövs inom *socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om kontroll av ekonomiskt bistånd* enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453). Genom

⁸³ I förordningen bemyndigas, i 2 §, Arbetsförmedlingen att meddela föreskrifter om begränsningar av de ändamål som anges i 4 § AF-PuL.

bestämmelsen tillåts Arbetsförmedlingen att behandla personuppgifter för att socialnämnden ska kunna få del av de uppgifter som *Arbetsförmedlingen får lämna ut*, även för angivna ändamål i ärenden om återkrav enligt 9 kap. SoL.⁸⁴

I 7 d § AF-PuF, framgår vilka personuppgifter som får behandlas för tillhandahållande av information till en *socialnämnd*

1. namn och person- eller samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,
3. arbetsökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats och
6. om beslut om etableringsersättning har ändrats.

Enligt 7 § AF-PuL får i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som anges i 4–6 §§ (arbetsmarknadspolitisk databas). Begreppet *databas* är en juridisk beteckning för *automatiserade* uppgiftssamlingar som används gemensamt i verksamheten.⁸⁵

I 8–10 §§ AF-PuL regleras behandlingen av känsliga personuppgifter m.m. Av 8 § framgår att Arbetsförmedlingen *får behandla* känsliga personuppgifter som avses i 13 § PuL och personuppgifter om lagöverträdelse m.m. som avses i 21 § samma lag, om uppgifterna *har lämnats i ett ärende* eller är *nödvändiga för handläggningen* av det. Bestämmelsen reglerar när i paragrafen nämnda uppgifter får behandlas av Arbetsförmedlingen i de fall behandlingen *inte sker* i

⁸⁴ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 169.

⁸⁵ Regeringens proposition (2001/02:144) *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* s. 1.

en *databas*, t.ex. om uppgifter behövs i en föredragningspromemoria, tjänsteanteckning eller liknande.⁸⁶

Åtkomst till personuppgifter ska, enligt 11 § AF-PuL, vara förbehållen de personkategorier inom Arbetsförmedlingen som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna. Av 12 § framgår dock att bl.a. en *socialnämnd* under vissa förutsättningar får ha *direktåtkomst* till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §, dvs. för beslut och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL.⁸⁷ Av 16 § fjärde stycket AF-PuL framgår att en socialnämnd får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 d § AF-PuL, under förutsättning att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av sådana uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

4.4.2 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoL-PuL, tillämpas enligt 1 § vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt ett eller flera särskilda kriterier. Med socialtjänst avses, enligt 2 §, bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst.

Liksom i fråga om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller, enligt 4 § SoL-PuL, personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, om inte annat följer av SoL-PuL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller annars av 2 § PuL.

⁸⁶ Regeringens proposition 2001/02:144 *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* s. 53.

⁸⁷ Direktåtkomst innebär att den som använder ett register på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. Direktåtkomsten kan dock ge användaren möjlighet att även hämta hem informationen till sitt eget system och bearbeta den där. Se Regeringens proposition (2001/02:144) *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* s. 35 f.

Personuppgifter får, enligt 6 § första stycket, SoL-PuL, behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Personuppgifter får även, enligt andra stycket, behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. En registrerad person har, enligt tredje stycket, inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt SoL-PuL.

Enligt 7 § första stycket SoL-PuL får socialtjänsten behandla

1. person- och samordningsnummer,
2. känsliga personuppgifter som avses i 13 § PuL, samt
3. uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Personuppgifter enligt första stycket får behandlas endast om uppgifterna har *lämnats i ett ärende* eller är *nödvändigt* för verksamheten.

I fråga om utlämnande av personuppgifter som finns inom socialtjänsten gäller, enligt 8 § SoL-PuL, de begränsningar som följer av OSL, SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS.

I förordning (2001:638) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoL-PuF, anges i 12 § ändamålen för vilka personuppgifter får behandlas, bl.a. för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd (12 § 1).

Vid handläggning av ärenden får, enligt 15 § SoL-PuF, endast uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer användas som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar.

5 Kartläggning av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd

5.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att kartlägga och analysera vilka krav socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbets-sökande.

Som grund för kartläggningen har utredningen skickat ut en webbenkät till samtliga Sveriges 290 kommuner och en svarsfrekvens på 86 procent (249 kommuner) erhöles. Enkätsvaren är avsedda att ge en nationell bild av vilka krav som ställs inom socialtjänsten samt på vilket sätt kraven följs upp (se avsnitt 5.4).

Härutöver har utredningen träffat och intervjuat chefspersoner respektive biståndshandläggare i sex kommuner¹ och genom totalt 11 intervjuer (intervjustudien) sammanfattat resultaten av hur dessa kommuner tillämpar och följer upp ovan nämnda krav.

Inledningsvis följer en redogörelse för vad som framkommit i intervjuerna utifrån de grundläggande problemställningarna i direktivet. Därefter redogörs för resultaten i webbenkätundersökningen. Det ska dock framhållas att organisationen av socialtjänsten skiljer sig från kommun till kommun vilket kan påverka vilken inställning socialtjänsten har till ställda frågor. Det skiljer sig också från kommun till kommun, och ibland även mellan stadsdelar i en kommun, i frågan om vilken samverkan som finns med Arbetsförmedlingen lokalt. Vissa kommuner/stadsdelar har en väl upp-

¹ Botkyrka, Hudiksvall, Vänersborg, Landskrona, Malmö och Eskilstuna. Beträffande urvalet, se avsnitt 2.3.1.

arbetad samverkan medan andra inte har en sådan samverkan eller, så som det framställts, ingen samverkan alls. I dessa senare fall finns snarare en upplevelse av att Arbetsförmedlingen inte vill ha någon kontakt med socialtjänsten.

Som framgått av kapitel 2, har kartläggningen avgränsats till att avse personer som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder. Det är denna grupp biståndssökande som kan bli föremål för kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande.

5.2 Resultat av intervjustudie

5.2.1 Vilka krav ställs för att en biståndssökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande?

Generellt synes kommunerna vara väl förtrogna med uttrycket ”att stå till arbetsmarknadens förfogande”. Det är ett etablerat sätt att uttrycka sig både inom Arbetsförmedlingen och inom socialtjänsten. Uttryckets närmare innebörd kan dock, såvitt gäller socialtjänsten, inrymma vissa variationer som ibland snarare tangerar kravet på att vara aktivt arbetssökande. Flera intervjuade anför också att kravet är diffust.

Samtliga intervjuade svarar dock att ”att stå till arbetsmarknadens förfogande” innebär att den biståndssökande ska vara *inskriven hos Arbetsförmedlingen*. Detta gäller som regel alla i målgruppen. Undantag görs i princip bara om det t.ex. behöver göras en fördjupad utredning rörande den enskildes livssituation och/eller behov, om det finns sjukintyg, den enskilde genomgår sfi-studier eller om den enskildes kontakter med Arbetsförmedlingen inte fungerat. I det senare fallet hänvisas den biståndssökande i stället till kommunens egna arbetsmarknadspolitiska resurser. Undantag kan också göras om den enskilde t.ex. har missbruksproblem, psykiska problem e.d. eller saknar sjukdomsinsikt. Då arbetar kommunen i första hand med denna problematik, med siktet inställt på att den enskilde i sinom tid ska kunna stå till arbetsmarknadens förfogande och bli självförsörjande. Utifrån socialtjänstens yttersta ansvar tar dock socialtjänsten hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar i kravställningen. Är det t.ex. fråga om en ensamstående förälder där barnomsorg ännu inte kunnat ordnas påverkar detta inte rätten till

bistånd även om den enskilde inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande just vid ansökningstillfället. Andra sådana faktorer kan vara styrkt sjukdom, bostadsproblem eller andra tillfälliga kriser.

De allra flesta av de intervjuade kommunerna anger också att det ställs krav på att den biståndssökande *själv aktivt ska söka arbeten*, som regel heltid, även om detta krav, enligt utredningens uppfattning, ligger närmare kravet på att vara aktivt arbetssökande. Sökanden ska också *aktivt ta del av anvisade insatser och finnas tillgänglig* så att han eller hon kan ta anvisat arbete och/eller delta i arbetsmarknadsåtgärd.

För att den enskilde ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande ställs även krav på att den enskilde ska ha en *planering med Arbetsförmedlingen och/eller socialtjänsten*, man ska inte gå sysslös, och man ska *gå på planerade besök och möten*.

Att inte söka ett anvisat *lämpligt arbete* kan inom arbetslöshetsförsäkringen föranleda en sanktion (43 § ALF). Därvid ska bl.a. tas hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden. Det förekommer att socialtjänsten utgår från Arbetsförmedlingens handlingsplan i bedömningen av vad som är lämpligt arbete. Grundtanken är dock, anför i princip samtliga intervjuade, att den enskilde *måste söka vilket arbete som helst* för att så snabbt som möjligt uppnå självförsörjning. I bedömningen beaktas emellertid den enskildes fysiska och psykiska förutsättningar för att klara ett visst arbete, och viss hänsyn tas också till utbildning och erfarenhet. Som regel ställs dock krav på att man måste söka arbete under sin utbildningsnivå och inom annat kompetensområde.

Socialtjänsten ställer som regel också krav på att arbete ska sökas *utanför det geografiska närområdet*, åtminstone sedan det gått en tid i arbetslöshet. Därvid ställs något högre krav i fråga om unga arbetslösa som kan ha lättare att flytta till en annan ort än en redan etablerad familj. Generellt synes uppfattningen vara, såvitt gäller unga, att det är mycket viktigt att ”fånga upp” dem för någon form av sysselsättning för att inte de ska fastna i ett utanförskap.

Beträffande unga arbetslösa anför de intervjuade att många aldrig varit ute på arbetsmarknaden tidigare. Många saknar grundläggande kunskaper i samhällskunskap, de vet inte hur man skriver en jobbansökan och de förstår inte hur det går till i arbetslivet. Om föräldrar och andra i ungdomens omgivning är långvarigt arbetslösa

påverkar det den unges inställning/förmåga att ta sig in på arbetsmarknaden eftersom det inte finns några förebilder. Detta ställer större krav på agerande från socialtjänsten då dessa biståndssökande kan behöva extra stöd. Socialtjänsten synes också följa upp ungdomarnas situation tätare än vad gäller övriga biståndssökande så att de inte passiviseras. Någon kommun har särskilda ungdoms- anställningar vilket uppges fungera mycket bra.

Enligt 4 kap. 4 § SoL får socialnämnden begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det kan konstateras att det varierar i kommunerna hur man använder nyss nämnda stadgande. I vissa kommuner anses samtliga erbjudna kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder vara en åtgärd enligt 4 §. I andra kommuner används i princip aldrig denna bestämmelse utan alla beslut om insatser, eller avslag, hänförs till 4 kap. 1 § SoL.

Eftersom kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande är en förutsättning för rätt till bistånd förefaller i vissa fall socialtjänstens krav *sträcka sig längre* än Arbetsförmedlingens. Socialtjänsten strävar efter att se till den enskildes individuella möjligheter att uppnå självförsörjning. Därför tas alla förmågor hos den enskilde i beaktande, även i fall då Arbetsförmedlingen ansett att den enskilde står långt ifrån arbetsmarknaden. Det kan också hända att Arbetsförmedlingen godkänner ett färre antal sökta arbeten än socialtjänsten. Oftast förefaller bedömningarna dock vara samstämmiga, annars uppnås i allmänhet samsyn efter diskussion. Även om stor vikt fästs vid Arbetsförmedlingens bedömning måste socialtjänsten *alltid göra en egen bedömning* till följd av kommunens yttersta ansvar. Arbetsförmedlingen har inte skyldighet att se till den enskildes personliga situation på samma sätt, anför de intervjuade.

Avslutningsvis framfördes från en del intervjuade att *det behövs ett förtydligande om kommunernas ansvar* vad gäller arbetsmarknadsinsatser, ett klagörande kring kommunens ansvar. Som jämförelse hänvisades till det danska systemet där kommunerna sköter arbetsmarknadsfrågorna. Det kan vara en fördel, anfördes det, att arbetsmarknadsinsatserna utvecklas på lokal nivå där man har kännedom om näringslivsfrågorna i närområdet. Det behöver

skapas ett tydligt gränssnitt mellan myndigheter, menade man. Socialtjänsten ska inte agera arbetsförmedlare, då riskerar det sociala arbetet att hamna i bakgrunden.

På fråga om kommunernas uppfattning om det finns tillräckligt rättsligt stöd för de krav som kan/bör ställas respektive den kontroll som ska göras anför några intervjuade att det är bra om det tydliggörs vad som gäller i lag och/eller andra officiella källor. På så sätt gynnas enhetligheten och allmänheten får veta vad som gäller. Socialstyrelsens handbok används och uppges vara ett bra stöd. Andra intervjuade menar dock att det är tillräckligt tydligt i lag och praxis. De håller sig a jour med kammarrättspraxis och egna förvaltningsrättsdomar. En studie av domar kan dock ibland medföra tolkningsproblem.

5.2.2 Vilka krav ställs för att en biståndssökande ska anses vara aktivt arbetssökande?

Kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande synes i praktiken delvis flyta ihop. Att vara *inskriven på Arbetsförmedlingen* uppges i intervjuerna gälla som krav både vad gäller att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande. Den enskilde ska också *aktivt söka arbete* och/eller *aktivt ta del av anvisade insatser* för att anses uppfylla respektive krav.

För att socialtjänsten ska anse någon aktivt arbetssökande krävs vidare att den enskilde *söker på flera olika sätt* och att man *söker befintliga arbeten* – inte endast ett (1) av flera – *tar nödvändiga kontakter* och *följer Arbetsförmedlingens handlingsplan*. Någon kräver att man ska söka ett (1) arbete/dag, men de intervjuade understryker vikten av den individuella bedömningen.

Godtagbara skäl för att en ansökan om bistånd inte ska avslås eller sättas ned därför att den enskilde inte varit aktivt arbetssökande uppges vara att utredningen efter en tid visar att den enskilde inte står så nära arbetsmarknaden som man inledningsvis trott. Det kan också handla om att den enskilde har psykiska problem, visar intyg om ohälsa, att det föreligger omfattande vårdkontakter eller andra medicinska eller sociala problem.

5.2.3 Samverkan med Arbetsförmedlingen

Beträffande samverkan med Arbetsförmedlingen i bedömningen av om en sökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande finns i något fall avtal mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, i något fall en generell överenskommelse och i några fall upparbetade rutiner för samverkan. I något fall finns inga rutiner och någon kommun framhåller svårigheten att få kontakt med Arbetsförmedlingen.

I vissa kommuner tas alltid kontakt med Arbetsförmedlingen vid nybesök, i andra efter en tid. Andra kommuner försöker att ha en personlig kontakt med Arbetsförmedlingen i varje enskilt ärende. Ofta framhålls *vikten av trepartssamtal*. Det ger allra mest för alla parter. Samverkan är särskilt viktig beträffande unga.

Den synpunkten framfördes att det behövs ett samordnat stöd, t.ex. att en (1) myndighet har det totala ansvaret för en formaliserad samverkan. Långvarig arbetslöshet föder social problematik. Det är viktigt för den enskilde att ha en struktur i tillvaron. Insatser behövs, från såväl Arbetsförmedling som socialtjänst. Därför är samverkan fundamental.

5.2.4 Avslag eller nedsättning av ekonomiskt bistånd

Om en biståndssökande inte uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande eller att vara aktivt arbetssökande kan ansökan om bistånd avslås eller biståndet sättas ned.

Det är ganska vanligt att en ansökan avslås om kraven inte anses uppfyllda. Skälen därtill kan t.ex. vara att den enskilde inte följt planeringen eller inte kan anses tillräckligt aktiv. I första hand synes ansökan avslås. Beloppet sätts sällan ned. Däremot blir ett avslagsbeslut ofta föremål för omprövning eller så görs en s.k. nödprövning direkt i samband med avslagsbeslutet eller senare.

I intervjuerna påpekas vikten av att det görs en individuell bedömning. Om en biståndssökande exempelvis inte varit aktivt arbetssökande utreds som regel varför. Hänsyn tas t.ex. till om det finns ett sjukintyg, om det föreligger en vräkningsrisk, andra sociala skäl eller oklarheter av annat slag. Den enskilde kan ha missförstått sina skyldigheter. Men vid ett upprepat oönskat beteende avslås ansökan.

Barnets bästa beaktas och konsekvenserna lyfts fram i utredningen. Socialtjänsten ser till att det finns medel för barnen och att den sociala situationen inte ska föranleda en vräkning. Ibland kan barnets bästa innebära att det görs en anmälan till socialnämnden i enlighet med 14 kap. 1 § SoL om ett barn misstänks fara illa. Barnets bästa kan också innebära att kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande sänks under en period, t.ex. i fråga om att söka heltidsarbete.

5.2.5 Hur följer socialtjänsten upp och kontrollerar kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande?

Intervjuerna ger vid handen att det kan variera mellan kommuner, mellan stadsdelar i en kommun och mellan handläggare hur ofta man träffar sina klienter.

Oftast följs den enskildes aktiviteter upp genom en *dialog* med klienten vid personliga möten eller telefonsamtal. Den enskilde får *redovisa vilka jobb man sökt*, i en del fall genom att lämna s.k. jobbsökarlistor. Vanligen görs en kontroll *varje månad* i samband med ansökan om bistånd. I en del kommuner träffar man klienten varje månad i någon var tredje. Någon form av kontroll förefaller dock göras vid *varje ansökan* om bistånd.

I flera fall begärs Arbetsförmedlingens handlingsplan och/eller aktivitetsrapport in. I några fall begärs i stället daganteckningar eftersom de uppges ge mer tillförlitlig information än aktivitetsrapporten som kanske inte blivit godkänd. Kontakt tas också med Försäkringskassan om den enskilde har aktivitetsstöd.

5.2.6 Behov av automatisk tillgång till aktivitetsrapport m.m.

I utredningens uppdrag ingår att vid behov lämna författningsförslag som gör det möjligt för socialtjänsten att vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd ta del av relevanta uppgifter i t.ex. den aktivitetsrapport som arbetssökande ska lämna in till Arbetsförmedlingen.

Som framgått ovan är det en del av kontrollen hos de flesta intervjuade att begära in handlingsplan och/eller aktivitetsrapport. I en del fall föredrar man daganteckningarna. De flesta tycks mena

att handlingsplanen är viktig och att det finns behov av att ta del av den. Aktivitetsrapporten är mer osäkert.

Intervjuerna ger vid handen att i de flesta fall begär man handlingsplanen regelmässigt. I något fall är det mer utifrån en intuitiv känsla. Informationen används som underlag i bedömningen av rätten till bistånd. Dessutom kan handlingen ge en impuls om vilka personer socialtjänsten och Arbetsförmedlingen behöver samverka kring.

Eftersom socialtjänsten inte med automatik kan få del av handlingarna hos Arbetsförmedlingen begär socialtjänsten av den enskilde att han eller hon ska presentera önskad handling som ett underlag till biståndsansökan.

De flesta anser att det finns ett behov av att med automatik få del av handlingsplan och/eller aktivitetsrapport. Det är viktigt såväl för bedömningen som för kontroll och uppföljning. Utifrån dagens regelverk hindrar sekretessreglerna detta varför samtycke måste inhämtas från den enskilde för att man ska få tillgång till uppgifterna.

Det uppges också vara ett problem att socialtjänsten inte ser hur Arbetsförmedlingen kodar de inskrivna, det syns inte på handlingsplan eller intyg. De arbetssökande kan t.ex. kodas som sökande med förhinder hos Arbetsförmedlingen, vilket t.ex. uppges ha inneburit att den sökande hade dålig tandstatus, och då gör, enligt intervjukommunen, Arbetsförmedlingen ingenting. Därmed skjuts ansvaret över till socialtjänsten.

5.3 Sammanfattning

De krav som Arbetsförmedlingen ställer på en arbetssökande med arbetslöshetsersättning framgår av ALF. Genom de allmänna villkoren i 9 § visas vad som krävs för att den enskilde ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Han eller hon ska vara arbetsför, oförhindrad att åta sig ett arbete, vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. ha för avsikt att arbeta. Därutöver kan de krav som ställs på de arbetslösa utläsas ut sanktionsbestämmelserna i ALF. Den enskilde ska t.ex. medverka till att en handlingsplan upprättas, lämna aktivitetsrapport, besöka Arbetsförmedlingen och aktivt söka lämpliga arbeten.

Intervjustudien har visat att i de kommuner där intervjuerna gjorts ställs liknande krav på de arbetslösa biståndssökande, varmed i detta sammanhang avses de som är arbetsföra och oförhindrade att ta ett arbete. I samtliga kommuner ställs krav på att den biståndssökande ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen och att han eller hon aktivt själv söker de arbeten som finns. Det ställs också krav på att man ska ha en planering med Arbetsförmedlingen och att man går på avtalade möten och andra aktiviteter. Ett lämpligt arbete kan vara i princip vilket arbete som helst som kan leda till självförsörjning och det ställs krav på att man ska söka arbete såväl utanför sitt kompetensområde som utanför det geografiska närområdet. I vissa fall tycks kraven på de biståndssökande sträcka sig längre än Arbetsförmedlingens i det att socialtjänsten söker ta vara på alla förmågor den enskilde har för att kunna ta ett arbete.

Generellt tycks kraven som ställs på ungdomar vara något högre än för andra biståndssökande. Det är viktigt med en kontinuerlig och i tiden nära kontakt med den unge för att undvika att han eller hon passiveras. Ofta behöver unga särskilda insatser om man aldrig tidigare varit etablerad på arbetsmarknaden, åtgärder för att förstå hur samhället fungerar och för att lära sig hur man söker arbete och uppträder i arbetslivet.

Vad gäller kravet att vara aktivt arbetssökande ställs krav på att den biståndssökande ska söka flera arbeten på flera olika sätt och att man söker befintliga arbeten. Det ställs också krav på att den enskilde tar nödvändiga kontakter och följer Arbetsförmedlingens handlingsplan.

De intervjuade kommunerna framhåller samstämmigt vikten av trepartssamtal, inte minst såvitt gäller unga arbetslösa. Regelmässigt följs den enskildes aktiviteter upp genom en dialog med den enskilde där han eller hon får redovisa vilka jobb man sökt. Oftast görs en kontroll varje månad, då biståndet ska betalas ut. Som underlag för bedömning av rätten till bistånd begärs ofta handlingsplanen in, genom den enskilde. Daganteckningar begärs också in i en del fall eftersom de anses tydligare visa hur aktiv den enskilde varit. Genomgående tycks de intervjuade vara överens om att en automatisk tillgång till t.ex. handlingsplan och/eller aktivitetsrapport skulle bidra till att effektivisera socialtjänstens arbete.

5.4 Nationell webbenkätundersökning

Utredningen genomförde under september–oktober 2014 en webbenkätundersökning i syfte att utifrån frågeställningarna i direktiven presentera en nationell bild av hur socialtjänsten tillämpar kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetsökande samt på vilket sätt dessa krav följs upp och kontrolleras.

5.4.1 Metod

Webbenkäten skickades ut till socialtjänsten i Sveriges samtliga 290 kommuner. Enkäten distribuerades till en *registrator* i varje kommun för att sedan vidarebefordras till den som inom socialtjänsten *arbetsleder handläggningen av ekonomiskt bistånd* (t.ex. arbetsledare, gruppchef, förste socialsekreterare eller annan på motsvarande nivå). Med andra ord till den person som inom kommunen anses ha bäst insyn i det operativa arbetet avseende försörjningsstöd.

Utredningen erhöll svar från totalt 249 kommuner, dvs. en svarsfrekvens på 86 procent. Någon bortfallsanalys har inte genomförts, vilket innebär att tillräcklig kunskap saknas om hur bortfallet ser ut och om någon snedfördelning föreligger. Däremot anses svarsunderlaget ändå så pass stort att utredningen utgår ifrån att man kan generalisera resultaten på en nationell nivå.

Utredningen anlitate Markör Marknad och Kommunikation AB (”Markör”) för genomförandet av enkätundersökningen. Markör ansvarade för enkätutskick och sammanställning av data.

Enkätfrågor togs fram med huvudsaklig utgångspunkt i de allmänna villkoren och åtgärdsreglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), från förarbetena till SoL samt från Socialstyrelsens handbok för ekonomiskt bistånd. Vägledning till enkätfrågorna hämtades också från underlaget i utredningens intervjustudie.²

Enkätfrågorna konstruerades på så sätt att flertalet svarsalternativ angavs, vilka kommunerna ombads att värdera efter *hur ofta* varje alternativ tillämpas eller *hur stort behovet* av angivna åt-

² Se avsnitt 5.2.

gärder anses vara. Härutöver gavs kommunerna möjlighet att komplettera alternativen med *öppna svarsalternativ*.

Synpunkter på enkätfrågorna togs emot från SKL, Markör samt utvalda forskare. Webbenkäten pilottestades också av Botkyrka kommun.

5.4.2 Avgränsning

Samma avgränsning (se avsnitt 2.2) gjordes i webbenkätundersökningen som i intervjustudien vad gäller den målgrupp som frågorna avser, dvs. arbetslösa personer som har en arbetsförmåga på hel- eller deltid och som därmed kan stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande.³ Avgränsningen är tämligen vid och omfattar en mycket varierad grupp personer som står olika långt ifrån arbetsmarknaden. En enkätundersökning som innefattar frågor rörande samtliga grupper skulle dock vara alltför omfattande. Någon uppdelning på kön, ålder, hushåll, födelse-region m.m. har inte gjorts av samma skäl.

5.4.3 Enkätundersökningens delområden

Enkätundersökningen består av följande fem delområden:

1. Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande
2. Kravet att vara aktivt arbetssökande
3. Information och vägledning
4. Uppföljning och kontroll
5. Övriga synpunkter till utredningen

³ I princip i enlighet med Socialstyrelsens definition av "arbetslös" vid anmälan av försörjningshinder, dvs. personer som är arbetsföra och inte har betydande svårigheter för att kunna prestera ett normalt arbetsresultat i ett för denne lämpligt arbete.

5.5 Resultat av webbenkätundersökningen

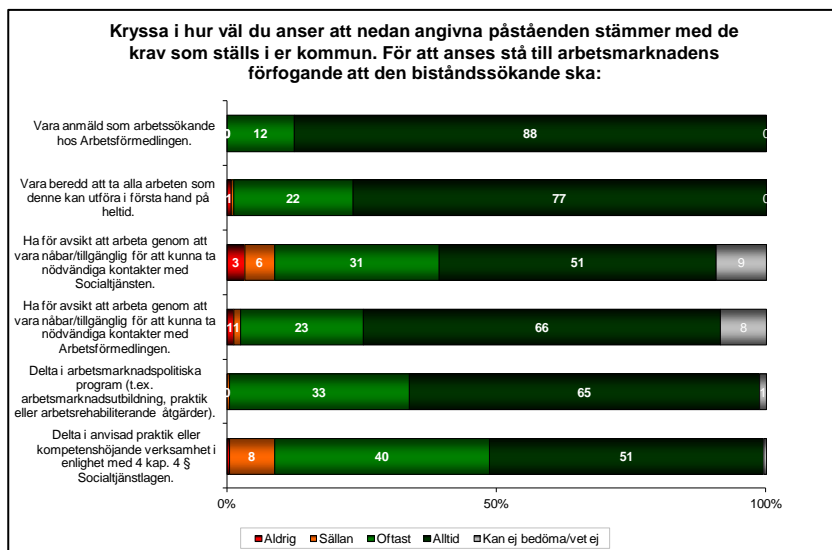
5.5.1 Vilka krav ställs för att en arbetslös person som tar emot ekonomiskt bistånd ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande?

Utifrån angivna påståenden gavs kommunerna möjlighet att genom fem svarsalternativ (alltid, oftast, sällan, aldrig, kan ej bedöma/vet ej) ange *hur ofta* nedan angivna krav ställs i kommunen:

- vara anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen
- vara beredd att ta alla arbeten som denne kan utföra i första hand på deltid
- ha för avsikt att arbeta genom att vara nåbar/tillgänglig för att kunna ta nödvändiga kontakter med socialtjänsten
- ha för avsikt att arbeta genom att vara nåbar/tillgänglig för att kunna ta nödvändiga kontakter med Arbetsförmedlingen
- delta i arbetsmarknadspolitiska program (t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder)
- delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet i enlighet med 4 kap 4 § Socialtjänstlagen.

Kommunerna gavs därefter möjligheten att genom ett *öppet svarsalternativ* komplettera ovan angivna påståenden, dvs. om det finns *andra krav* som kommunen ställer för att en arbetslös biståndsökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Figur 5.1 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande



Resultaten i Figur 5.1 visar att en klar majoritet av kommunerna, dvs. 88 procent, uppgav att kravet att *den biståndssökande ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen* är absolut då kravet "alltid" ställs. Resterande andel uppgav att de "oftast" ställer detta krav. Samtliga kommuner (100 procent) redovisade således att de alltid eller oftast ställer detta krav.

Majoriteten (77 procent) av kommunerna uppgav att de "alltid" (22 procent angav att de "oftast") ställer kravet att *den biståndssökande ska vara beredd att ta alla arbeten som denne kan utföra i första hand på heltid*. En (1) procent uppgav att det "aldrig" är så, varvid 99 procent av kommunerna uppgav att även detta krav ställs alltid eller i vart fall oftast.

Vidare uppgav en majoritet av kommunerna (65 procent) att de "alltid" ställer kravet att *den biståndssökande ska delta i arbetsmarknadspolitiska program*, medan 33 procent angav att de "oftast" ställer detta krav. Nittionio (99 procent) av kommunerna anser sig därmed alltid eller oftast ställa krav på deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (som i detta fall kan innefatta såväl statliga som kommunala insatser). Även om resultaten i enkätundersökningen visar att majoriteten av kommunerna alltid ställer

krav på deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, bör det noteras att en andel om 34 procent inte alltid gör det.⁴

En majoritet (66 procent) av kommunerna uppgav att de "alltid" (23 procent uppgav "oftast") ställer krav att den biståndssökande ska *ha för avsikt att arbeta genom att vara nåbar/tillgänglig för att kunna ta nödvändiga kontakter med Arbetsföremedlingen*. Åtta procent svarade "kan ej bedöma/vet ej" på denna fråga. Samma fråga ställdes avseende kravet att den biståndssökande ska *ha för avsikt att arbeta genom att vara nåbar/tillgänglig för att kunna ta nödvändiga kontakter med Socialtjänsten*. Femtioen (51) procent av kommunerna svarade att de "alltid" ställer kravet (31 procent uppgav att detta krav ställs "oftast", 6 procent uppgav att kravet ställs "sällan", 4 procent "aldrig" och 9 procent "kan ej bedöma/vet ej"). Även om en majoritet av kommunerna alltid eller oftast ställer krav att den biståndssökande ska vara nåbar, visar resultaten i enkätundersökningen att kravet på att den biståndssökande tar nödvändiga kontakter med Arbetsförmedlingen tillämpas alltid i större utsträckning än att nödvändiga kontakter tas med socialtjänsten.

Vidare uppgav ungefär hälften (51 procent) av kommunerna att de alltid ställer kravet att den biståndssökande ska *delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet* (40 procent uppgav att de "oftast" ställer detta krav medan 8 procent uppgav att det sker "sällan").

Socialtjänstens kommentarer gällande kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande

I den öppna frågan redovisade 55 procent, dvs. 104 kommuner svar, varvid det i över hälften av svaren angavs att socialtjänsten, utöver de angivna påståendena, ställer kravet att den biståndssökande *aktivt ska söka arbete*. En stor andel angav också att socialtjänsten kräver att den biståndssökande ska *redovisa/verifiera arbets sökandet* genom att visa upp s.k. jobbsökarlistor eller på annat sätt redovisa

⁴ Vilka omständigheter sådana detta skulle grunda sig på framkommer dock inte av svaren i enkätundersökningen, däremot är det rimligt att anta att kraven inte alltid ställs med hänsyn till den individuella behovsprövningen och ställningstaganden i varje enskilt fall i enlighet med socialtjänstlagen (se avsnitt 4.2).

vilka kontakter som tagits med arbetsgivare. Flera kommuner påpekade dock i sammanhanget att det måste vara lämpliga och realistiska arbeten som den enskilde söker som också motsvarar den sökandes kompetens- och kunskapsnivå. Några kommuner angav att det ställs krav på att söka ett visst antal arbeten per månad. I detta avseende varierade kommunernas krav i ett spann på mellan (minst) 10 och upp till 30 sökta arbeten per månad.

Annat som lyftes av kommunerna var krav på medverkande/deltagande i trepartssamtal, deltagande i verksamhet i kommunernas s.k. Jobbcenter, arbetsbefrämjande insatser, krav att ha ordnad barnomsorg, delta i sfi-undervisning, följa upprättad planering hos Arbetsförmedlingen, vara nåbar, vistas i Sverige m.fl.

Den omständigheten att kommunerna i stor utstäckning uppgivit att aktivt arbetssökande ingår i kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande skulle kunna utgöra en indikation på att kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande delvis flyter ihop med kravet på att vara aktivt arbetssökande och att gränsdragningen mellan dem inte är helt självklar.

5.5.2 Vilka krav ställs för att en arbetslös person som tar emot ekonomiskt bistånd ska anses vara aktivt arbetssökande?

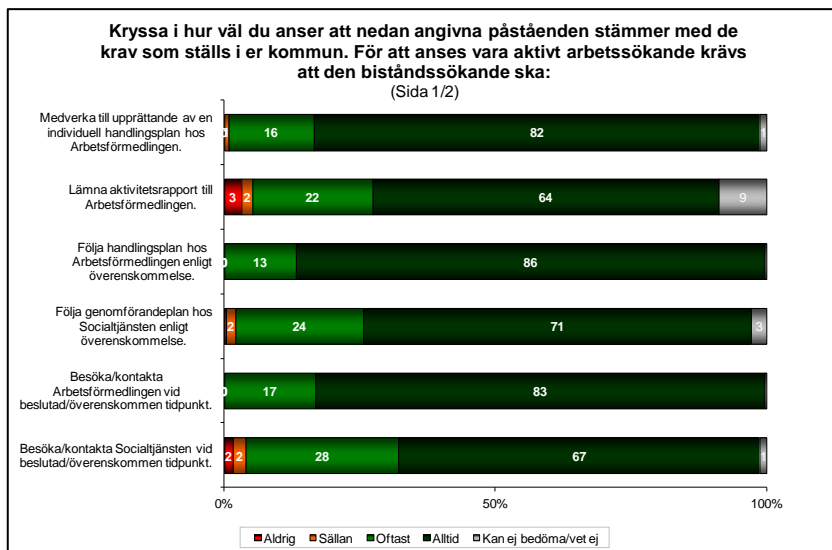
Kommunerna ombads att besvara *hur väl nedan angivna påståenden stämmer med kommunens krav på att vara aktivt arbetssökande*. Fem (5) svarsalternativ gavs (alltid, oftast, sällan, aldrig och kan ej bedöma/vet ej). Följande påståenden var möjliga att besvara:

- medverka till upprättande av en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen,
- lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen,
- följa handlingsplan hos Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse
- följa genomförandeplan hos socialtjänsten enligt överenskommelse
- besöka/kontakta Arbetsförmedlingen vid beslutad/överkommen tidpunkt

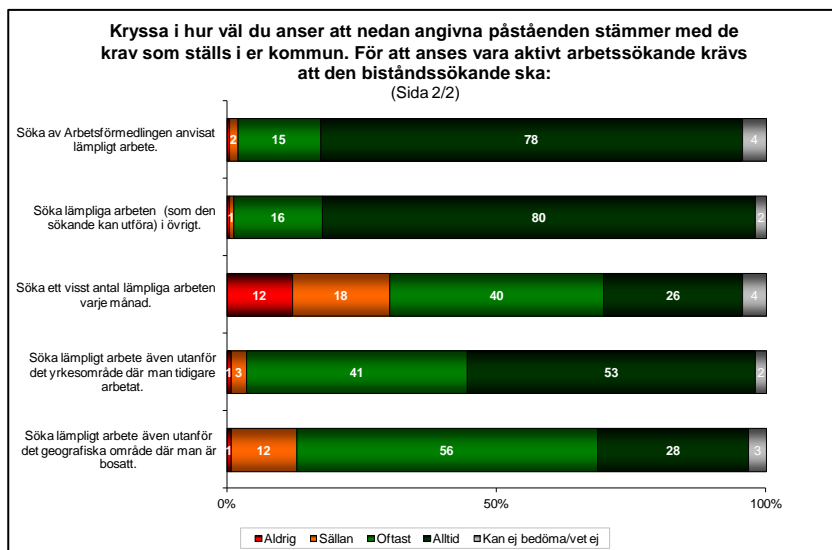
- besöka/kontakta socialtjänsten vid beslutad/överenskommen tidpunkt
- söka av Arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete
- söka lämpliga arbeten (som den biståndssökande kan utföra) i övrigt
- söka ett visst antal lämpliga arbeten varje månad
- söka lämpligt arbete även utanför det yrkesområde där den biståndssökande tidigare arbetat
- söka lämpligt arbete även utanför det geografiska område där den biståndssökande är bostatt.

I en efterföljande öppen fråga gavs kommunerna möjlighet att komplettera svaren med att ange eventuella ytterligare krav.

Figur 5.2 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende kravet att vara aktivt arbetssökande (1/2)



Figur 5.3 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende kravet att vara aktivt arbetssökande (2/2)



Av Figur 5.2 och 5.3 ovan framgår att kravet att *följa handlingsplan hos Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse* "alltid" ställs hos 86 procent av kommunerna. Hos 13 procent av kommunerna ställs kravet "oftast".

Åttiotre (83) procent av kommunerna uppgav att de "alltid" ställer krav att den biståndssökande *ska besöka/kontakta Arbetsförmedlingen vid beslutad/överenskommen tidpunkt*. Hos 17 procent uppgavs kravet tillämpas "oftast", vilket innebär att samtliga kommuner alltid eller oftast ställer detta krav. Jämförelsevis uppgav 67 procent av kommunerna att det "alltid" krävs att den biståndssökande *ska besöka/kontakta socialtjänsten vid beslutad/överenskommen tidpunkt* (28 procent uppgav att det "oftast" sker, 2 procent "sällan", 2 procent "aldrig" och 1 procent "kan ej bedöma/vet ej"). Resultaten visar således att socialtjänsten, i större utsträckning, alltid ställer krav att den biståndssökande ska kontakta Arbetsförmedlingen, än att socialtjänsten ska kontaktas vid överenskommen tidpunkt.

En klar majoritet av kommunerna (82 procent) uppgav att det "alltid" krävs av den biståndssökande att denne *ska medverka till upprättande av en handlingsplan hos Arbetsförmedlingen*. Sexton procent uppgav "oftast" som alternativ, 1 procent svarade att kravet ställs "sällan" och lika många "vet ej/kan ej bedöma".

Resultaten visar vidare att socialtjänsten i fler kommuner alltid kräver att handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen ska följas, än att *socialtjänstens genomförandeplan följs enligt överenskommelse* (vilket uppges ske "alltid" hos 71 procent av kommunerna, "oftast" hos 24 procent och 3 procent av har svarat "kan ej bedöma/vet ej").

Av Figur 4.3 framgår vidare att 80 procent angav att det alltid krävs att den biståndssökande *ska söka lämpliga arbeten (som denne kan utföra) i övrigt*. Sexton (16) procent uppgav att det "oftast" är så, 1 procent att det "aldrig" sker och 2 procent svarade "kan ej bedöma/vet ej".

Sjuttioåtta (78) procent av kommunerna uppgav att det "alltid" krävs att den biståndssökande *ska söka av Arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete*. 15 procent uppgav att detta krav ställs "oftast", 2 procent "sällan" och 4 procent uppgav att de ej kan bedöma frågan.

En majoritet av kommunerna (64 procent) uppgav att det "alltid" krävs att den biståndssökande *ska lämna en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen*. Tjugofyra (24) procent uppgav att detta krav ställs "oftast", 2 procent att det "sällan" sker, 4 procent uppgav "aldrig" som svar och 9 procent "kan ej bedöma/vet ej" (se Figur 5.2).

Fler än hälften av kommunerna (53 procent) uppgav att de "alltid" ställer krav på att den biståndssökande *ska söka lämpligt arbete även utanför det yrkesområde där denne tidigare arbetat*. En stor andel (41) procent uppgav att detta krav ställs "oftast". Hos 3 procent av kommunerna ställs detta krav sällan, hos 1 procent "aldrig" och 2 procent "kan ej bedöma/vet ej".

Socialtjänsten ställer ytterligare krav på den biståndssökande, bl.a. att *söka lämpligt arbete även utanför det geografiska område där man är bosatt*. Detta krav tillämpas "alltid" hos en betydligt lägre andel kommuner, d.v.s. hos 28 procent kommunerna, medan 56 procent svarade att de "oftast" ställer detta krav (12 procent uppgav att detta krav "sällan" ställs, 1 procent "aldrig", 3 procent "kan ej bedöma/vet ej").

Kravet att *söka ett visst antal arbeten varje månad* ställs "alltid" hos 26 procent av kommunerna och "oftast" hos 40 procent. 18 procent har uppgivit att detta krav ställs "sällan" och 12 procent att det "aldrig" sker, medan 4 procent ej kunde bedöma alternativt visste ej. I förhållande till samtliga angivna krav avseende aktivt arbetssökande, visar sig svaren avseende kraven att *söka ett visst antal arbeten varje månad* samt att *söka lämpligt arbete utanför sitt*

geografiska område vara mest varierande och utgör de enda krav där majoriteten av kommunerna uppger att de inte *alltid* tillämpar dem. Däremot uppges kraven ställas *oftast*.

Socialtjänstens kommentarer gällande andra krav

Ca 10 procent av kommunerna (25 kommuner) upp gav kompletterande svar i den öppna frågan om det finns *andra krav än de tidigare angivna som innefattas i kravet att vara aktivt arbetssökande*. De kommuner som besvarat denna fråga upp gav huvudsakligen att det var viktigt att söka lämpligt arbete. Några kommuner upp gav nödvändigheten av att söka lämpligt arbete inom pendlingsavstånd med en variation på mellan 1,5 timmars enkel resa till att det skulle rymmas inom en 12 timmars arbetsdag.

Ett antal kommuner upp gav krav på att delta i arbetsmarknadsprojekt och aktiviteter samt krav att medverka till utredning om kompetenshöjande verksamheter. I övrigt upp gav enstaka kommuner krav på att t.ex. anmäla sig på jobbsajter, redovisa sökta arbeten till socialtjänsten samt att söka arbete i god tid.

En samlad bedömning av de öppna svaren, indikerar att andra väsentliga krav än de på förhand angivna, inte tycks inkluderas i kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Däremot kan svaren tyda på att det är något oklart vad som exakt omfattas av kravet att vara aktivt arbetssökande i jämförelse med kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande och att gränsen däremellan flyter ihop.

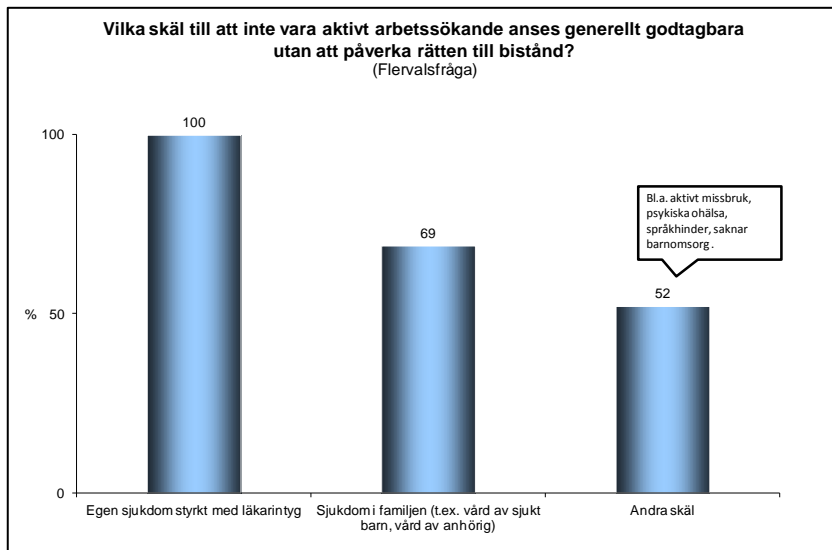
5.5.3 Godtagbara skäl till att inte vara aktivt arbetssökande

För att få en uppfattning om vilka skäl som kan anses godtagbara från kravet *att inte vara aktivt arbetssökande*, tillfrågades kommunerna *vilka skäl som anses generellt godtagbara utan att påverka rätten till ekonomiskt bistånd*. Tre (3) svarsalternativ var möjliga:

- egen sjukdom styrkt med läkarintyg
- sjukdom i familjen (t.ex. vård av sjukt barn, vård av anhörig)
- andra skäl

Vid svar på ”andra skäl” gavs kommunerna möjlighet att kommentera *vilka* dessa är i ett öppet svarsalternativ i efterföljande fråga.

Figur 5.4 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende godtagbara skäl till att inte vara aktivt arbetsökande



Samtliga kommuner uppgav (Figur 5.4) att *egen sjukdom styrkt med läkarintyg* utgör ett godtagbart skäl till att inte vara aktivt arbetsökande.

En majoritet av kommunerna (69 procent) svarade också att *sjukdom i familjen (som exempelvis vård av sjukt barn och vård av anhörig)* utgör ett godtagbart skäl.

Drygt hälften av kommunerna (52 procent) uppgav andra skäl som svarsalternativ.

Socialtjänstens kommentarer gällande godtagbara skäl

Ca 44 procent (129 kommuner) lämnade kommentarer avseende ”andra skäl” i den öppna frågan. Det kan konstateras att enighet tycks råda (nästan 40 procent av de 129 som svarat) kring att *aktivt missbruka/missbruk* utgör ett godtagbart skäl till att inte aktivt behöva söka arbete. Nästan lika stor andel kommuner beskrev att

sociala och/eller psykosociala problem också utgör godtagbara skäl. Många kommuner exemplifierade *icke-diagnostiserad psykisk ohälsa*, andra påpekade vikten av att göra *individuella bedömningar*, och ytterligare andra kommuner uppgav t.ex. *akuta sociala händelser, under behandling, tillfälligt skyddsbehov, våldsutsatthet, skyddat boende, pågående utredningar, placeringar inom kriminalvården, språkhinder, tillfälligt nedsatt/nedsatt arbetsförmåga m.fl.*

Även om det inte är möjligt att dra några generella slutsatser utifrån de öppna svaren och det inte heller framgår om kommunerna i sina svar haft den av utredningen avgränsade målgruppen i åtanke eller alla personer⁵ som är arbetslösa och tar emot ekonomiskt bistånd, tycks sammanfattningsvis kommunerna, utöver egen sjukdom styrkt med sjukintyg, sjukdom inom familjen, aktivt missbruk och andra sociala/psykosociala skäl, i vart fall ta hänsyn till den enskildes individuella förhållanden i bedömningen om godtagbara skäl till att inte vara aktivt arbetssökande.

5.5.4 Information och vägledning

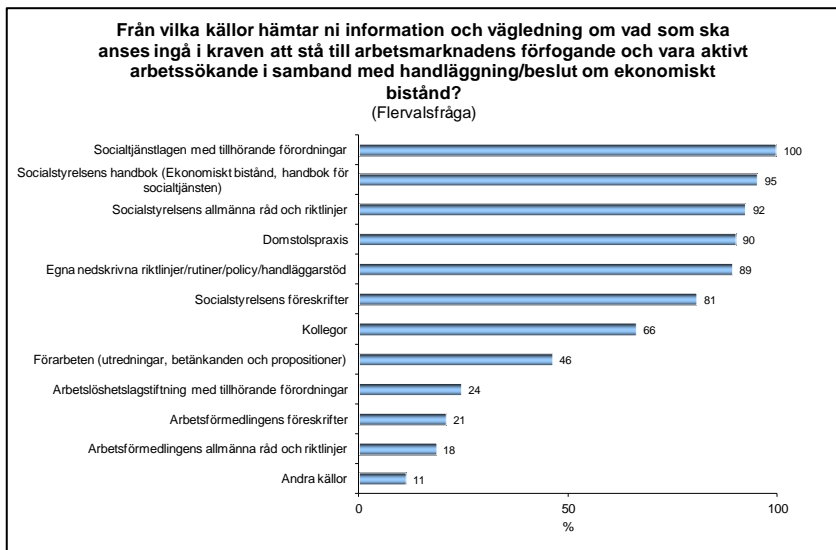
Kommunerna ombads vidare att besvara *från vilka källor de huvudsakligen inhämtar information och vägledning* om vad som anses ingå i kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande i samband med handläggning/beslut om ekonomiskt bistånd. Svartalternativen utgjordes av:

- socialtjänstlagen med tillhörande förordningar
- arbetslöshetslagstiftning med tillhörande förordningar
- förarbeten (utredningar, betänkanden och propositioner)
- socialstyrelsens handbok (Ekonomiskt bistånd, handbok för socialtjänsten)
- socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer
- arbetsförmedlingens allmänna råd och riktlinjer
- socialstyrelsens föreskrifter

⁵ Dvs. även de personer som har andra hinder som först behöver åtgärdas innan socialtjänsten ställer krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande.

- arbetsförmedlingens föreskrifter
- domstolspraxis
- egna nedskrivna riktlinjer/rutiner/policy/handläggarstöd
- kollegor
- andra källor.

Figur 5.5 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende informationsinhämtning



Resultaten (Figur 5.5) visar att samtliga kommuner uppgav sig huvudsakligen hämta information och vägledning kring hur de aktuella kraven ska ställas från *socialtjänstlagen med tillhörande förordning*.

Ca 95 procent av kommunerna uppgav att information hämtas från *Socialstyrelsens handbok*.

Såväl *Socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer*, *domstolspraxis* och *egna nedskrivna riktlinjer* (alla tre runt 90 procent) uppgavs också användas som källor vid informationsinhämtning i stor utsträckning.

Inhämtande av information och vägledning från *kollegor* uppgavs av 66 procent av kommunerna, medan mindre än hälften

(46 procent) av kommunerna uppgav sig få vägledning från *förarbeten*. 24 procent uppgav att de söker information och vägledning ifrån *arbetslöshetslagstiftningen med tillhörande förordningar*. 21 procent uppgav att de tar del av information från *Arbetsförmedlingens föreskrifter*. Arbetsförmedlingens *allmänna råd och riktlinjer* nyttjas i 18 procent av kommunerna.

Sammanfattningsvis visar resultaten tydligt att socialtjänsten huvudsakligen inhämtar information och vägledning kring vad som omfattas av de aktuella kraven från Socialtjänstlagen, från därtill hörande förordning samt från allmänna råd och andra publikationer från Socialstyrelsen.

Socialtjänstens kommentarer gällande andra informationskällor

Den öppna frågan avseende *vilka andra källor* som kommunerna inhämtar information och vägledning från för att kunna göra sina bedömningar, besvarades endast av 27 kommuner. Exempel på kompletterande svar som angavs av ett antal kommuner var bl.a. rättsdatabaser som Infosoc, JP Infonet, nätverksträffar med andra kommuner, andra kommuners rutiner och riktlinjer, tidigare kollegor och genom samverkan med Arbetsförmedlingen. Enstaka svar rörde juridisk handledning, Arbetsförmedlingens hemsida med information om arbetsmarknadsprogram och arbetslöshetskassornas hemsidor.

Sammanfattningsvis finner utredningen det inte möjligt att dra några direkta slutsatser av de öppna svaren i denna fråga mer än att andra källor till informationsinhämtning används såsom t.ex. rättsdatabaser och att dessa utnyttjas av flera kommuner.

5.5.5 Vilken uppföljning och kontroll gör socialtjänsten?

Kommunerna ombads att besvara frågan *hur ofta* (genom alternativen alltid, oftast, sällan, aldrig) ett antal givna påståenden tillämpas *vid uppföljning och kontroll av kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande* genom att den *biståndssökande till socialtjänsten ska*:

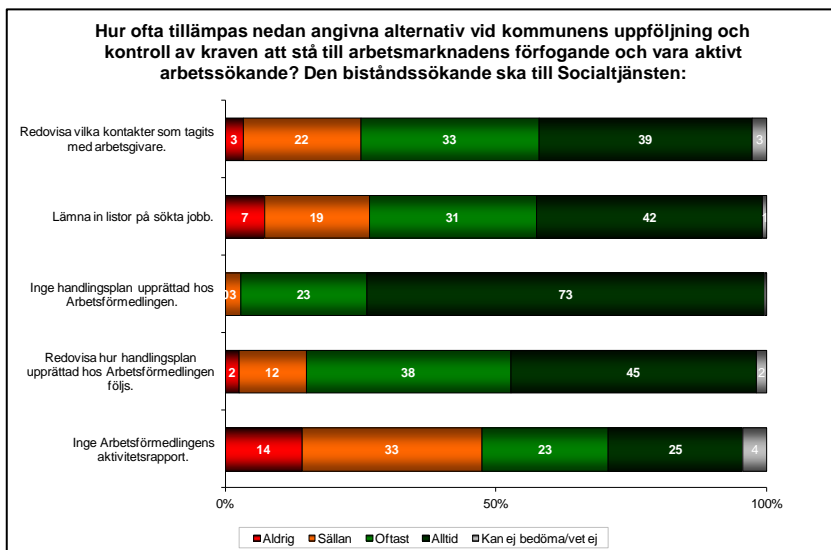
- redovisa vilka kontakter som tagits med arbetsgivare

- lämna in listor på sökta jobb
- inge handlingsplan upprättad hos Arbetsförmedlingen
- redovisa hur handlingsplan upprättad hos Arbetsförmedlingen följs
- inge Arbetsförmedlingens aktivitetsrapport.

På samma sätt som i tidigare frågor gavs ett öppet svarsalternativ och således möjlighet för kommunerna att ange om det finns andra sätt än de angivna på vilket/vilka uppföljning och kontroll sker.

Härutöver ombads kommunerna att ange hur ofta (månadsvis) de på olika sätt (genom personliga möten med biståndssökande, e-post och/eller telefonkontakt med biståndssökande, tre- eller flerpartssamtal och genom att socialtjänsten tar kontakt/er med Arbetsförmedlingen) följer upp och kontrollerar att den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande.

Figur 5.6 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende tillämpning av uppföljnings- och kontrollåtgärder



Vad gäller uppföljning kan konstateras att svaren varierade i större utsträckning än svaren avseende aktivt arbetssökande och att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Figur 5.6 ovan visar att den uppföljnings- och kontrollåtgärd som störst andel kommuner (73 procent) "alltid" uppger sig tillämpa, är att den biståndssökande till socialtjänsten *inger handlingsplan upprättad hos Arbetsförmedlingen* (23 procent uppgav att denna åtgärd vidtas "oftast" och 3 procent att det "sällan" sker).

Den åtgärd som därefter är mest förekommande, men som uppges ske "alltid" hos färre än hälften av kommunerna (45 procent), är att den biståndssökande till socialtjänsten måste *redovisa hur handlingsplanen upprättad hos Arbetsförmedlingen följs*. Hos 38 procent genomförs "oftast" denna uppföljning/kontroll, medan 12 respektive 2 procent gör det "sällan" eller "aldrig".

Fyrtiotvå (42) procent uppgav vidare att socialtjänsten följer upp den biståndssökande genom att "alltid" *begära in listor på sökta jobb* (31 procent gör det dock "oftast", 19 procent "sällan", 7 procent "aldrig" och 1 procent "kan ej bedöma/vet ej"). Liknande fördelning i procentandelar (39 procent "alltid", 33 procent "oftast", 22 procent "sällan", 3 procent "aldrig" och 3 procent "kan ej bedöma/vet ej") uppgavs gällande att den biståndssökande till socialtjänsten ska *redovisa vilka kontakter som tagits med arbetsgivare*.

Den kontroll- och uppföljningsåtgärd som uppges ske i minst utsträckning av de angivna exemplen, är att socialtjänsten kräver att få in *Arbetsförmedlingens aktivitetsrapporter* som underlag för sin kontroll av den biståndssökande, vilket uppges ske "alltid" hos 25 procent av kommunerna, "oftast" hos 23 procent, "sällan" hos 33 procent, "aldrig" hos 14 procent samt 4 procent "kan ej bedöma/vet ej".

Sammanfattningsvis indikerar resultaten i Figur 5.6 att stor variation tycks råda hos kommunerna dels gällande vilka uppföljnings- och/eller kontrollåtgärder som vidtas i störst utsträckning, dels hur ofta de sker.

Socialtjänstens kommentarer gällande uppföljning och kontroll

Resultaten från kommunernas öppna svar avseende socialtjänstens *uppföljning och kontroll*, visar att majoriteten av de totalt 99 svarande kommunerna är av uppfattningen att *samverkan, treparts-*

samtal och uppföljning med handläggare hos Arbetsförmedlingen utgör en önskvärd och viktig kontroll- och uppföljningsåtgärd. Flera kommuner påpekade dock att detta endast sker efter samtycke från den biståndssökande.

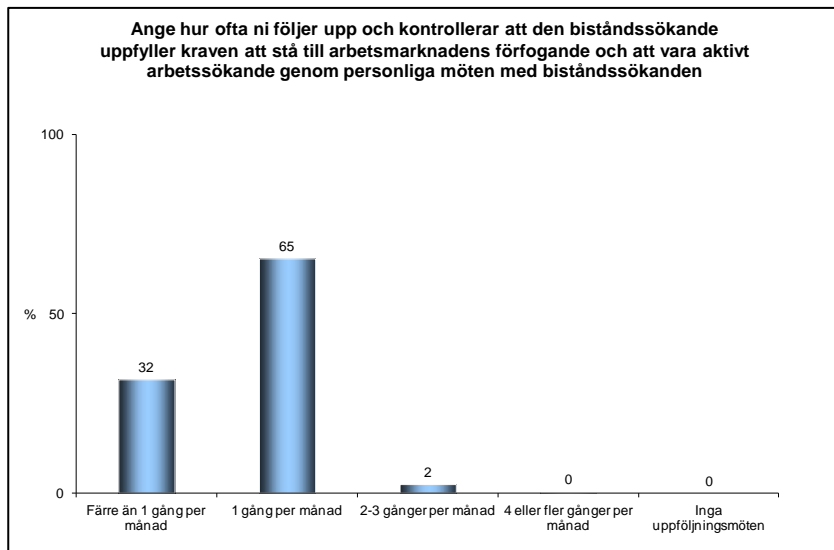
Många kommuner hänvisade också till vikten av att ha en *tät dialog* och *möten* med den enskilde, till *kontakter med kommunernas arbetsmarknadsenheter och övriga arbetsmarknadsprojekt, närvarokontroller* och *kontakter med jobbcentra*. Vissa svarade att de får återkoppling hur det går för den enskilde från kommunens *kompetenshöjande insatser*. Andra exempel på kontroll- och uppföljningsåtgärder uppgavs vara t.ex. månatliga *gemensamma ärendegenomgångar* på handläggarnivå indelade på de olika klientgrupperna.

Resultaten tyder på att tillvägagångssätten av kommunernas uppföljning och kontroll av huruvida den enskilde aktivt söker arbete och i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande, skiljer sig något åt avseende såväl åtgärd som frekvens. Resultaten indikerar dock att hänsyn tas till den enskildes specifika förutsättningar även i samband med uppföljning och kontroll, då dialogen och mötet med den enskilde anses vara av största vikt.

5.5.6 Dialog och personliga möten varje månad – vanligaste uppföljnings- och kontrollåtgärden

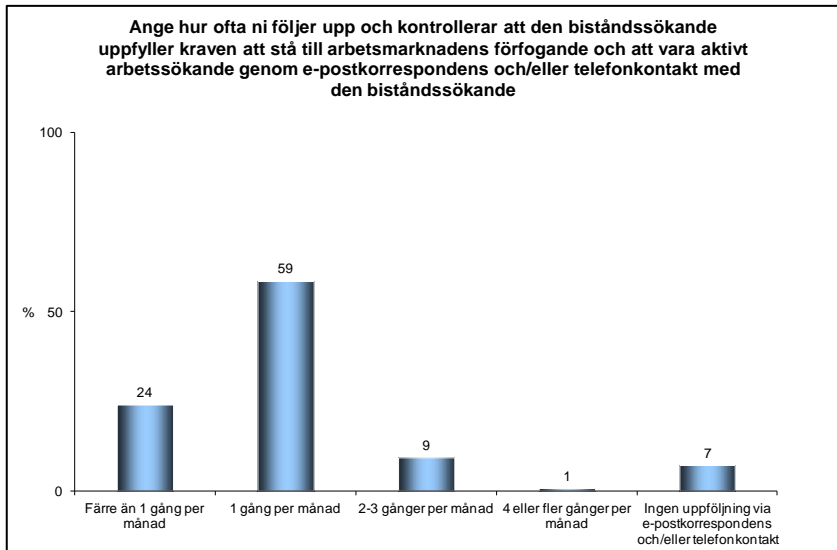
Tittar man vidare på resultaten av *hur ofta socialtjänsten följer upp* den biståndssökande genom respektive kontrollåtgärd (se beskrivning ovan samt Figur 5.7–5.10) har en majoritet av kommunerna (65 procent) uppgivit att kontroll och uppföljning sker genom *personligt möte med den biståndssökande en gång per månad* (hos 32 procent av kommunerna uppgavs att sådana möten sker *färre än en gång per månad*).

Figur 5.7 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende frekvens av uppföljning och kontroll genom personliga möten



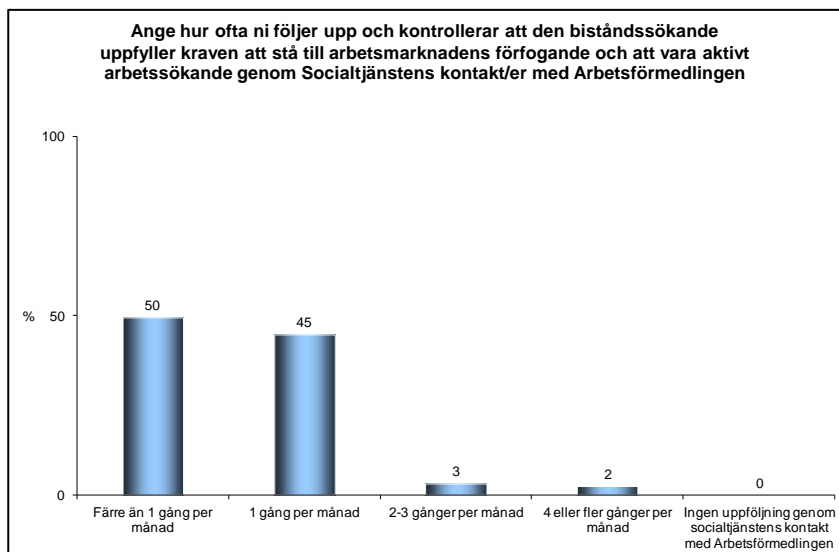
Uppföljning och kontroll via e-postkorrespondens och/eller telefonkontakt med den biståndssökande uppgavs hos 59 procent av kommunerna ske *en gång per månad*, medan hos 24 procent sker detta färre gånger. I 9 procent av kommunerna uppgavs det att denna kontrollåtgärd tillämpas *2-3 gånger per månad*, medan 7 procent av kommunerna svarade att de aldrig gör kontroller på detta sätt (se Figur 5.8).

Figur 5.8 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende frekvens av uppföljning och kontroll genom e-postkorrespondens och/eller telefonkontakt



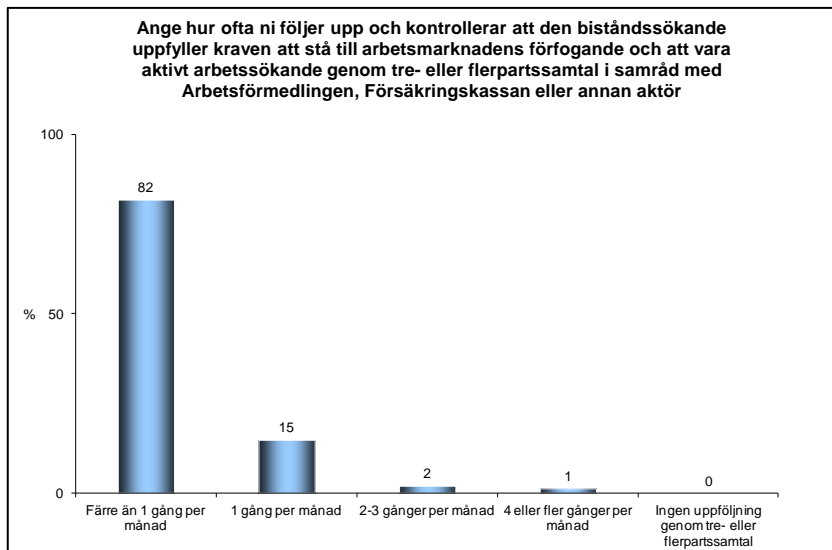
Kontroller genom att socialtjänsten *månadsvis tar kontakt/er med Arbetsförmedlingen* uppges ske hos 45 procent av kommunerna, medan hos hälften av de tillfrågade kommunerna, kontaktas Arbetsförmedlingen av socialtjänsten *färre än en gång i månaden* (se Figur 5.9).

Figur 5.9 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende frekvens av uppföljning och kontroll genom socialtjänstens kontakt med Arbetsförmedlingen



På frågan *hur ofta* uppföljning och kontroll sker genom *tre- eller flerpartssamtal* uppgav 82 procent av kommunerna att detta sker *färre än en gång per månad* och 15 procent att det sker *1 gång per månad* (se Figur 5.10).

Figur 5.10 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende frekvens av uppföljning och kontroll genom tre- eller flerpartssamtal



Resultaten (Figur 5.7–5.10) visar att uppföljning och kontrollåtgärder även med avseende på hur ofta åtgärderna sker, ser olika ut hos kommunerna. I de flesta fallen sker någon typ av uppföljnings- och kontrollåtgärd en gång per månad och då huvudsakligen genom *personliga möten och dialog* med den enskilde. *Tre- eller flerpartssamtal* och *kontakter med Arbetsförmedlingen* uppges hos majoriteten av kommunerna ske *mer sällan än en gång i månaden*.

5.5.7 Informationsutbyte

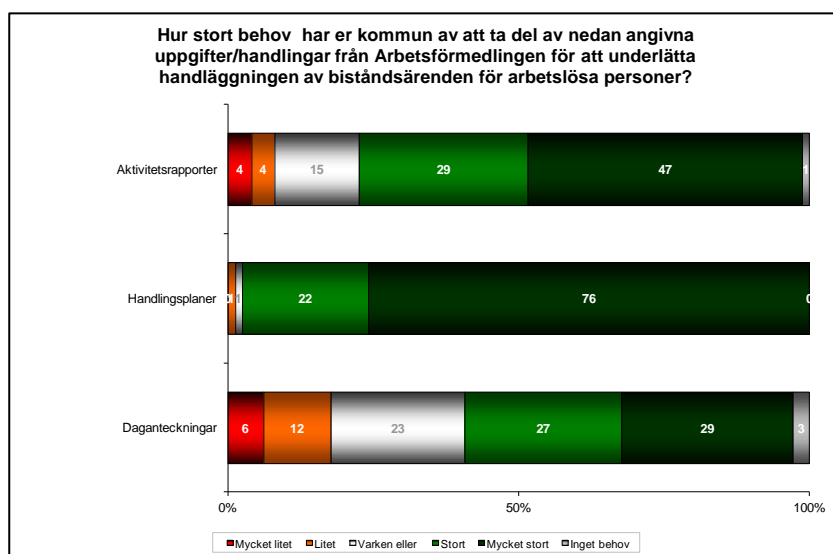
Den sista fasta delen i enkätundersökningen berörde *socialtjänstens behov av informationsutbyte* för att underlätta handläggningen av bistandsärenden för arbetslösa personer. Kommunerna tillfrågades *vilka uppgifter/handlingar socialtjänsten anser sig behöva ta del av från Arbetsförmedlingen* och ombads att besvara detta genom svarsalternativen ”mycket litet, litet, varken eller, stort, mycket stort, inget behov” avseende:

- aktivitetsrapporter

- handlingsplaner
- daganteckningar.

Vidare fick kommunerna, på samma sätt som i tidigare frågor, i en öppen fråga möjlighet att komplettera de angivna svarsalternativen med eventuella *andra uppgifter/handlingar* som de behöver ta del av för att underlätta handläggningen.

Figur 5.11 Kommunernas svar (i procentandelar) avseende uppskattat behov av att ta del av uppgifter/handlingar från Arbetsförmedlingen



Resultaten (Figur 5.11) visar att en klar majoritet (76 procent) av kommunerna uppgav att de har ett ”mycket stort” behov av att ta del av *handlingsplaner* från Arbetsförmedlingen och ytterligare 22 procent uppgav att detta behov är stort.⁶

Kommunernas behov av att få ta del av *Aktivitetsrapporter* uppgavs vara något mindre, då färre än hälften (47 procent) ansåg sig ha ett ”mycket stort” behov av dessa, samtidigt uppgav 29 procent

⁶ Det är rimligt att anta att detta behov hänger ihop med möjligheten att följa upp socialtjänstens krav på att den biståndssökande ska medverka till upprättande av en handlingsplan hos Arbetsförmedlingen samt att denna handlingsplan ska följas (jämför figur 5.2).

ändå att behovet är ”stort”. Hos 15 procent av kommunerna (motvarande 37 kommuner) uppgavs behovet vara ”varken eller” och totalt 8 procent uppgav att det är ”litet” eller ”mycket litet”. Ca 1 procent av kommunerna uppgav att det inte finns något behov överhuvudtaget att ta del av aktivitetsrapporterna.

Ännu större variation uppgavs gällande behovet att få ta del av Arbetsförmedlingens *daganteckningar* för att underlätta handläggningen. Hos 29 procent uppgavs behovet vara ”mycket stort” och 27 procent ansåg behovet vara ”stort” (medan 23 procent uppgav svaret ”varken eller”, 12 procent ansåg behovet vara ”litet”, 6 procent ”mycket litet” och 3 procent uppgav att det inte finns något behov att ta del av daganteckningarna).

Sammanfattningsvis visar resultaten att kommunernas inställning till behovet av att ta del av de exemplifierade handlingarna varierar, men behovet av att kommunerna ska kunna ta del av uppgifter i eller av de faktiska *handlingsplanerna* uppges vara mycket stort respektive stort hos de allra flesta (98 procent) kommunerna.

Socialtjänstens kommentarer gällande behovet av informationsutbyte

Sammantaget redovisade 82 kommuner öppna svar på frågan om det finns andra uppgifter/handlingar som kommunen behöver ta del av.

Variationen i de öppna svaren var stor och innefattade önskemål om att få ta del av information, uppgifter och handlingar avseende bl.a. arbetsförmågeutredningar, arbetspsykologiska utredningar, Arbetsförmedlingens anvisningar till praktik, etableringsplaner, närvarorapporter från praktik, kompetenshöjande insatser, sysselsättningsplatser, befintliga läkarintyg, vilken ”kodning” den arbets sökande har hos Arbetsförmedlingen samt även uppgifter från bl.a. arbetslöshetskassan, försäkringskassan och CSN efterfrågades.

Flertalet kommuner beskrev också behovet av en bättre och mer effektiv samverkan med Arbetsförmedlingen samt bättre fungerande kommunikation aktörerna emellan. Flera kommuner påtalade organisatoriska brister hos Arbetsförmedlingen och svårigheten med att få del av handlingar, då socialtjänsten i många fall inte får tag på ansvariga handläggare och ingen annan kan lämna ut väsentlig information på grund av sekretess. Ett antal kommuner beskrev också

att de har eller försöker ha informationsutbyte genom trepartssamtal och samverkan samt hur detta fungerar. Det framkom också önskemål om att Arbetsförmedlingen ska vara skyldig att rapportera till socialtjänsten om den biståndssökande inte aktivt söker arbete på samma sätt som Arbetsförmedlingen i dag rapporterar till arbetslöshetskassan.

Sammantaget kan det konstateras att många olika synpunkter framkom kring vilket behov av informationsutbyte som finns hos kommunerna. Flera kommuner påtalade också ett behov av informationsutbyte, inte enbart från Arbetsförmedlingen, utan även från andra myndigheter och aktörer.

5.5.8 Övriga synpunkter till utredningen

Avslutningsvis gavs kommunerna möjlighet att i en öppen fråga lämna *övriga synpunkter* till utredningen gällande krav, uppföljning/kontroll, informationsbehov eller annat som kommunerna ansåg viktigt att framföra till utredningen.

Samverkan och effektiviserat informationsutbyte efterfrågas

Sammanlagt sjuttiosex (76) kommuner svarade på den öppna frågan och många av svaren var mycket omfattande. De flesta kommunerna berörde omständigheter som kan relateras till *samarbete* och *samverkan* med Arbetsförmedlingen. Många beskrev samarbetsproblematik relaterad till specifika problemområden för olika grupper av biståndssökande, bl.a. de personer som står längre bort från arbetsmarknaden.

I några kommuner beskrevs det att arbetsprocessen och samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar bra och att det råder tillräcklig balans mellan krav, uppföljning/kontroll och stödjande insatser. Flera kommuner nämnde också det digitala informationsutbytet (genom SSBTEK)⁷ med bl.a. Arbetsförmedlingen och framhöll förhoppningen att samarbetet ska bli mer enkelt, effektivt och att utredningsarbetet därigenom kan underlättas.

⁷ Sammansatt Bastjänst Ekonomiskt Bistånd. Se avsnitt 7.2.1.

Arbetsförmedlingens handläggare, som det beskrevs av flera kommuner, ansågs i många fall vara svåra att nå (då socialtjänsten får sitta i telefonkö för att nå en viss handläggare som sedan inte är på plats och ingen annan kan lämna ut information om den enskilde p.g.a. sekretess). Denna typ av beskrivningar återkom också i de öppna svaren när det gäller frågan om informationsutbyte.

Vissa kommuner framhöll t.ex. önskemål att rapporterings-skyldighet införs för Arbetsförmedlingen till socialtjänsten (avseende kontroll och arbetssökande). Andra beskrev att det t.ex. är nödvändigt att Arbetsförmedlingen tar större ansvar för arbetssökande som uppstår försörjningsstöd, att Arbetsförmedlingen inte genomför arbetsförmåeutredningar i tillräcklig omfattning, att socialtjänsten borde ha inflytande över bedömning av prestationsförmågan i etableringsärenden m.m.

Ett antal kommuner beskrev handlingsplanerna och dessas bristande funktion, t.ex. att de inte ger någon aktuell bild av planeringen med de sökande, att gränsen mellan handlingsplan och aktivitetsrapport i dag är otydlig och att upprättande av flera olika handlingsplaner inte ska behövas.

Möjlighet att ta del av daganteckningar har efterfrågats i vissa fall, då de bedöms ge en bättre bild av Arbetsförmedlingens planering med den sökande.

Flera kommuner påtalade problem med sekretess och önskade tydligare information kring vad som faktiskt gäller. Återkommande kommentarer var också att kontrollstyrningen och administrationen avseende ekonomiskt bistånd är för stor.

Vissa kommuner önskade tydligare riktlinjer kring vad som är aktivt arbetssökande och att stå till arbetsmarknadens förfogande då t.ex. olika kommuner kräver olika antal sökta arbeten varje månad. Andra ansåg att socialtjänstens arbete till för stor del utgör kontrollåtgärder i stället för faktiskt arbete med att hjälpa människor att uppnå egen försörjning och att ekonomiskt bistånd blivit ett långvarigt försörjningsstöd.

Någon kommun nämnde att arbetssökande som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd inte upplevs ha samma rätt till insatser från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, att uppföljning av denna grupp inte sker i tillräcklig utsträckning och att socialtjänstens samverkan med Arbetsförmedlingen är begränsad av möjligheten till informationsutbyte. Någon kommun beskrev vidare

att Arbetsförmedlingens insatser är för kortfristiga, att byråkratin är omfattande och att sekretessen hindrar att den enskilde får adekvat hjälp.

Sammantaget beskrevs många olika problemområden och önskemål från kommunernas sida.

5.6 Diskussion och slutsatser

Metoden

För att ge en så god bild som möjligt av hur socialtjänsten nationellt arbetar med kravställande och uppföljnings-/kontrollåtgärder, valde utredningen att genomföra kartläggningarna av socialtjänsten dels genom kvalitativ metod (se intervjustudien, avsnitt 5.2), dels genom en kvantitativ webbenkätundersökning (med kvalitativa inslag).

På grund av svårigheten att ur analyshänsyn enbart ställa öppna frågor, resonerade sig utredningen fram till lösningen att ha fasta svarsalternativ. Utmaningen låg i hur enkätfrågorna skulle ställas, för att på ett så effektivt sätt som möjligt, undvika att resultaten enbart skulle visa att samtliga fördefinierade krav följs av majoriteten av kommunerna. Utredningen valde därför en lösning där kommunerna dels ombads att utifrån de fördefinierade svarsalternativen värdera dem (genom att ange *hur ofta* eller *hur viktiga* de anses vara) dels genom möjligheten att lämna kompletterande öppna svar för det fall ytterligare krav eller åtgärder skulle anses saknas. På så sätt ansåg utredningen risken minska att enbart de ”rätta” svaren ifylls och en bättre bild kan presenteras över hur det praktiska arbetet inom socialtjänsten kan se ut.

Vad gäller utredningens avgränsning av målgruppen för enkätundersökningen, har utredningen varit medveten om att resultaten avseende en så bred målgrupp torde uppvisa en större variation i kommunernas svar avseende såväl kravställandet som deras uppföljning och kontroll. Det har dock av effektivitetsskäl inte varit möjligt att under utredningstiden genomföra en enkätundersökning som delats upp i specifika kategorier eller grupper såsom kön, ålder, födelseregion etc.

Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande

Utifrån de i enkäten angivna påståendena, kan slutsatsen sammanfattningsvis dras att stor överensstämmelse tycks råda inom kommunerna kring vad som omfattas av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Kravet att den biståndssökande ska vara inskriven hos Arbetsförmedlingen är absolut för en klar majoritet.

Stor överensstämmelse föreligger också i svaren gällande kravet att vara beredd att ta alla arbeten som den sökande kan utföra i första hand på heltid.

Att endast vara inskriven hos Arbetsförmedlingen och vara beredd att ta ett lämpligt arbete räcker således inte, utan krav ställs även, hos majoriteten av kommunerna, alltid på deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

Kravet att ha för avsikt att arbeta och vara tillgänglig för kontakter med Arbetsförmedlingen tycks tillämpas oftare än kravet att vara tillgänglig för kontakter med socialtjänsten, där 4 procent (10 kommuner) angivit att det kravet aldrig ställs och 6 procent (15 st) att det ställs sällan.

Drygt hälften av kommunerna kräver alltid deltagande i kompetenshöjande verksamhet, medan 8 procent (dvs. 20 kommuner) gör det sällan.

Utredningens bedömning är att även om ett visst utrymme för att kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande inte alltid tillämpas, visar resultaten att socialtjänsten till stor andel i vart fall oftast påstår sig tillämpa de angivna kraven. Att kraven i viss mån inte tillämpas alltid eller oftast torde ligga i linje med de grundläggande värderingarna i SoL och den individuella behovsprövningen.

I relation till de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 § ALF, visar resultaten att socialtjänsten ställer näst intill samma, om inte ännu högre krav än Arbetsförmedlingen.

Av kommunernas öppna svar framkommer inte någon information som indikerar att det i kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande skulle anses ingå något ytterligare än det som efterfrågats. Däremot uppgav många kommuner att aktivt arbetssökande också ingår i kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket skulle kunna tyda på att viss oklarhet kan råda över gränsdragningen mellan vad som

omfattas i kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande respektive att vara aktivt arbetssökande. Detta är också något som framkommit av resultaten i utredningens kartläggning via intervjustudien (se avsnitt 5.2).

Kravet att vara aktivt arbetssökande

Svaren är överensstämmande mellan kommunerna när det gäller kravet att den biståndssökande måste följa handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse, att besöka/kontakta Arbetsförmedlingen, att medverka till upprättandet av handlingsplan, att besöka/kontakta Arbetsförmedlingen, att söka av Arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete samt att söka lämpligt arbete i övrigt för att anses vara aktivt arbetssökande.

Utifrån resultaten i enkätundersökningen är det rimligt att dra slutsatsen att socialtjänsten i stor utsträckning ställer krav på den arbetslöse biståndstagaren på i princip samma eller i vart fall liknande sätt som kraven är formulerade i de allmänna villkoren för rätten till ersättning i 9 § ALF (se avsnitt 4.1.3) och förutsättningarna i åtgärdsreglerna i 43 § ALF. Resultaten visar visst utrymme för att kraven inte alltid tillämpas, men även detta torde stå i överensstämmelse med de särskilda hänsyn socialtjänsten behöver ta i enlighet med SoL (se avsnitt 4.2).

Resultaten från webbenkätundersökningen stämmer också väl överens med resultaten i utredningens kvalitativa intervjustudie (se avsnitt 5.2) där socialtjänsten gavs möjligheten att utförligt förklara vad som i praktiken krävs av den enskilde för att anses vara aktivt arbetssökande. Trots att organisationen ser olika ut och en stor del av arbetet med de biståndssökande hanteras av kommunernas arbetsmarknadsenheter, trots att en individuell behovsprövning tycks och ska styra socialtjänstens handläggning med ekonomiskt bistånd, visar resultaten en samstämmighet i kommunerna kring vilka krav som alltid eller oftast ställs.

Godtagbara skäl till att inte vara aktivt arbetssökande

Resultaten visar att samtliga kommuner anser att egen sjukdom styrkt med sjukintyg utgör ett godtagbart skäl till att inte vara aktivt arbetssökande utan att rätten till ekonomiskt bistånd påverkas. Majoriteten (69 procent) godkänner också sjukdom i familjen som godtagbart skäl.

Av de öppna svaren framkommer det att aktivt missbruk, sociala och psykosociala skäl samt ännu ej diagnostiserad psykisk ohälsa beaktas i stor utsträckning hos majoriteten av kommunerna. Svaren tyder också på att hänsyn tas till individuella förhållanden, vilket synes stämma väl överens med de grundläggande principerna i SoL (se avsnitt 4.2). Med hänsyn till att kommunerna givits möjlighet att svara helt fritt, är det dock inte möjligt att dra några generella slutsatser av de öppna svaren och om kommunernas hänsynstagande av godtagbara skäl avser samtliga personer som tar emot ekonomiskt bistånd eller enbart målgruppen såsom den avgränsats av utredningen, dvs. endast de som är arbetsföra och oförhindrade att arbeta.

Information och vägledning

Resultaten visar att samtliga kommuner har uppgivit att de huvudsakligen inhämtar information och vägledning från Socialtjänstlagen med tillhörande förordning.

Omkring 90 procent av kommunerna uppger sig använda sig av Socialstyrelsens handbok, Socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer, domstolspraxis och egna nedskrivna riktlinjer. De källor som används av socialtjänsten i minst utsträckning (24 procent eller mindre) utgörs av Arbetslöshetslagstiftning med tillhörande förordningar, Arbetsförmedlingens föreskrifter, Arbetsförmedlingens allmänna råd och riktlinjer och andra källor såsom t.ex. rättsdatabaser, utbyte med andra kommuner, nätverksträffar och samverkan med Arbetsförmedlingen.

Uppföljning och kontroll

Det kan konstateras att uppföljning och kontroll av huruvida den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete, sker på olika sätt i kommunerna och att det inte råder lika stor enighet i tillämpningen av de olika kontroll- och uppföljningsåtgärderna som vid tillämpningen av de faktiska kraven på den biståndssökande att stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete. Mindre än hälften av kommunerna följer alltid upp kraven genom att begära redovisning av den biståndssökande vilka kontakter denne tagit med arbetsgivare, lämna in listor på sökta arbeten, redovisa hur handlingsplan hos Arbetsförmedlingen följs och inge aktivitetsrapporter.

Med undantag för att den biståndssökande ska inge handlingsplanen till socialtjänsten (ett krav som hos majoriteten av kommunerna alltid ställs) visar resultaten (se Figur 5.6) att kontrollåtgärderna sker i varierande omfattning.

Resultaten av hur ofta diverse angivna uppföljnings- och kontrollåtgärder sker (se Figur 5.7–5.10) visar att handläggningen även i detta avseende ser olika ut hos kommunerna. I de flesta fallen sker någon typ av uppföljnings-/kontrollåtgärd en gång per månad och då huvudsakligen genom personliga möten och dialog med den enskilde.

Tre- eller flerparsamtal och kontakter med Arbetsförmedlingen uppges hos majoriteten av kommunerna ske mer sällan än en gång i månaden och för dessa åtgärder krävs också den enskildes samtycke. Av Figur 5.10 framgår endast att tre- eller flerparsamtal sker mer sällan än 1 gång per månad, men ger inte svar på frågan om hur ofta denna åtgärd sker. Däremot framkommer det av kommunernas öppna svar, att efterfrågan på både effektivare samverkan och tätare hållna trepartssamtal är stor och utgör viktiga beståndsdelar i socialtjänstens uppföljning av arbetet med ekonomiskt bistånd.

Informationsutbyte

Nästan samtliga kommuner (98 procent) uppgav att behovet att ta del av handlingsplaner från Arbetsförmedlingen var mycket stort eller stort. Behovet av att ta del av aktivitetsrapporten uppgavs inte

vara lika stort hos de flesta kommunerna. Kommunernas behov av att få ta del av daganteckningar ansågs endast stort eller mycket stort hos ungefär hälften av kommunerna.

Många olika synpunkter på kommunernas behov framkom av de öppna svaren avseende frågan om informationsutbyte. I många fall handlade kommunernas beskrivningar om önskemål om bättre samverkan och kontakt med Arbetsförmedlingen, socialtjänstens behov av information från Arbetsförmedlingen kring vilket stöd och insatser som faktiskt ges den enskilde samt vilka bedömningar Arbetsförmedlingen gör avseende den enskilde som är arbetslös men inte berättigad till ersättning via arbetslöshetsförsäkringen eller annat trygghetssystem.

Övriga synpunkter

Kommunernas svar visar en samstämmig syn kring att samverkan och ett mer omfattande och välstrukturerat informationsutbyte utgör viktiga beståndsdelar i en effektivare handläggningsprocess av ekonomiskt bistånd. Många kommuner har påpekat att det finns problem avseende tillgången till nödvändig information från Arbetsförmedlingen, samtidigt som tillgången till sådan information i många fall utgör en förutsättning för såväl socialtjänstens utredning avseende rätten till ekonomiskt bistånd som uppföljning huruvida ställda krav uppfylls.

I konsekvens med ovanstående uppges bristen på information och samarbete med Arbetsförmedlingen, i flera kommuner, avsevärt försvåra och med stor sannolikhet också förlänga socialtjänstens utrednings- och uppföljningsarbete. Många kommuner har lyft organisations- och systemrelaterade problem och beskrivningar har gjorts av tröghet såväl inom respektive aktör (t.ex. att socialtjänsten får ägna sig åt kontrollåtgärder i stället för att hjälpa den biståndssökande till egen försörjning) som mellan dem.

I övrigt framkom många olika synpunkter på arbetsförfarandet hos Arbetsförmedlingen och vilken information som socialtjänsten önskar att få ta del av, dock bestod denna inte enbart av brist på återkoppling och information från Arbetsförmedlingen, utan även från andra myndigheter som Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna m.fl.

Härvid kan noteras att Socialstyrelsen inom kort (den 15 april 2015) ska redovisa sitt uppdrag om att kartlägga samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.⁸ Parterna är härvid överens om att en god samverkan är nödvändig och att såväl de kommunala som statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna kan få större effekt om de olika parterna samverkar. En god samverkan bedöms i sin tur medföra minskat dubbelarbete, bättre kunskap om den sökandes behov och förutsättningar samt bättre insyn i de pågående aktiviteterna.

I dag samverkar socialtjänsten med Arbetsförmedlingen på många håll i landet och det uppges finnas många goda exempel på detta.⁹

⁸ Enligt Regeringsbeslut II:2, 2014-04-24, S2014/3701/FST.

⁹ På www.godaexempel.se kommer goda exempel på samverkan att redovisas.

6 Kartläggning av Arbetsförmedlingens stöd och insatser

6.1 Uppdraget

Utredningen ska med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet, *kartlägga och analysera vilka stöd och insatser Arbetsförmedlingen erbjuder personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.*

6.2 Registerstudie – Metod, urval och definitioner

För att på bästa möjliga sätt kunna genomföra kartläggningen av Arbetsförmedlingens stöd och insatser, har det varit av vikt att få klarhet i om målgruppen som beskrivs i direktivet över huvud taget kan identifieras hos Arbetsförmedlingen. Såväl tidigare utredningar, Statskontoret och även Arbetsförmedlingen har påtalat att personer med ekonomiskt bistånd inte registreras med angiven ersättningsform hos Arbetsförmedlingen, varvid de data som funnits att tillgå endast kunnat analyseras utifrån äldre statistik från Socialstyrelsen alternativt har approximerats och antagits.

Arbetsförmedlingen fann dock ett sätt att identifiera den aktuella målgruppen och utredningen genomförde en *registerstudie* baserad på Arbetsförmedlingens data. Statistiska analyser och jämförelser gjordes mellan målgruppen och en kontrollgrupp och det blev dessutom möjligt att göra jämförelser mellan grupperna över tid, dvs. vid ett första nedslag den 31 januari 2014 (s.k.

”baslinjemätning”) och vid ett nytt nedslag nio månader senare, den 31 oktober 2014 (”uppföljningsmätning”).

Urvalet av målgruppen (n = 99 869 personer) togs fram genom att Arbetsförmedlingen gjorde registersökningar i sin interna databas på inskrivna personer som var registrerade som öppet arbetslösa och som per den 31 januari 2014 *vare sig erhöll arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning*.¹ Data togs sedan fram baserat på målgruppen per den 31 januari 2014 i jämförelse med en *kontrollgrupp* (n = 101 717 personer) som samma datum *hade hämtat ut ersättning i form av arbetslöshetsförsäkring*.

Statistiska analyser gjordes bl.a. på grunddata avseende kön, ålder, dokumenterad funktionsnedsättning, födelseregion, utbildningsnivå, inskrivningstid hos Arbetsförmedlingen, vilka stöd de sökande hade fått samt huruvida personerna av Arbetsförmedlingen ansågs vara matchningsbara mot arbetsmarknaden.

Vid uppföljningsmätningen gjordes jämförelser mellan grupperna för att ta reda på vad som hänt i respektive grupp, dvs. var de hade tagit vägen, vilka programinsatser och vilket stöd de hade fått/fick vid tillfället för mätningen.

6.3 Resultat av registerstudie

6.3.1 Baslinjemätning avseende kontrollgrupp och målgrupp

Som beskrivits ovan, gjordes mätningar av grunddata per den 31 januari 2014, varvid nedanstående resultat kunde utläsas.

Av Tabell 6.1 framgår *kön fördelningen*, varvid målgruppen består av totalt 99 869 personer fördelat på 47 procent kvinnor och 53 procent män. Kontrollgruppen utgörs av 40 procent kvinnor och 60 procent män. I målgruppen ingår således fler kvinnor än i kontrollgruppen. I kontrollgruppen ingår däremot 7 procent fler män än i målgruppen.

¹ Således ingår i målgruppen inte de personer som erhåller ekonomiskt bistånd som komplement till annan ersättning.

Tabell 6.1 Könsfördelning (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Kvinnor	40 892	46 584	87 476	Kvinnor	40%	47%
Män	60 825	53 285	114 110	Män	60%	53%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586	Totalsumma	100%	100%

Vad gäller *fördelningen av ålder* mellan målgrupp och kontrollgrupp, kan utläsas av Tabell 6.2 att gruppen unga vuxna som generellt anses ha sämre förankring på arbetsmarknaden, dvs. personer som är yngre än 20 år och upp till 29 års ålder, utgör totalt 43 procent av målgruppen i jämförelse med sammanlagt 18 procent i kontrollgruppen. Siffrorna visar att mer än dubbelt så många unga vuxna ingår i målgruppen i förhållande till kontrollgruppen. Fördelningen mellan kontroll- respektive målgrupp i åldern 30–39 år förhåller sig tämligen lika, och i åldrarna 50–59 år förekommer färre personer i målgruppen (11 procent) än i kontrollgruppen (22 procent). Färre personer ingår också i målgruppen vid 60 års ålder och uppåt (3 procent) än kontrollgruppen (10 procent).

Tabell 6.2 Åldersfördelning (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
<20	25	7 455	7 480	<20	0%	7%
20–24	6 041	17 953	23 994	20–24	6%	18%
25–29	12 318	18 116	30 434	25–29	12%	18%
30–39	25 166	25 382	50 548	30–39	25%	25%
40–49	25 686	17 351	43 037	40–49	25%	17%
50–59	22 434	10 724	33 158	50–59	22%	11%
>60	10 047	2 888	12 935	>60	10%	3%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586	Totalsumma	100%	100%

Av det totala antalet personer i målgruppen uppges 11 procent (10 491 personer) ha en *dokumenterad funktionsnedsättning* som medför nedsatt arbetsförmåga i jämförelse med kontrollgruppen som utgörs av 13 procent (12 870 personer). Se nedan Tabell 6.3.

Tabell 6.3 Funktionsnedsättning – ja/nej (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Ja	12 870	10 491	23 361	Ja	13%	11%
Nej	88 847	89 378	178 225	Nej	87%	89%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586	Totalsumma	100%	100%

Tabell 6.4 visar siffror på *födelseregion*, varvid en jämn fördelning förekommer mellan svensk- och utrikesfödda personer i målgruppen, dvs. en fördelning på 51 procent svenskfödda respektive 49 procent med utländsk födelseregion. I kontrollgruppen med ersättning skiljer sig siffrorna i större utsträckning med fördelningen 71 procent svenskfödda och 29 procent utrikesfödda. Det kan således konstateras att majoriteten av dem som ingår i kontrollgruppen med ersättning, är svenskfödda.

Tabell 6.4 Födelseregion (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Sverige	71 756	50 972	122 728	Sverige	71%	51%
Utrikes	29 961	48 897	78 858	Utrikes	29%	49%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586	Totalsumma	100%	100%

När det gäller *utbildningsnivå*, visar Tabell 6.5 att det i målgruppen ingår något färre personer med eftergymnasial utbildning (27 procent) än i kontrollgruppen (30 procent). Även färre personer med gymnasial utbildning ingår i målgruppen (43 procent) än i kontrollgruppen (47 procent). Fler personer i målgruppen (30 procent) än i kontrollgruppen (22 procent) har dock enbart grundskoleutbildning.

Tabell 6.5 Utbildningsnivå (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Efter gymn	30 657	27 053	57 710	Efter gymn	30%	27%
Gymnasium	48 284	42 525	90 809	Gymnasium	47%	43%
Grundskola	22 776	30 291	53 067	Grundskola	22%	30%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586	Totalsumma	100%	100%

Som framgår av Tabell 6.6 skiljer sig *inskrivningstiderna* för målgruppen och kontrollgruppen åt. Trettioåtta (38) procent av målgruppen var inskrivna hos Arbetsförmedlingen 0–90 dagar i jämförelse med 29 procent i kontrollgruppen.

Fördelningen mellan respektive grupp under en inskrivningstid om 91–180 dagar var snarlik, 18 respektive 17 procent. Vad gäller inskrivningstiden 181–419 dagar, var antalet i kontrollgruppen något högre (22 procent) än i målgruppen och i princip lika många personer (11procent) var inskrivna i 420–730 dagar. Däremot var *fler personer i kontrollgruppen med ersättning (21 procent) inskrivna hos Arbetsförmedlingen i 731 dagar och däröver i förhållande till målgruppen (13 procent).*

Tabell 6.6 Inskrivningsdagar hos Arbetsförmedlingen (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
0–90 dagar	29 252	37 976	67 228		29%	38%
91–180 dagar	17 189	18 373	35 562		17%	18%
181–419 dagar	22 604	19 762	42 366		22%	20%
420–730 dagar	11 105	10 952	22 057		11%	11%
731 + dagar	21 567	12 806	34 373		21%	13%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586		100%	100%

Antal personer som Arbetsförmedlingen vid baslinjemätningen ansett vara matchningsbara på arbetsmarknaden (se Tabell 6.7 nedan) var 84 procent (83 729 personer) i målgruppen och 92 procent (93 313 personer) i kontrollgruppen.

Tabell 6.7 Matchningsbara (antal och procentandelar) per 31 januari 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Ja	93 313	83 729	177 042	Ja	92%	84%
Nej	8 404	16 140	24 544	Nej	8%	16%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586	Totalsumma	100%	100%

Av de personer i målgruppen som hade en *dokumenterad funktionsnedsättning*, ansågs totalt 49 procent *matchningsbara* i jämförelse med 88 procent som inte hade någon funktionsnedsättning (se Tabell 6.8). I kontrollgruppen ansågs 58 procent av dem med funktionsnedsättning vara *matchningsbara*, medan nästan samtliga (97 procent) ansågs vara *matchningsbara* av dem som inte hade någon funktionsnedsättning.

Tabell 6.8 Funktionsnedsättning och matchningsbar (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

ERSÄTTNING	JA			NEJ				
	Kontrgrp	Funktionsnedsatt			Målgrp	Funktionsnedsatt		
		Ja	Nej	Tot		Ja	Nej	Tot
Matchbar		7 525	85 788	93 313	Matchbar	5 148	78 581	83 729
Ej matchbar		5 345	3 059	8 404	Ej matchbar	5 343	10 797	16 140
Tot		12 870	88 847	101 717	Tot	10 491	89 378	99 869
Kontrgrp				Målgrp				
Matchbar		58%	97%	92%	Matchbar	49%	88%	84%
Ej matchbar		42%	3%	8%	Ej matchbar	51%	12%	16%
Tot		100%	100%	100%	Tot	100%	100%	100%

Av Tabell 6.9 framgår att den största andelen personer (53 procent) som vid baslinjemätningen har varit *öppet arbetslösa*, var det i 0–90 dagar och ingick i målgruppen. I kontrollgruppen motsvarades denna siffra av 47 procent. Flest andelar i arbetslöshet i 91–180 dagar, stod kontrollgruppen för (25 procent) jämfört med målgruppens 22 procent. Fler ingick också i kontrollgruppen i tidsintervallet 181–419 dagar än i målgruppen. Två (2) procent i målgruppen hade varit inskrivna som *öppet arbetslösa* i 731 dagar eller däröver.

Tittar man på *matchningsbara personer* per den 31 januari 2014, ser siffrorna tämligen liknande ut, 0–90 dagar är fortfarande fler i målgruppen, kontrollgruppen har samma 25 procent under de 91–181 dagarna, resterande skiljer sig inte avsevärt från analysen ovan gällande samtliga och öppet arbetslösa.

Tabell 6.9 Tid (antal dagar) i öppen arbetslöshet, samtliga och matchningsbara personer (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

Samtliga							
	Kontrgr	Målgr		Kontrgrp	Målgrp		
0–90 dgr	47 313	53 391	100 704	0–90 dgr	47%	53%	50%
91–180 dgr	25 392	22 399	47 791	91–180 dgr	25%	22%	24%
181–419 dgr	23 796	17 726	41 522	181–419 dgr	23%	18%	21%
420–730 dgr	4 924	4 769	9 693	420–730 dgr	5%	5%	5%
731 + dgr	292	1 584	1 876	731 + dgr	0%	2%	1%
	101 717	99 869	201 586		100%	100%	100%
Matchningsbara							
	Kontrgrp	Målgrp		Kontrgrp	Målgrp		
0–90 dgr	43 735	46 057	89 792	0–90 dgr	47%	55%	51%
91–180 dgr	23 281	18 898	42 179	91–180 dgr	25%	23%	24%
181–419 dgr	21 546	14 219	35 765	181–419 dgr	23%	17%	20%
420–730 dgr	4 482	3 565	8 047	420–730 dgr	5%	4%	5%
731 + dgr	269	990	1 259	731 + dgr	0%	1%	1%
	93 313	83 729	177 042		100%	100%	100%

Av Tabell 6.10 framgår att majoriteten av gruppen unga vuxna var öppet arbetslösa i 0–90 dagar (65 procent), vilket även överensstämmer med kontrollgruppen².

² Kontrollgruppen var dock jämförelsevis mindre, bestående av 18 384 personer jämfört med 43 524 personer i målgruppen.

Tabell 6.10 Unga vuxnas inskrivningstid (antal dagar) som öppet arbetslösa (antal och procentandelar) per den 31 januari 2014

	Kontrgrpp			Målgrp				Kontrgrpp			Målgrp		
0–90 dagar	11 836	28 426	40 262	0–90 dagar	64%	65%	65%	0–90 dagar	64%	65%	65%		
91–180 dagar	3 926	9 189	13 115	91–180 dagar	21%	21%	21%	91–180 dagar	21%	21%	21%		
181–419 dagar	2 279	4 896	7 175	181–419 dagar	12%	11%	12%	181–419 dagar	12%	11%	12%		
420–730 dagar	331	876	1 207	420–730 dagar	2%	2%	2%	420–730 dagar	2%	2%	2%		
731 + dagar	12	137	149	731 + dagar	0%	0%	0%	731 + dagar	0%	0%	0%		
	18 384	43 524	61 908		100%	100%	100%		100%	100%	100%		

6.3.2 Uppföljning och jämförelser mellan målgrupp och kontrollgrupp över tid

En *uppföljningsmätning* gjordes i målgrupp och kontrollgrupp den 31 oktober 2014.

Av de personer som fortfarande detta datum var inskrivna som öppet arbetslösa i respektive grupp med och utan ersättning, bestod nu målgruppen utan ersättning av totalt 24 709 personer, varav 45 procent var kvinnor och 55 procent män (se Tabell 6.11 nedan). Målgruppen hade således under perioden (31 jan–31 okt 2014) minskat med 75 160 personer.

Jämförelsevis hade kontrollgruppen minskat med nästan lika många (75 419) personer och utgjordes nu av totalt 26 298 personer, varav 38 procent var kvinnor och 62 procent män. (Av Tabell 6.23 nedan framgår var dessa personer, i enlighet med Arbetsförmedlingens registrering, har tagit vägen). Under den aktuella perioden avaktualiserades således nästan i princip lika många personer i respektive grupp hos Arbetsförmedlingen.

Tabell 6.11 Könsfördelningen (antal och procentandelar) per den 31 oktober 2014

	Kontrgrpp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrpp	Målgrp
Kvinnor	10 033	11 113	21 146	Kvinnor	38%	45%
Män	16 265	13 596	29 861	Män	62%	55%
Totalsumma	26 298	24 709	51 007	Totalsumma	100%	100%

Åldersfördelningen i målgrupp och kontrollgrupp vid uppföljningstidpunkten (se Tabell 6.12 nedan) var i den sammanslagna gruppen unga vuxna (<20 upp till 29 år) 20 procent i jämförelse med 13 procent i kontrollgruppen. I jämförelse med siffrorna vid baslinjemätningen (se Tabell 6.2 ovan) var skillnaden mellan målgrupp och kontrollgrupp vid uppföljningstidpunkten (vad gäller gruppen unga vuxna³) avsevärt mycket mindre (skillnad på 25 procentenheter vid baslinjemätning och 7 procentenheter vid uppföljningstillfället).

Förhållandet i åldersgruppen 30–39 var i målgruppen (30 procent) och i kontrollgruppen (25 procent). Fler personer i övriga åldersgrupper ingick sammantaget i kontrollgruppen i jämförelse med målgruppen.

Tabell 6.12 Åldersfördelning (antal och procentandelar) per den 31 oktober 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
<20	3	737	740	<20	0%	3%
20–24	453	1 934	2 387	20–24	2%	8%
25–29	2 807	4 764	7 571	25–29	11%	19%
30–39	6 540	7 334	13 874	30–39	25%	30%
40–49	7 454	5 313	12 767	40–49	28%	22%
50–59	6 454	3 584	10 038	50–59	25%	15%
>60	2 587	1 043	3 630	>60	10%	4%
Totalsumma	26 298	24 709	51 007	Totalsumma	100%	100%

Fördelningen av personer med dokumenterat funktionshinder (som framgår av Tabell 6.13) var vid uppföljningstillfället tämligen lika mellan grupperna, dock ingick i kontrollgruppen något fler personer med funktionshinder (13 procent) i jämförelse med 12 procent i målgruppen. Fler funktionshindrade får således ersättning än de som inte får det.

³ Räknat på sammanslagning av grupperna <20, 20–24 samt 25–29 år.

**Tabell 6.13 Dokumenterat funktionshinder
(antal och procentandelar) per den 31 oktober 2014**

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Ja	3 433	2 964	6 397	Ja	13%	12%
Nej	22 865	21 745	44 610	Nej	87%	88%
Totalsumma	26 298	24 709	51 007	Totalsumma	100%	100%

Avseende personernas *födelseregion* i respektive grupp, framgår av Tabell 6.14 att majoriteten av kontrollgruppen (63 procent) vid uppföljningstidpunkten bestod av svenskfödda personer. Målgruppen däremot, bestod till 58 procent av utrikesfödda personer.

**Tabell 6.14 Födelseregion (antal och procentandelar)
per den 31 oktober 2014**

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Sverige	16 492	10 452	26 944	Sverige	63%	42%
Utrikes	9 806	14 257	24 063	Utrikes	37%	58%
Totalsumma	26 298	24 709	51 007	Totalsumma	100%	100%

Utbildningsnivån (se Tabell 6.15 nedan) var vid uppföljningstidpunkten fördelad enligt följande: Både målgruppen och kontrollgruppen bestod av i princip lika stor andel personer med eftergymnasial utbildning (30 procent). Fler personer med gymnasieutbildning ingick kontrollgruppen (44 procent) än i målgruppen (36 procent). Fler personer med enbart grundskoleutbildning ingick dock i målgruppen (34 procent) i förhållande till kontrollgruppen (26 procent).

**Tabell 6.15 Utbildningsnivå (antal och procentandelar)
per den 31 oktober 2014**

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Efter gymn.	7 820	7 327	15 147	Efter gymn.	30%	30%
Gymnasium	11 602	8 970	20 572	Gymnasium	44%	36%
Grundskola	6 876	8 412	15 288	Grundskola	26%	34%
Totalsumma	26 298	24 709	51 007	Totalsumma	100%	100%

Av Tabell 6.16 framgår att Arbetsförmedlingen betraktat 91 procent av personerna i kontrollgruppen som vid uppföljningstidpunkten fortfarande var öppet arbetslösa, som *matchningsbara*. Motsvarande siffra uppgick till 82 procent i målgruppen.

**Tabell 6.16 Matchningsbara (antal och procentandelar)
per den 31 oktober 2014**

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
Ja	24 044	20 294	44 338	Ja	91%	82%
Nej	2 254	4 415	6 669	Nej	9%	18%
Totalsumma	26 298	24 709	51 007	Totalsumma	100%	100%

Vad gäller *Arbetsförmedlingens kontakter*⁴ (via personligt möte, telefonsamtal, e-post eller e-besök) med öppet arbetslösa eller med personer som deltagit i något arbetsmarknadspolitiskt program (någon gång mellan den 1 februari och 31 oktober 2014) och som av Arbetsförmedlingen bedömts vara matchningsbara, visar (se Tabell 6.17) att Arbetsförmedlingen *inte haft någon kontakt* över huvud taget med 863 personer (3 procent) i målgruppen. I jämförelse med kontrollgruppen, hade Arbetsförmedlingen inte haft någon kontakt med 172 personer (avrundat till 0 procent).

I målgruppen hade Arbetsförmedlingen kontakt med störst andel personer (25 procent), 4–6 gånger. I jämförelse med kontrollgruppen

⁴ Det bör härvid dock noteras att statistiken avseende Arbetsförmedlingens ”kontakter” enbart innefattar dokumenterade lyckade kontaktförsök från Arbetsförmedlingens sida, vilket innebär att eventuella misslyckade försök att få kontakt med den sökande *inte* framgår av siffrorna.

hade Arbetsförmedlingen kontakt med en större andel personer (26 procent) samma antal gånger.

I kontrollgruppen förekom 7-9 kontakter hos 27 procent, jämfört med målgruppen där samma antal kontakter förekom hos 22 procent av personerna. Siffrorna visar att Arbetsförmedlingen överlag har haft fler kontakter med personer i kontrollgruppen än med målgruppen under den aktuella perioden.

Tabell 6.17 Antal kontakter (besök/telefonsamtal/e-post eller e-besök) mellan Arbetsförmedlingen och matchningsbara (antal och procentandelar) som är öppet arbetslösa eller deltar/deltagit i arbetsmarknadspolitiskt program mellan den 1 februari och 31 oktober 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
0	172	863	1035	0	0%	3%
1-3	3324	6085	9409	1-3	9%	20%
4-6	9442	8111	17553	4-6	25%	26%
7-9	10361	6695	17056	7-9	27%	22%
10-13	8578	5147	13725	10-13	23%	17%
13+	5874	3895	9769	13+	16%	13%
Totalsumma	37751	30796	68547	Totalsumma	100%	100%

Vad gäller Arbetsförmedlingens *anvisningar till arbete* eller *platsförslag till arbete* (fortsättningsvis ”anvisningar” och ”platsförslag”), framgår av Tabell 6.18 att Arbetsförmedlingen, under den aktuella perioden, *inte* har anvisat eller förmedlat några platsförslag till 39 procent av det totala antalet (30 796 st) personer i målgruppen. I kontrollgruppen har några anvisningar och/eller platsförslag inte förmedlats till 20 procent av det totala antalet (37 751 st) personer. Kontrollgruppen har i störst utsträckning (47 procent) fått 1-5 anvisningar och platsförslag. Hos målgruppen var andelen lägre, då samma antal anvisningar och platsförslag förekom hos 43 procent. Arton (18) procent i kontrollgruppen har fått 6-10 anvisningar och platsförslag, jämfört med 11 procent hos målgruppen. Sju (7) procent i kontrollgruppen fick 11-15 anvisningar och platsförslag jämfört med 4 procent i målgruppen.

Det kan därmed konstateras, att kontrollgruppen under perioden generellt fått fler anvisningar och platsförslag och på så sätt mer stöd av Arbetsförmedlingen än vad målgruppen fått.

Tabell 6.18 Antal förmedlade anvisningar eller platsförslag mellan den 1 februari och 31 oktober 2014 till matchningsbara (antal och procentandelar) som var öppet arbetslösa eller som deltar/deltagit i arbetsmarknadspolitiskt program

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma		Kontrgrp	Målgrp
0	7690	11895	19585	0	20%	39%
1–5	17899	13130	31029	1–5	47%	43%
6–10	6978	3539	10517	6–10	18%	11%
11–15	2780	1254	4034	11–15	7%	4%
16–20	1208	480	1688	16–20	3%	2%
20+	1196	498	1694	20+	3%	2%
Totalsumma	37751	30796	68547	Totalsumma	100%	100%

Vad gäller Arbetsförmedlingens erbjudande av anvisningar och platsförslag fördelat på kön, visar siffrorna (se Tabell 6.19) inte några markanta skillnader i fördelningen av stödet till kvinnor respektive till män. I målgruppen skiljer sig anvisningar och platsförslag som mest med 2 procentenheter vad gäller 1–5 anvisningar, där män 37 procent respektive 35 procent kvinnor får 1–5 anvisningar. Femtiotre (53) procent kvinnor får inte någon anvisning eller platsförslag alls i jämförelse med 52 procent män som inte får det. I övrigt förhåller sig siffrorna (med 1 procentenhets skillnad i 11–15 anvisningar och platsförslag) likadant mellan män och kvinnor i målgruppen.

I kontrollgruppen förekommer också som mest 2 procentenheters skillnad mellan könen avseende de personer som inte får någon anvisning eller platsförslag alls och de personer som får 11–15 anvisningar. I övrigt är förhållandena lika för kvinnor och män.

Även i denna fråga föreligger således skillnaderna inte i respektive grupp mellan könen utan mellan målgrupp och kontrollgrupp.

Tabell 6.19 Antal förmedlade anvisningar eller platsförslag mellan den 1 februari och 31 oktober 2014, fördelat på kön (procentandelar) till matchningsbara som var öppet arbetslösa eller som deltar/deltagit i arbetsmarknadspolitiskt program

	Kontrgrp		Målgrp		
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	
0	29%	31%	0	53%	52%
1–5	47%	47%	1–5	35%	37%
6–10	15%	13%	6–10	7%	7%
11–15	5%	5%	11–15	3%	2%
16–20	2%	2%	16–20	1%	1%
20+	2%	2%	20+	1%	1%

Av Tabell 6.20 nedan, framgår att målgruppen i störst utsträckning (10,2 procent) under den aktuella perioden deltog i *Jobbgaranti för ungdomar* jämfört med 3,1 procent i kontrollgruppen. I målgruppen deltog fler (6,8 procent) i *Förberedande utbildning* än i kontrollgruppen (4,7 procent).

I kontrollgruppen förekom i störst utsträckning (19,4 procent) deltagande i *Jobb och utvecklingsgaranti* jämfört med 8,9 procent i målgruppen. 3,7 procent i målgruppen (2,4 procent i kontrollgruppen) deltog i *Arbetspraktik*. Fördelningen av deltagande i *Arbetslivsinriktad rehabilitering* var ganska jämt fördelat mellan målgrupp (2,9 procent) och kontrollgrupp (2,9 procent).

Sammanfattningsvis deltog personerna i målgruppen i större utsträckning i nedan presenterade programinsatser hos Arbetsförmedlingen jämfört med kontrollgruppen (förutom avseende deltagande i *Arbetsmarknadsutbildning* och *Jobb och utvecklingsgarantin* där kontrollgruppen hade större andel deltagande).

Tabell 6.20 Andel av målgrupp och kontrollgrupp som deltagit i specificerat arbetsmarknadspolitiskt program eller insats mellan den 1 februari och 31 oktober 2014

	Kontrgrp	Målgrp
Aktiviteter inom vägledn.och platsförm. (AFP)	0,3%	0,5%
Arbetsmarknadsutbildning (AUB)	3,3%	2,8%
Förberedande utbildning (FUB)	4,7%	6,8%
Jobbgaranti för ungdomar (UGA)	3,1%	10,2%
Jobb och utvecklingsgaranti (JOB)	19,4%	8,9%
Fas 3 (TRE)	0,1%	0,4%
Arbetslivsriktad rehabilitering (ARB)	2,6%	2,9%
Arbetspraktik (APR)	2,4%	3,7%
Specialistinsats (SPC)	0,0%	0,0%

Av Tabell 6.21 framgår att av de personer som kvarstod i respektive grupp per den 31 oktober, de flesta i målgruppen (19 procent) deltog eller hade någon gång deltagit i Arbetsförmedlingens programinsats *Jobb och utvecklingsgaranti* under perioden (1 februari – 31 oktober 2014). Kontrollgruppen hade dock störst andel (37,5 procent) deltagande i *Jobb och utvecklingsgarantin*, vilket motsvarar en nästan dubbelt så hög andel som hos målgruppen. En större andel, (jämfört med baslinjemätningen) av personerna som fanns kvar i respektive grupp vid uppföljningstidpunkten, erbjöds *Jobb och utvecklingsgaranti*.

Fjorton (14) procent av målgruppen fick *Förberedande utbildning* i jämförelse med 9,7 procent i kontrollgruppen. Mer än dubbelt så många ungdomar fick insatser i form av *Jobbgaranti för ungdomar* i målgruppen (12,1 procent) jämfört med kontrollgruppen (2,8 procent). Något fler i målgruppen erhöll också insatser i form av *Arbetspraktik* och *Arbetslivsriktad rehabilitering* än kontrollgruppen, däremot erhöll kontrollgruppen något större utsträckning *Arbetsmarknadsutbildning* än målgruppen.

Tabell 6.21 Andel av målgrupp och kontrollgrupp som fortfarande eller åter var öppet arbetslösa den 31 oktober 2014, som deltagit i specificerat arbetsmarknadspolitiskt program eller insats mellan den 1 februari och 31 oktober 2014

	Kontrgrp	Målgrp
Aktiviteter inom vägledn och platsförmedl (AFP)	0,6%	1,1%
Arbetsmarknadsutbildning (AUB)	6,9%	5,9%
Förberedande utbildning (FUB)	9,7%	14,1%
Jobbgaranti för ungdomar (UGA)	2,8%	12,9%
Jobb och utvecklingsgaranti (JOB)	37,5%	19,1%
Fas 3 (TRE)	0,2%	0,8%
Arbetslivsinriktad rehabilitering (ARB)	4,0%	5,1%
Arbetspraktik (APR)	3,6%	6,5%
Specialistinsats (SPC)	0,0%	0,0%

Tittar man på samma tabell ur jämställdhetsperspektiv, dvs. *hur Arbetsförmedlingens insatser fördelas mellan kvinnor och män*, visar resultaten att det endast föreligger marginella skillnader mellan könen i respektive grupp.

Av Tabell 6.22 framgår att fördelningen i målgruppen i såväl *Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling*, *Förberedande utbildning*, *Arbetslivsinriktad rehabilitering*, *Arbetspraktik* är likadan eller näst intill likadan (skillnader mellan 0,1–0,4 procentenheter) mellan män och kvinnor. Kvinnor erbjuds eller deltar i något större utsträckning i *Arbetspraktik* (kvinnor 3,9 procent, män 3,5 procent) och *Förberedande utbildning* (6,9 procent kvinnor jämfört med 6,8 procent män) medan män i något större utsträckning erbjuds deltagande i *Arbetsmarknadsutbildning*, *Jobb och utvecklingsgaranti fas 3*, *Jobb och utvecklingsgaranti* och *Jobbgaranti för ungdomar*, i vilken den största skillnaden förkommer (11,9 procent män jämfört med 8,4 procent kvinnor).

I kontrollgruppen skiljer sig siffrorna som mest avseende insatser i form av *Jobbgaranti för ungdomar* (erbjuds till något färre kvinnor (2,3 procent) än män (3,5 procent)), *Arbetsmarknadsutbildning* (2,6 procent kvinnor och 3,8 procent män) och *Arbetslivsinriktad rehabilitering* där något fler kvinnor (3,1 procent) än män (2,2 procent) erbjuds denna insats. Resterande insatser fördelas

enligt siffrorna i princip likadant (med 0,1 procentenhets skillnad) mellan kvinnor och män i kontrollgruppen.

Skillnader föreligger i stället mellan målgrupp och kontrollgrupp avseende de olika insatserna och såsom det beskrivits i Tabell 6.20 och 6.21 ovan.

Tabell 6.22 Andel av målgrupp och kontrollgrupp som deltagit i specificerat arbetsmarknadspolitiskt program eller insats mellan den 1 februari och 31 oktober 2014, fördelat på kön

	Kontrgrp		Målgrp	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Akt inom vägledn och platsförmedl (AFP)	0,3%	0,3%	0,5%	0,5%
Arbetsmarknadsutbildning (AUB)	2,6%	3,8%	2,1%	3,3%
Förberedande utbildning (FUB)	4,0%	5,1%	6,9%	6,8%
Jobbgaranti för ungdomar (UGA)	2,3%	3,5%	8,4%	11,9%
Jobb och utvecklingsgaranti (JOB)	19,4%	19,5%	8,7%	9,0%
Fas 3 (TRE)	0,1%	0,1%	0,3%	0,5%
Arbetslivsriktad rehabilitering (ARB)	3,1%	2,2%	2,8%	2,9%
Arbetspraktik (APR)	2,4%	2,3%	3,9%	3,5%

Tabell 6.23 nedan, visar vilka avaktualiseringsorsaker som hade registrerats hos Arbetsförmedlingen vid uppföljningstidpunkten, varvid kan konstateras att flest antal personer i kontrollgruppen avaktualiserats på grund av att de gått till *Arbete utan stöd* 40,3 procent, vilket är nästan dubbelt så många som i målgruppen (22,7 procent). En något större andel i kontrollgruppen än i målgruppen gick till *Arbete med stöd* (där arbetsgivaren från Arbetsförmedlingen erhåller ekonomiskt stöd eller skattekreditering av p.g.a. att denne anställer en individ som står långt ifrån arbetsmarknaden). Dubbelt så många personer i målgruppen (5 procent) jämfört med kontrollgruppens 2,2 procent hade avaktualiserats p.g.a. *Reguljära studier*. Detta torde kunna kopplas till relationen mellan andelen unga vuxna i respektive grupp, där fler än dubbelt så många unga vuxna ingår i målgruppen jämfört med kontrollgruppen (se Tabell 6.2).

Vad gäller Arbetsförmedlingens *Övriga avaktualiserade* (i vilken bl.a. ingår personer som kodadats med ”okänd orsak”⁵) ingår 22,5 procent av målgruppen i denna avaktualiseringskategori jämfört med kontrollgruppens 6,6 procent.

Siffror på *Öppen arbetslöshet* i båda grupperna förefaller ligga tämligen jämnt, dock är andelen något större i kontrollgruppen. Likaså deltar målgruppen i något större andel (totalt 0,9 procent) i *Förberedande utbildning* jämfört med kontrollgruppen och näst intill samma förhållande råder gällande deltagande i *Arbetspraktik*.

Tabell 6.23 Hos Arbetsförmedlingen registrerad status
(antal och procentandelar) per den 31 oktober 2014

	Kontrgrp	Målgrp	Totalsumma	Kontrgrp	Målgrp
Arbete utan stöd	40 970	22 716	63 686	40%	23%
Arbete med stöd	6 818	5 720	12 538	7%	6%
Reguljära studier	2 254	4 986	7 240	2%	5%
Övriga avaktualiserade	6 757	22 493	29 250	7%	23%
Öppet arbetslösa	26 298	24 709	51 007	26%	25%
Aktiviteter vgl & plf	96	157	253	0%	0%
Förberedande utbildning	280	894	1 174	0%	1%
Arbetsmarknadsutbildning	453	416	869	0%	0%
Arbetspraktik	436	710	1 146	0%	1%
Rehabilitering	771	986	1 757	1%	1%
Jobbgaranti för ungdomar	998	3 969	4 967	1%	4%
Jobb- och utvecklingsgarantin	12 519	6 108	18 627	12%	6%
Övr program med aktivitetsstöd	430	353	783	0%	0%
Övriga inskrivna	2 637	5 649	8 286	3%	6%
Övrigt		3	3	0%	0%
Totalsumma	101 717	99 869	201 586		

⁵ Alla har rätt att vara inskrivna hos Arbetsförmedlingen och myndigheten kan inte hindra någon från att skriva in sig. Däremot har Arbetsförmedlingen rätt att, när individen under en längre tid inte går att få tag på, när kallelser har skickats och individen inte är kontaktbar, avaktualisera denne p.g.a. okänd orsak. Enligt Arbetsförmedlingen är det troligt att en individ som inte erhåller någon ersättning eller deltar i någon insats inte heller har något incitament till kontakt. Några sanktioner utgår inte heller från Arbetsförmedlingens sida.

Som framgår av Tabell 6.24 förekommer inga större skillnader i fördelningen mellan kvinnor och män i respektive grupp. I målgruppen har lika många kvinnor som män (23 procent vardera) gått till *Arbete utan stöd*, dock har fler män (7 procent) än kvinnor (4 procent) gått till i *Arbete med stöd*. Jämfört med kontrollgruppen har 40 procent kvinnor, respektive 41 procent män gått till *Arbete utan stöd*, medan fler män (8 procent) än kvinnor (5 procent) har registrerats vara i *Arbete med stöd*. I såväl målgrupp som kontrollgrupp synes kvinnor i något större utsträckning ha gått till *Reguljära studier*, dock är skillnaderna mycket små (1–2 procentenheter).

Något fler män (27 procent) än kvinnor (25 procent) i kontrollgruppen uppgavs vara i öppen arbetslöshet, vilket också är överensstämmande lika i målgruppen (23 procent män och 22 procent kvinnor).

Övriga avaktualiserade består till 23 procent av män och 22 procent av kvinnor. Jämfört med kontrollgruppen utgörs denna grupp endast av 8 procent kvinnor och 6 procent män, dvs. fler kvinnor finns i kategorin *Övriga avaktualiserade* än männen. Även den erbjudna insatsen *Jobbgaranti för ungdomar* visar förekomst av något fler män (5 procent) än kvinnor (3 procent) i målgruppen.

I kontrollgruppen var något fler kvinnor kategoriserade med *Reguljära studier* (3 respektive 2 procent), *Jobb och utvecklingsgaranti*, (13 respektive 12 procent) samt *övriga inskrivna* (3 procent respektive 2 procent). Samma skillnad (1 procentenhet) förelåg mellan könen gällande kategorin *Övriga inskrivna*.

Sammanfattningsvis är skillnaderna mellan könen så marginella, att det inte torde vara rimligt att uttala sig om att Arbetsförmedlingen fördelar insatser på olika sätt mellan könen. Snarare förekommer, som ovan nämnt, skillnader mellan kontrollgrupp och målgrupp.

Tabell 6.24 Hos Arbetsförmedlingen registrerad status (procentandelar) fördelat på kön per den 31 oktober 2014

	Kontrgrp		Målgrp	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbete utan stöd	40%	41%	23%	23%
Arbete med stöd	5%	8%	4%	7%
Reguljära studier	3%	2%	6%	4%
Övriga avaktualiserade	8%	6%	22%	23%
Öppet arbetslösa	25%	27%	24%	26%
Aktiviteter vgl & plf	0%	0%	0%	0%
Förberedande utbildning	0%	0%	1%	1%
Arbetsmarknadsutbildning	0%	0%	0%	0%
Arbetspraktik	0%	0%	1%	1%
Rehabilitering	1%	1%	1%	1%
Jobbgaranti för ungdomar	1%	1%	3%	5%
Jobb- och utvecklingsgaranti	13%	12%	6%	6%
Övr program med aktivitetsstöd	0%	0%	0%	0%
Övriga inskrivna	3%	2%	7%	5%
	100%	100%	100%	100%

6.4 Diskussion och slutsatser

Inledning

Resultaten av registerstudien ger, enligt utredningens uppfattning, en god inblick i hur målgruppen ser ut vad gäller köns- och åldersfördelning, matchningsbarhet samt vilka stöd och insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program som målgruppen erbjuds/erhåller i förhållande till personer som har försörjning genom arbetslöshetsförsäkring.

Den statistisk som tagits fram i samband med registerstudien är baserad på sådana data som Arbetsförmedlingen faktiskt registrerar, varvid den inte återspeglar Arbetsförmedlingens arbetsprocesser och information som kan framkomma genom t.ex. daganteckningar, handlingsplaner eller inlämnade aktivitetsrapporter.

Beskrivning av målgruppen

Mottagare av ekonomiskt bistånd har av såväl forskare som av bl.a. Arbetsförmedlingen (se kapitel 3) beskrivits vara yngre, lägre utbildade och i större utsträckning utrikes födda. Biståndsmottagarnas svagare ställning på arbetsmarknaden har ansetts tydliggöras genom längre inskrivningstider hos Arbetsförmedlingen i jämförelse med andra grupper som har andra försörjningskällor och såväl myndighetens som de inskrivnas aktivitet har ansetts variera beroende på vilken ersättningsform de sökande har. Det finns också uppgifter bl.a. om att personer som saknar ersättning, i lägre utsträckning anvisas till arbetsmarknadspolitiska program än personer som får arbetslöshetsersättning. Med hänvisning till statistik hos Socialstyrelsen har personer med ekonomiskt bistånd uppskattats till ca 60 000 under året 2012.

Målgruppen, vari personer med ekonomiskt bistånd ingår, men som enligt direktivet innefattar alla sökande som är öppet arbetslösa och som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsersättning, utvecklingsersättning eller etableringsersättning, uppgick i urvalet per den 31 januari 2014 till nästan 100 000 personer. Kontrollgruppen som utredningen gjort jämförelser med var i princip lika stor.

Vad gäller kön och ålder, var något fler män i kontrollgruppen, såväl vid baslinjemätning som vid uppföljning (runt 60 procent) jämfört med målgruppen.

Av resultaten framgår vidare att gruppen *unga vuxna* (<20 upp till 29 år) är större i målgruppen i förhållande till kontrollgruppen och utgör sammanlagt över 40 procent av samtliga personer. Detta stämmer också överens med den bild som bl.a. Arbetsförmedlingen tidigare uppgivit.

Födelseregion

Resultaten visar tydliga data avseende födelseregion i respektive grupp, varvid kontrollgruppen klart var överrepresenterad av svenskfödda personer, medan fördelningen i målgruppen var ca 50/50 utrikes- och svenskfödda. Andelen svenskfödda personer minskade dock något i målgruppen vid uppföljningsmätningen.

Utbildningsnivå

Vad gäller personernas utbildningsgrad, visar resultaten att omkring 30 procent i såväl målgrupp som kontrollgrupp hade eftergymnasial utbildning. En något större andel hade dock gymnasial utbildning i kontrollgruppen och en större andel hade enbart grundskoleutbildning i målgruppen. Det är därmed, enligt utredningens uppfattning, inte möjligt att utifrån dessa data dra slutsatsen att målgruppen generellt skulle anses ha en lägre utbildningsgrad än kontrollgruppen. Däremot är det rimligt att anta att eftersom gruppen unga vuxna, som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden, är överrepresenterad i målgruppen, det är denna grupp som också generellt är lägre utbildad.

Matchningsbarhet

När det kommer till Arbetsförmedlingens bedömning om matchningsbarhet⁶ i respektive grupp, visar siffrorna att majoriteten i både kontrollgruppen och målgruppen av Arbetsförmedlingen ansetts matchningsbara, såväl vid baslinjemätningen som vid uppföljningen. Skillnader framkommer dock när uppdelning gjorts på matchningsbarhet avseende personer med funktionsnedsättning och gruppen unga vuxna (se fortsatt diskussion nedan).

Inskrivningstider

Data om inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen ger inte riktigt den bild som tidigare rapporterats om (se bl.a. Arbetsförmedlingens återrapporering 2013), dvs. att målgruppen generellt skulle ha längre inskrivningstider än kontrollgruppen. Målgruppen har till något större andel (ca 53 procent) än kontrollgruppen (47 procent) inskrivningstider om 0–90 dagar. När det gäller övriga, längre inskrivningstider (91–180 samt 181–419 dagar) förekommer en större andel personer i kontrollgruppen än i målgruppen. Ungefär 2 procent av målgruppen

⁶ Dvs. Arbetsförmedlingens handläggare bedömer att personen i fråga är eller inte är matchningsbar mot arbetsmarknaden.

hade dock vid baslinjemätningen varit inskrivna i 731 eller fler dagar.

Vad gäller unga vuxna var i princip lika stor andel i kontrollgruppen som i målgruppen inskrivna lika långa tider. Dock ingick fler än dubbelt så många unga vuxna i målgruppen jämfört med kontrollgruppen. Det är dock, vad gäller inskrivningstider, viktigt att notera att personer som av olika anledningar avaktualiserats hos Arbetsförmedlingen, återigen kan skrivas in, varvid ny inskrivningstid börjar löpa. När jämförelser sedan görs avseende inskrivningstider, framgår endast den senast registrerade inskrivningstiden. På så sätt är det sannolikt att inskrivningstiderna i sig inte ger en verklig bild av den faktiska historiken för varje enskild person. Denna omständighet blir särskilt viktig att beakta när det gäller gruppen unga vuxna, då det är vanligt att unga t.ex. varvar studier med kortare eller längre perioder av arbete eller att de tillfälligt avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen av andra orsaker, för att sedan igen bli arbetslösa med ny registrerbar inskrivningstid. I och med att Arbetsförmedlingen i sina återrapporteringar har angivit inskrivningstid som jämförelsefaktor, har utredningen funnit att faktiska jämförelser ändå kan och bör göras. Slutsatsen som kan dras av erhållna data är i vart fall att målgruppens inskrivningstider generellt *är kortare* än kontrollgruppens, medan inskrivningstiderna för unga vuxna i princip inte skiljer sig åt mellan målgrupp och kontrollgrupp.

Funktionsnedsättning

Dokumenterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga tycks, enligt resultaten, inte bidra till några större skillnader avseende inskrivningstider mellan kontrollgrupp och målgrupp.

Resultaten visar däremot att Arbetsförmedlingen har ansett personerna med dokumenterad funktionsnedsättning i kontrollgruppen vara matchningsbara i något större utsträckning än de med funktionsnedsättning i målgruppen.

Kontakter med Arbetsförmedlingen

Vad gäller Arbetsförmedlingens *kontakter* med personer som deltar eller någon gång under perioden mellan baslinje- och uppföljningsmätning deltagit i något arbetsmarknadspolitiskt program, visar data att Arbetsförmedlingen *inte har haft någon kontakt* överhuvudtaget med ca 863 personer (3 procent) av målgruppen, jämfört med 172 personer (avrundat till 0 procent) i kontrollgruppen. Generellt registrerades i större utsträckning, fler kontakter mellan Arbetsförmedlingen och kontrollgruppen.

Utifrån aktuella data är det dock oklart vad som faktiskt ingår i Arbetsförmedlingens begrepp *kontakt* och om kontakterna huvudsakligen sker i *kontroll- och/eller uppföljningssyfte*, om de avser *stöd* till den enskilde i dennes arbetssökande eller om de avser både och. Vare sig formen eller orsaken till kontakterna framgår av statistiken. Oavsett vad kontakterna i praktiken innefattar, så visar siffrorna att *målgruppen erhåller mindre* av denna form av *stöd* än kontrollgruppen.

Om kontakterna huvudsakligen utgörs av kontroll och/eller uppföljning kan en rimlig förklaring till fler kontakter med kontrollgruppen vara att denna, för att erhålla arbetslöshetsersättning, åläggs krav som enligt lag är sanktionerade med åtgärder. Den sökande har då ett motiv att hålla sig kontaktbar gentemot Arbetsförmedlingen för att få behålla sin ersättning. Likaså finns en skyldighet för Arbetsförmedlingen att följa upp och kontrollera att ställda krav följs av den enskilde.

För målgruppen som inte är berättigad till någon ersättning eller som inte deltar i något statligt arbetsmarknadspolitiskt program, finns dock *inte några sanktioner* kopplade till inskrivningen, varför Arbetsförmedlingen inte heller må ha motiv att i samma utsträckning följa upp och kontrollera dessa personer.

I konsekvens med detta uppger Arbetsförmedlingen att myndigheten erbjuder målgruppen en *frivillig service*. Samtidigt kan tillräckliga motiv även saknas för den enskilde att hålla sig kontaktbar inför Arbetsförmedlingen, så länge vare sig ersättning, programinsats eller sanktioner ingår i den erbjudna servicen och så länge han eller hon tror sig kunna lösa situationen själv.

Förekomst av Arbetsförmedlingens anvisningar och platsförslag

Vad gäller Arbetsförmedlingens stöd i form lämnade *anvisningar och platsförslag*, visas i registerstudien att sådant stöd inte erbjuds överhuvudtaget till nästan 40 procent av målgruppen i jämförelse med ca 20 procent av kontrollgruppen. Kontrollgruppen fick dessutom generellt fler anvisningar och platsförslag, vilket indikerar att målgruppen inte får (i vart fall inte i denna form) samma stöd i sitt arbetssökande i jämförelse med kontrollgruppen.

Förekomst av Arbetsförmedlingens insatser

När det gäller Arbetsförmedlingens *insatser* i form av arbetsmarknadspolitiska program, visar resultaten att kontrollgruppen i störst utsträckning och i över dubbelt så många fall (mellan baslinjemätning och uppföljning) deltog eller hade någon gång deltagit i *Jobb och utvecklingsgaranti*. Insatsen *Jobbgaranti för ungdomar* hade däremot ett högre deltagande hos målgruppen. Vidare framkom det inte några avsevärda skillnader mellan deltagande i insatser mellan grupperna. Det noteras dock att förekomsten av övriga insatser i sig inte var stor i någon av grupperna (mellan 0 och 4,7 procent frånsett de insatser som ovan beskrivits).

Vid uppföljningstidpunkten, den 31 oktober gjordes samma statistiska analys på de kvarvarande personerna i respektive grupp, varvid slutsatsen kunde dras att målgruppens deltagande i *Förberedande utbildning* under perioden hade ökat till det dubbla. En viss ökning av deltagande i *Jobbgaranti för ungdomar* och en förhållandevis stor ökning av målgruppens deltagande i *Jobb och utvecklingsgaranti* (från 8.9 till 19.1 procent) hade också under den aktuella perioden skett. Däremot var förekomsten av deltagande i *Jobb och utvecklingsgarantin* i kontrollgruppen nästan dubbelt så stor (37,5 procent).

Sammanfattningsvis kan konstateras att insatser ges till såväl målgrupp som kontrollgrupp, men att kontrollgruppen oftare tar del av Arbetsförmedlingens insatser i form av *Jobb och utvecklingsgaranti*, medan målgruppen erhåller mer av förberedande insatser såsom *Förberedande utbildning* och insatser för unga genom *Jobbgaranti för ungdomar*. Det kan härutöver konstateras att några stora skillnader inte tycks föreligga i respektive grupp mellan män och kvinnor, utan

de största skillnaderna förekommer mellan kontrollgrupp och målgrupp.

Status vid uppföljningstidpunkt

Var har då hänt med respektive grupp från baslinjemätningen till uppföljningstidpunkten?

Dryga 40 procent av kontrollgruppen hade per den 31 oktober 2014 gått till arbete utan stöd och samma gäller drygt 20 procent av målgruppen. För målgruppens vidkommande hade dock nästan lika stor andel avaktualiserats under kategorin *Övriga avaktualiserade*, där Arbetsförmedlingen inte vet var dessa personer har tagit vägen. Trots att det är fritt för alla att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen, har myndigheten rätt att avaktualisera en individ efter ett antal misslyckade kontaktförsök.

Hos kontrollgruppen förekom också denna avaktualiseringskategori, dock i mycket mindre utsträckning (sannolikheten att en person i kontrollgruppen avskrivs av okänd orsak anses, enligt Arbetsförmedlingen, vara mindre än hos målgruppen, dels på grund av de tätare uppföljningskontakterna med Arbetsförmedlingen, dels på grund av sanktionsreglerna i ALF).

I princip lika stora andelar (runt 25 procent) var vid uppföljningstidpunkten kategoriserade som *Öppet arbetslösa* i såväl kontroll- som målgrupp.

Sammanfattning av resultaten

Målgruppen består av en jämn fördelning mellan män och kvinnor. Unga vuxna är överrepresenterade i förhållande till övriga åldrar. I målgruppen ingår såväl personer med endast grundskolenivå, men består av i princip lika stor andel personer med eftergymnasial utbildning, varvid det generellt inte kan antas att målgruppen är lägre utbildad än kontrollgruppen. Majoriteten av personerna i målgruppen har av Arbetsförmedlingen bedömts vara matchningsbara, men synes ändå få mindre stöd av Arbetsförmedlingen i form av färre anvisningar och platsförslag till arbete än personer i kontrollgruppen med ersättning. Även färre kontakter förekommer mellan Arbetsförmedlingen och personer i målgruppen än med personer i kontrollgruppen. Detta

kan å ena sidan vara en konsekvens av att tydligt kravställande och därtill kopplade sanktioner saknas för Arbetsförmedlingen avseende målgruppen, varvid kontakter i form av kontroll/uppföljning inte heller är nödvändiga i lika stor utsträckning som för kontrollgruppen, men det kan också indikera att färre kontakter med Arbetsförmedlingen innebär mindre stöd i arbetssökarprocessen, vilket träffar målgruppen i större utsträckning än kontrollgruppen.

Det framkommer i sig inte av resultaten att målgruppen skulle få färre (statliga) arbetsmarknadspolitiska insatser än kontrollgruppen, däremot synes fördelningen skilja sig åt på så sätt att fler i kontrollgruppen tas in i *Jobb- och utvecklingsgarantin*, medan fler i målgruppen ges *Förberedande utbildning* och *Jobbgaranti för ungdomar*.

Resultaten visar vidare att nio månader efter baslinjemätningen kvarstod av ursprungliga ca 100 000 öppet arbetslösa personer, endast dryga 25 procent i såväl kontrollgrupp som målgrupp i öppen arbetslöshet. Resten hade avaktualiserats på grund av arbete, diverse programinsatser, reguljära studier, eller i övrigt avaktualiserats. Siffrorna visar dock att *dubbelt så många i kontrollgruppen var i arbete vid uppföljningstidpunkten jämfört med målgruppen*, medan målgruppen i större utsträckning hade avaktualiserats av okänd anledning.

Med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet, väcker resultaten av registerstudien frågor om Arbetsförmedlingens arbetssätt och prioriteringar, om drivkrafter hos såväl Arbetsförmedlingen som den arbetssökande samt om ansvarsfördelning och samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Även om målgruppen i många sammanhang inom forskning och rapporter (se kapitel 3) beskrivs som stående längre bort ifrån arbetsmarknaden, visar resultaten i aktuell registerstudie att Arbetsförmedlingen bedömt majoriteten av målgruppen, dvs. ca 84 procent, vara matchningsbara mot arbetsmarknaden. Med hänsyn till att nästan dubbelt så många i kontrollgruppen jämfört med målgruppen, efter nio månaders uppföljning kommit i arbete, väcks därför frågan om ett förändrat arbetssätt (med fler kontakter, fler anvisningar till arbete och fler förmedlade platsförslag) i likhet med myndighetens sätt att arbeta med kontrollgruppen, inte skulle kunna bidra till att målgruppens arbetssökarprocess underlättas och på sikt leder till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

6.5 Uppföljningsstudie – handlingsplaner

6.5.1 Metod

Med anledning av utredningens uppdrag att kartlägga och analysera Arbetsförmedlingens stöd och insatser, ville utredningen, utöver registerstudien, undersöka hur Arbetsförmedlingens stöd och insatser uttrycks i planeringen för målgruppen och vilka eventuella krav som ställs på den sökande i samband med denna planering.

Som komplement till registerstudien fick utredningen, enligt överenskommelse med Arbetsförmedlingen, ett slumpmässigt representativt urval⁷ av 182 avidentifierade handlingsplaner för genomgång.

Utredningens uppdrag, som ovan nämnts, avser att kartlägga vilka *stöd och insatser* Arbetsförmedlingen erbjuder. Med *insatser* menar utredningen därvid i princip Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet och dess olika arbetsmarknadspolitiska program och med *stöd* avses t.ex. tips, rådgivning, information o dyl.

Utredningen gör i denna del av kartläggningen inte anspråk på att utifrån en statistisk metod redovisa exakt hur många stöd/insatser som Arbetsförmedlingen faktiskt bistår den sökande med.

I och med att utredningen erhållit *vid tillfället (oktober 2014) aktuella* handlingsplaner, förekommer i urvalet av uppföljningsstudien i viss mån även *personer med ersättning* från Arbetsförmedlingen eftersom dessa personer kan ha fått arbetsmarknadspolitiska insatser efter det att urvalet gjorts. I de handlingsplaner som utredningen tagit del av och där det förekom någon form av insats, noterades samtliga insatser som denna person hade fått. Redovisningen vad gäller Arbetsförmedlingens *insatser* är således enbart avsedd att betraktas som ett komplement till bilden av *vilka* insatser som förekommit *mest frekvent* under den *tid* som personerna i fråga har varit inskrivna.

Det ska även noteras att de ordval och begrepp som används i redovisningen är sådana som använts av Arbetsförmedlingen i handlingsplanerna och utredningen har alltså avstått från att på egen hand tolka vad som eventuellt avses i handlingsplanen därest kontexten inte ger entydig vägledning.

⁷ Urval av det totala antalet personer i målgruppen (99 869 st.).

6.5.2 Resultat av uppföljningsstudie

Arbetsförmedlingens stöd

Det i särklass vanligaste stödet (i ca 85 procent av handlingsplanerna) utgörs av diskussionsunderlag för *matchning*⁸ till olika arbeten inom det område som kan anses lämpligt med hänsyn till den sökandes yrkesbakgrund eller utbildning. Arbetsförmedlingen lämnar också i stor utsträckning *information om myndighetens olika servicevägar*, om *information på hemsidan*, *platsbanken*, om *villkor för a-kassa*, *aktivitetsrapportering* m.m.

Det framgår vidare att *Arbetsförmedlingen ger tid för uppföljning och ny planering* i ca 43 procent av handlingsplanerna och att *anvisning/platsförslag lämnats* i ca 23 procent av fallen.

I ca 19 procent av handlingsplanerna *välkomnar Arbetsförmedlingen den sökande att kontakta eller besöka Arbetsförmedlingen vid behov av samtal, tips eller råd*. Av ca 16 procent av handlingsplanerna framgår att Arbetsförmedlingen anvisat den sökande till någon arbetsmarknadspolitisk insats. I ca 13 procent framkommer det att Arbetsförmedlingen *överväger behov av stöd för ökade möjligheter till försörjning* och i lika stor utsträckning *välkomnar Arbetsförmedlingen eller bjuder in den sökande till seminarier, workshops, rekryteringsträffar, jobbmingel, jobbmässor* m.m.

Arbetsförmedlingens insatser

Genomgången av handlingsplanerna visar att den sökande i 122 av de 182 handlingsplanerna, åtminstone någon gång under den arbetsökandes inskrivningstid/historik hos Arbetsförmedlingen (vilket i vissa fall sträcker sig flertalet år tillbaka), hade erbjudits minst *en insats*.

Resultaten visar att av samtliga hos Arbetsförmedlingen listade insatser, var *Förberedande utbildning* den i särklass vanligast förekommande⁹ insatsen (99 st) inom målgruppen.

⁸ I denna planering och diskussionsunderlag är det enligt Arbetsförmedlingen troligt att individen faktiskt platsanvisas i många fall, dock framkommer detta inte vanligtvis av handlingsplanerna (förutom i några enstaka) utan i handläggarnas daganteckningar som utredningen inte tagit del av.

⁹ Det bör dock observeras att olika typer av insatser i många fall förekommer flera gånger under en individs arbetslöshetsperiod eller under så lång tid tillbaka som Arbetsförmedlingens träfflista

Den näst mest förekommande insatsen utgjordes av *Arbetspraktik* och förekom 68 gånger¹⁰ i samtliga handlingsplaner. Därefter noterades 50 st. *Jobb- och utvecklingsgaranti-insatser*.¹¹ Insatsen *Ekonomiskt beslut om lots* förekom i lika stor utsträckning, dvs. 50 gånger.

Utredningen noterade vidare 30 fall av insatsen *Jobbgaranti för ungdomar*¹² och i 49 fall förekom insatsen *Rätt till etableringsplan*.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vissa insatser förekommer oftare inom målgruppen som exempelvis *Förberedande utbildning* och *Arbetspraktik*. I och med att utredningen fick ta del av vid tillfället *aktuella* handlingsplaner förekom även vissa handlingsplaner som uppdaterats efter urvalsdatum (den 31 januari 2014) och av vilka framgick att personerna nu hade insatser med pågående bidragsperioder. Exempel på sådana var bl.a. sökande som inträtt i *Jobb och utvecklingsgarantin* (som också visat sig vara ofta förekommande).

Arbetsförmedlingens krav på den sökande

När det gäller Arbetsförmedlingens krav på den enskilde, framgår av de genomgångna handlingsplanerna, att Arbetsförmedlingen i ca 69 procent (126) av fallen kräver att den enskilde *aktivt ska söka arbete* på olika sätt. I de flesta handlingsplanerna beskrivs att den sökande ska använda sig av *information på Arbetsförmedlingens hemsida, söka arbete via olika jobbsajter och själv kontakta arbetsgivare*. I vissa handlingsplaner beskrivs att den sökande ska söka brett och kreativt. I ca 21 procent (38) av handlingsplanerna förväntas de sökande härutöver på Arbetsförmedlingens hemsida *hålla utkik efter samt besöka* anordnade *rekryteringsträffar* och *jobbmässor*. I lika stor utsträckning förväntas de sökande *skapa personliga nätverk* och därvid använda sig av såväl aktuella som tidigare kontaktnät, *marknadsföra sin kompetens* och i en del fall *följa upp* sina jobbsökningar.

angående insatser/program sträcker sig, varför *antalet* insatser, i denna del av kartläggningen, inte kan ställas i relation till antalet handlingsplaner/klienter.

¹⁰ I 3 fall noterades insatserna vara under "pågående bidragsperiod" och i 18 fall "påbörjat ärende".

¹¹ Av dessa 50 noterades härutöver 22 st. vara under "pågående bidragsperiod", vilket antyder att den sökande i aktuell situation kan uppbära aktivitets- eller utvecklingsersättning (och således inte borde räknas till målgruppen).

¹² Av vilka 6 "pågående ärenden och 2 "påbörjade ärenden" som eventuellt innebär att den sökande i aktuell situation uppbär aktivitetsersättning.

I dryga hälften av handlingsplanerna påtalas att sökanden kontinuerligt ska lämna in *aktivitetsrapporter* och av ca 23 procent (42) av handlingsplanerna framgår att Arbetsförmedlingen vill ha en *redovisning av sökta arbeten* och andra åtgärder som den sökande vidtagit för att närma sig egen försörjning.

I ca 26 procent (48) av fallen uttrycks att den sökande förväntas *komma till möten och följa tider för planerad uppföljning och kontakt*. I vissa fall beskrivs även vissa konsekvenser (t.ex. utebliven ersättning eller meddelande till arbetslöshetskassa) för det fall överenskommen planering inte följs eller missköts. I ungefär hälften av fallen förväntas den sökande *meddela Arbetsförmedlingen om eventuella förändringar* i dennes situation, som t.ex. om den sökande fått en anställning, ändrad adress, telefon, sjukdom eller förhinder m.m.

I de flesta fall framgår en *tidsangivelse inom vilken uppföljning eller ny handlingsplan ska upprättas*. Den sökande förväntas då, i ca 31 procent (57) av fallen, *själv ta kontakt med Arbetsförmedlingen* för att få en tid för ny handlingsplan. Vad gäller kravet att den sökande ska kontakta Arbetsförmedlingen för uppföljning är siffran något lägre, dvs. förekommer i ca 28 procent (53) av handlingsplanerna. (I och med att Arbetsförmedlingen anger en tid inom vilken uppföljning eller ny planering ska ske, har utredningen gjort bedömningen att Arbetsförmedlingen också i form av stöd ger sökanden en tid för dessa åtgärder).

I ca 15 procent (27) av handlingsplanerna förväntas den sökande kontakta Arbetsförmedlingen om den sökande vill ha få till ett möte och (i något mindre utsträckning) kontakta Arbetsförmedlingens kundtjänst vid behov av hjälp.

Övrig återkommande information

Vanligast förekommande övrig information, var bl.a. uttryck som *"bedöms ha goda möjligheter till arbete"*. Vidare uppgavs att den sökande *"går på sfi"* eller att denne *"har gått eller nyligen avslutat sfi"*. I ett antal handlingsplaner framkom information att den sökande *" varit förhindrad eller sjuk med läkarintyg"*, att den sökande *"kan öka sina chanser att få arbete genom att bredda sin sökning"* (såväl geografiskt som yrkesmässigt alternativt genom att öka sökaktiviteten). I vissa

handlingsplaner uppgavs den sökandes utbildningsnivå, t.ex. ”*har eftergymnasial utbildning från utlandet*”, ”*har utländsk grundskoleutbildning*” eller ”*saknar grundskoleutbildning*”. I andra uppgavs om den sökande ”*deltidsarbetar*” eller, i förekommande fall, att den sökande ”*tillhör gruppen nyanlända*”.

6.5.3 Diskussion och slutsatser

Sammanfattningsvis är utredningens slutsats att Arbetsförmedlingen ger såväl stöd som insatser till målgruppen. *Stödet*, som det framgår av handlingsplanerna, utgörs huvudsakligen av planering av *matchning*, vilken enligt handlingsplanerna beskrivs genom att personen ska söka vissa angivna typer/kategorier av tjänster/lämpliga arbeten.

Enligt handlingsplanerna förekommer vidare stöd i form av *anvisningar och platsförslag*, dock endast noterat i 16 procent av de genomgångna handlingsplanerna. Det kan vara så att anvisningar och platsförslag mer frekvent dokumenteras i Arbetsförmedlingens daganteckningar, men dessa har utredningen inte tagit del av.

Övrigt stöd visar sig till stor del bestå av bl.a. *information om Arbetsförmedlingens servicevägar*, om *information på hemsidan* och *hur* den enskilde förväntas *söka arbete*. Såsom framkommer av handlingsplanerna synes stödet i tämligen stor utsträckning också vara kopplat till Arbetsförmedlingens krav och förväntningar på den enskilde. Framförallt yttrycks i en stor andel av handlingsplanerna, förväntningen på att individen *aktivt, brett och kreativt ska söka lämpligt arbete*.

Även om det *inte finns några sanktioner* kopplade till om den sökande inte lämnar in en aktivitetsrapport, framgår det av handlingsplanerna att den sökande, i ca hälften av fallen, *förväntas att på angivna datum lämna in en aktivitetsrapport*. Arbetsförmedlingens uppföljning av själva aktivitetsrapporteringen framgår dock inte av handlingsplanerna. Det bör dock härvid noteras att Arbetsförmedlingen har en skyldighet att kontrollera samtliga inskrivnas aktivitetsrapporter.

När eller hur *uppföljning* av aktiviteter i övrigt sker, framgår inte heller i någon större utsträckning av handlingsplanerna. I och med att Arbetsförmedlingen inte enbart arbetar med handlingsplaner utan även journalför aktiviteter och kontakter i sina interna daganteck-

ningar, är det möjligt att en mer kontinuerlig uppföljning sker och noteras på sådant sätt. Huruvida så sker eller i vilken omfattning framgår dock inte av den dokumentation som utredningen fått del av.

Även om Arbetsförmedlingen i planeringen sätter ut en sista tidpunkt för när ny uppföljning och planering ska ske, förväntas den sökande i många fall själv höra av sig till Arbetsförmedlingen för vidare planering och vid behov av hjälp. Vidare förväntas den enskilde via hemsidor och andra kanaler informera sig, skapa egna nätverk, höra av sig till Arbetsförmedlingen och i allmänhet finnas tillgänglig och nåbar för kontakter med såväl Arbetsförmedlingen som potentiella arbetsgivare.

Utredningens genomgång av handlingsplanerna besvarar inte *hur många insatser* målgruppen får. Däremot framgår vilka *typer av insatser* målgruppen tidigare fått (och i begränsad omfattning får). Insatser i form av *Förberedande utbildning* visar sig vara den insats som erbjudits målgruppen i störst utsträckning.

Utredningen har i uppföljningsstudien inte gjort några jämförelser med någon kontrollgrupp. Med hänvisning till resultaten i registerstudien och i synnerhet till de data som avser kontaktfrekvens mellan Arbetsförmedlingen och personerna i målgruppen samt Arbetsförmedlingens anvisningar och platsförslag till arbete, tycks registerstudiens resultat även bekräftas efter genomgången av handlingsplanerna. I vart finns indikationer som tyder på att Arbetsförmedlingen inte arbetar på samma sätt med målgruppen som med kontrollgruppen och frågan kvarstår därför om ett mer omfattande stöd till målgruppen i form av fler kontakter samt fler anvisningar och platsförslag skulle kunna medföra att en högre andel av personerna i målgruppen, i likhet med de sökande som får ersättning, kommer ut i arbete.

7 Överväganden och förslag

7.1 Krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd

Utredningens förslag: I socialtjänstlagen införs ett förtydligande av det i lagen redan befintliga kravet på den enskilde att i första hand själv tillgodose sina behov. Den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetssökande, anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl.

7.1.1 Allmänna utgångspunkter

Inledning

En utgångspunkt för utredningen är enligt direktiven att det i så stor utsträckning som möjligt ska gälla samma krav och uppföljning för samtliga arbetslösa, oavsett försörjningskälla, utan att det därför bortses från fundamentala grundvalar i SoL, såsom barnets rättigheter och principen om självbestämmande och integritet.¹

Genom lagändring den 1 september 2013 gjordes en rad ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, som bl.a. innebär att fler åtgärdsgrunder infördes men åtgärdena² mildrades. Kravet att aktivt söka arbete betonades genom att underlåtenhet att söka arbete är grund för åtgärd. Vidare infördes krav

¹ Se kapitel 2.

² Med åtgärder i ALF:s mening avses varning eller avstängning från rätt till ersättning.

på den enskilde att lämna en aktivitetsrapport vilket bl.a. underlättar för Arbetsförmedlingen att följa upp arbetssökandet och tydliggör att det är den enskilde som själv har ansvaret för att visa sin sökaktivitet. Från den 1 mars 2015 har också, i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, införts en rad åtgärdsregler som innebär en harmonisering av aktivitetsstödet med åtgärdsreglerna i ALF.

Kraven i ALF grundas dels på de allmänna villkoren i 9 § och dels, de nya åtgärdsreglerna i 43–43 b §§. De senare delas i huvudsak in i tre kategorier: misshandling av arbetssökandet, förlängning av tiden i arbetslöshet och orsakande av arbetslöshet. Dessa bestämmelser, åtgärdsgrunder, visar vilka konkreta krav som kan ställas på den enskilde när det gäller rätt till arbetslöshetsersättning. Frågan är då i vad mån motsvarande krav kan eller bör ställas även inom socialtjänsten.

Allmänt om att ställa krav i socialtjänstens verksamhet

Respekten för människornas självbestämmande och integritet som framgår av den s.k. portalparagrafen, 1 kap. 1 § SoL, är en grundläggande princip i socialtjänsten som allt sedan SoL infördes 1982³ avser att betona att socialtjänsten ska ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation.

Att *frivillighet och självbestämmande* är ledorden vid handläggningen av enskilda ärenden betyder emellertid *inte* att det inte går att ställa krav på den enskilde. I förarbetena till 1980 års lag konstaterades bl.a. att i samarbetet mellan socialtjänsten och den enskilde är det viktigt att klienten själv behåller ansvaret för sin situation. Socialtjänsten måste så långt möjligt i samråd med den enskilde klara ut om och hur ett fortsatt hjälpbehov ska kunna förebyggas. Det kan gälla *krav på den enskilde* att genomgå läkarundersökning av hälsotillstånd och arbetsförmåga, att godta lämpliga rehabiliteringsåtgärder som syftar till att han eller hon återvinner eller förbättrar sin arbetsförmåga, att han eller hon *anmäler sig som arbetssökande* vid Arbetsförmedlingen osv.⁴

De krav som ställs måste emellertid anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Socialtjänsten ska, enligt 1 kap. 1 § andra

³ SFS 1980:620.

⁴ Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 196.

stycket, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation, *inriktas på att frigöra och utveckla* enskildas och grupperns egna resurser. Lagens förarbeten uttrycker att det är viktigt att beakta den enskildes ansvar för såväl sin egen situation som medmänniskornas sociala situation. Socialtjänsten ska inte inriktas på att ta över detta ansvar, utan på att frigöra och utveckla den enskildes egna resurser.⁵

För att dessa möjligheter ska kunna förverkligas inom socialtjänsten måste tillvägagångssätt och krav anpassas till enskildas olika förutsättningar. Enligt förarbetena kan en mindre kravfylld hållning i vissa fall vara ett nödvändigt första led i ett rehabiliteringsinriktat behandlingsarbete.⁶ I andra situationer kan socialtjänsten *redan från början* verka mer aktivt genom att klargöra vad som kan och bör göras, vad man finner felaktigt eller skadligt i en människas livsföring och hur man bör gå till väga för att förbättra situationen och stärka individens möjligheter att själv ta ansvar för sin situation. Socialtjänsten har här många uppgifter, sägs det. Den ska tillsammans med klienten söka klara ut vilka handlingsalternativ som finns och vilket livsinnehåll dessa kan tänkas ge den enskilde. Men socialtjänsten ska också i detta samspel vid behov argumentera, försöka skapa insikt, *ställa krav och aktivt påverka klienten*.⁷ Det framgår av Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten att kraven på den enskilde inte kan drivas hur långt som helst. För personer som har sociala problem, till exempel missbruk, är rättspraxis tydlig. De ska i första hand erbjudas hjälp för sina sociala problem och socialtjänsten ska tillsammans med den enskilde planera för hur man på lång sikt ska kunna nå självförsörjning.⁸

Självbestämmanderätten i portalparagrafen accentueras ytterligare av 3 kap. 5 § SoL där det framgår att socialnämndens insatser för den enskilde *ska utformas och genomföras tillsammans* med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Bestämmelsen riktar sig främst till socialarbetarna och innebär att socialtjänsten inte får vidta insatser över huvudet på klienten. Tvingande inslag finns inte i SoL, det är förbehållet särskilda tvångslagar. Som framhålls av Socialstyrelsen ger

⁵ Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 522.

⁶ Jfr Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 210.

⁷ Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 211.

⁸ Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten* s. 85.

SoL inget utrymme för att avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd om den enskilde inte accepterar behandling eller vissa insatser. Det är socialtjänstens ansvar att arbeta på ett sådant sätt att den enskilde blir motiverad till att förändra sin situation.⁹

Sammanfattningsvis innebär det ovan sagda att, trots socialtjänstens grundläggande princip om att frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande vid all handläggning av ärenden m.m. och att nämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde, är detta inte något hinder mot att ställa krav på enskilda som ansöker om ekonomiskt bistånd. Dock måste kraven anpassas utifrån enskildas olika förhållanden. Socialtjänsten måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga. I vissa fall är det viktigt att det, i vart fall inledningsvis, inte ställs för stora krav på den enskilde och i andra fall kan det vara befogat att ställa tydligare krav och förklara för den enskilde vad som behöver göras för att stärka hans eller hennes möjligheter att ta ansvar för sin egen livssituation och för att stärka möjligheterna att leva ett självständigt liv.

Särskilt om att ställa krav på arbetslösa som ansöker om ekonomiskt bistånd

Äldre förarbeten och rättspraxis

I 1980 års SoL hade biståndsparagrafen, dåvarande 6 §, en lite annorlunda lydelse jämfört med nu gällande bestämmelse: Den enskilde *har rätt till bistånd* av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt *om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt*.

Att SoL brukar kallas för en *rättighetslag* utgår från denna bestämmelse. Den enskilde har rätt till bistånd, en rätt som inträder om han eller hon har ett behov för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Som ytterligare förutsättning för rätten till bistånd gällde då, och gäller alltjämt, att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den som är *arbetsför och som kan beredas lämpligt arbete*, uttalas i förarbetena, är endast tillfälligt och till dess att han eller hon själv kan klara sin försörjning berättigad till bistånd enligt ifrågakvarande bestämmelse. När

⁹ Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten* s. 85.

rätten till bistånd ska bedömas, ska det alltså vägas in, sägs det vidare, i vilken omfattning den enskilde själv *genom egna åtgärder* kan tillgodose det föreliggande behovet. Gäller det ekonomiskt hjälp måste hänsyn tas till såväl sådana omständigheter som nyss sagts som den enskildes *egna tillgångar*. Vid bedömningen av rätten till bistånd måste hänsyn också tas till det ansvar som kan vila på *annan huvudman*. Rätt till bistånd föreligger inte om den enskildes behov kan tillgodoses genom någon annan huvudmans försorg.¹⁰

Det finns alltså redan från SoL:s ikraftträdande 1982 ett *arbetskrav* beträffande den som är arbetsför och kan beredas lämpligt arbete. I förarbetena anförs dock att det, liksom i SoL:s föregångare, bör gälla vissa *begränsningar i arbets- och självförsörjningskravet*. En person bör vara berättigad till ekonomiskt bistånd i vissa fall då arbetsförmågan inte utnyttjas om han eller hon av hälsoskäl helt eller delvis bör avhålla sig från arbete. Därmed åsyftas hjälpbehövande som visserligen kan utföra och därmed helt eller delvis försörja sig, men som med hänsyn till hälsotillstånd och framtida arbetsförmåga bör avstå från arbete. Det kan t.ex. gälla en konvalescent eller en person i ett tidigt skede av en sjukdom. Tillståndet i dessa fall *behöver inte innebära arbetsförmåga*, men arbete kan innebära en fara för den fortsatta arbetsförmågan. Enligt motiven bör *i förebyggande syfte* samma begränsningar i arbets- och självförsörjningskravet gälla även enligt SoL.¹¹

Arbets- och självförsörjningskravets innebörd har därefter utvecklats efter hand i avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).¹² Med hänvisning till SoL:s förarbeten konstaterar Regeringsrätten (RegR) i RÅ83 2:70 och RÅ85 2:5 att en hjälpsökande som *utan giltigt skäl vägrar att ta anvisat arbete* kan nekas bistånd. I det senare målet uttalas även implicit att man, såvida det inte finns giltiga skäl, ska vara *anmäld som arbetssökande och söka arbete*. Skyldigheten att söka arbete har i RÅ 1995 ref. 97 ansetts omfatta deltagande i en *av socialnämnden arrangerad arbetssökarverksamhet*. I målet var fråga om en arbetslös person där socialnämnden ställde krav på att han förutom med Arbetsförmedlingen, även skulle ha kontakt med socialdistriktets arbetssökarverk-

¹⁰ Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 526.

¹¹ Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 195 f.

¹² Tidigare Regeringsrätten.

samhet. RegR fann att det *inte* kunde anses stå i strid med socialtjänstens grundtanke att en arbetslös person också ska vara skyldig att delta i en arbetssökarverksamhet *av det slag* som distriktsnämnden startat och som sker *i samarbete med Arbetsförmedlingen* under förutsättning att verksamheten *i det särskilda fallet kan bedömas främja* den enskildes möjligheter att få arbete. Eftersom den sökande fick tid hos arbetssökarverksamheten vid två tillfällen men uteblev och inte haft något *giltigt skäl* för att inte delta ansågs han av RegR inte ha stått till arbetsmarknadens förfogande.

I RÅ 1986 ref. 6 konstaterar RegR bl.a. att den som är arbetslös i regel bör vara skyldig att söka arbete och att godta anvisat arbete *om det är lämpligt*. I den skyldigheten inbegrips i princip också *de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa*, t.ex. i form av arbetsmarknadsutbildning. Också *grundutbildning i svenska* språket bör kunna räknas till sådana åtgärder konstaterar RegR i RÅ 1995 ref. 88, eftersom det normalt sett måste antas vara en förutsättning för att få arbete i Sverige att den arbetssökande i erforderlig grad behärskar detta språk. När det gäller kravet på deltagande i *grundutbildning för vuxna* måste *avgörande i det särskilda fallet* vara en bedömning av om grundutbildningen *på sikt kan leda till ett arbete*.¹³

Det gäller även för en biståndssökande att *finnas tillgänglig* för att kunna söka arbete och i förekommande fall ta anvisat arbete eller annat. I RÅ 1995 ref 79 ansågs den enskilde, genom att vistas utomlands under den tid det sökta biståndet avsåg, inte ha stått till arbetsmarknadens förfogande. I målet fick antas att den sökande skulle ha kunnat beredas förvävsarbete under den aktuella tiden och att den sökande därigenom skulle ha blivit i stånd att bidra till försörjning av familjen i övrigt.

I RÅ 1996 ref 70, som i första hand gällde om socialnämnden kunde ställa som villkor för socialbidrag att sökanden skulle fullgöra det *i introduktionsprogrammet för invandrare ingående praktikarbetet*, sammanfattas vilka krav som tidigare utvecklats i praxis.

¹³ Se även RÅ 1986 ref. 6. och RÅ 1995 not 424. RegR menade i det senare målet att för den enskilde som invandrare var det av väsentlig betydelse att tillägna sig sådana kunskaper i svenska språket att han fick realistiska möjligheter att söka och erhålla ett arbete. Deltagandet i den av samhället tillhandahållna undervisningen i svenska för invandrare fick därför "för honom" anses vara en sådan grundutbildning som kan uppställas som krav för fortsatt rätt till bistånd.

RegR anförde att rätten till bistånd förutsätter att den hjälpsökandens behov inte kan tillgodoses på annat sätt. I detta ligger ett krav på att den enskilde efter förmåga försöker bidra till sin försörjning. Av den som är *arbetsför* kan följaktligen krävas att han eller hon *ställer sig till arbetsmarknadens förfogande genom att söka arbete och genom att ta anvisat lämpligt arbete*. Som framgått ovan har skyldigheten att söka arbete i RÅ 1995 ref 97 ansetts omfatta deltagande i en *av socialnämnden arrangerad arbetsökarverksamhet*. I skyldigheten att acceptera anvisat arbete inbegrips i princip att *acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa*. Till sådana åtgärder hör bl.a. arbetsmarknadsutbildning, *under förutsättning att det i det enskilda fallet kan antas att den erbjudna utbildningen på sikt leder till arbete*.¹⁴ Till åtgärderna räknas också *grundutbildning i svenska språket för invandrare*, eftersom det antagits att det normalt sett är en förutsättning för att få arbete i Sverige att den arbetssökand behärskar detta språk.¹⁵

Vad gäller skyldigheten att också acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande menade RegR att med *samhället* avsågs närmast sådana arbetsmarknadsåtgärder och liknande insatser *som beslutats och reglerats av statsmakterna* och som innefattat utbildningsbidrag, studiestöd eller annan sådan ersättning till deltagarna. I förevarande mål var det fråga om ett *oavlönat praktikarbete* som, anförde RegR, visserligen inte utgjorde någon av statsmakterna beslutad och reglerad insats. Av uppgifter som lämnats i målet framgick emellertid att praktikarbetet omfattade halvtids-tjänstgöring under tid då invandraren deltog i svenskundervisning för invandrare på halvtid. Syftet med praktikarbetet fick anses väsentligen vara att *komplettera svenskundervisningen* genom att ge den enskilde möjlighet att på en arbetsplats begagna och träna förvärvade kunskaper i svenska i de situationer som möter i arbetslivet. Upplägget fick anses *främja den enskildes möjligheter att komma ut i normalt arbetsliv* direkt eller efter deltagande i arbetsmarknadsutbildning och att därmed på sikt bli oberoende av socialbidrag. Introduktionsprogrammet *i sin helhet* ansågs därmed utgöra en *i samhällelig regi* tillhandahållen *arbetsmarknadspolitisk åtgärd*.

¹⁴ Jfr RÅ 1986 ref. 6.

¹⁵ RÅ 1995 ref. 88.

RegR konstaterade sammanfattningsvis att för en *arbetsför invandrare*, som har *behov av åtgärder* som innefattas i det av kommunen tillhandahållna introduktionsprogrammet *för att på sikt kunna bli självförsörjande*, har socialnämnden således kunnat i princip uppställa krav på deltagande och fullföljande av programmet i dess helhet för att rätt till bistånd enligt 6 § SoL ska föreligga. Uppfylls inte detta krav måste dock en *särskild prövning göras i varje enskilt fall* för att bedöma om omständigheterna varit sådana att *giltiga skäl* för underlåtet deltagande eller fullföljande föreligger. Kan giltiga skäl härför anses föreligga får biståndet inte reduceras.

I RÅ 1998 ref 24 (I) har ett *aktivt deltagande i ungdomspraktikverksamhet* – en särskild av länsarbetsnämnd administrerad *arbetsmarknadspolitiskt åtgärd* – ansetts tillräckligt för att den bidragsökande under praktiktiden skulle anses stå till arbetsmarknadens förfogande. I samma mål (II) ansågs den som *deltog i ett ALU-projekt och uppfyllt Arbetsförmedlingens krav* på deltagande ha stått till arbetsmarknadens förfogande.

Senare förarbeten m.m.

Genom lagändring den 1 juli 1997 (SFS 1997:313) ändrades lydelsen i biståndsbestämmelsen (4 kap. 1 §) så att det numera framgår att *den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt* har rätt till bistånd. Den ändrade ordalydelsen avser att understryka den enskildes eget ansvar för att göra vad han eller hon kan för att bli självförsörjande.

I förarbetena framhölls den enskildes förstahandsansvar. Den enskilde kan *inte* anses ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL om han eller hon inte *efter förmåga* försöker bidra till sin egen försörjning, anfördes det. Den som *kan arbeta* är därför också *skyldig att söka arbete*. Häri inbegrips i princip också, sägs i förarbetena, *deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken*. Som exempel på sådan verksamhet angavs arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete¹⁶ eller arbetsrehabiliterande åtgärder, deltagande i svenskundervisning¹⁷ och andra delar av särskilda introduktionsprogram som

¹⁶ Beredskapsarbete finns inte längre.

¹⁷ Numera utbildning i svenska för invandrare.

syftar till att förbereda och underlätta invandrades inträde på arbetsmarknaden.¹⁸ Den enskilde är också skyldig att *söka andra former av bidrag* som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och a-kasseersättning. Regeringen underströk att varje enskilt ärende förutsätter en *individuell bedömning*, som ska utgå från *den enskildes egna förutsättningar* att klara ett visst arbete.¹⁹

Av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) framgår också att om den enskilde är arbetslös bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på *heltid* och är villig att ta erbjudet lämpligt arbete. I detta krav bör också ingå att den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Även grundutbildning i svenska och s.k. arbetssökarverksamheter bör räknas hit.

Genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har en nyanländ enligt 6 § rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Den som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har, enligt 15 §, rätt till etableringsersättning.

Någon skyldighet för den enskilde att delta i aktiviteter föreligger dock inte. Det innebär att den som inte vill delta i aktiviteter av olika anledningar inte heller behöver göra det. I förarbetena anfördes emellertid, att däremot kan en kommun *ställa krav på en person som söker försörjningsstöd* enligt SoL att denne ska bidra till sin egen försörjning, t.ex. genom att *delta i aktiviteter enligt en etableringsplan*. På så sätt kan en nyanländ som inte är självförsörjande och som omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare indirekt känna sig tvingad att delta i insatser enligt samma lag.²⁰

Det finns dock vissa undantag från rätten att få en etableringsplan. Den som redan har ett förvärvsarbete på heltid (6 § 1) har inte rätt att få en etableringsplan. Han eller hon har dock i normalfallet rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare. Ett annat undan-

¹⁸ I dag har Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för vissa nyanlända invandrades etablering genom det s.k. etableringsuppdraget.

¹⁹ Regeringens proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen* s. 75 och regeringens proposition (2000/01:80) *Ny socialtjänstlag m.m.* s. 93 f.

²⁰ Regeringens proposition (2009/10:60) *Nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd* s. 64.

tag är nyanlända som går i gymnasieskola (6 § 2). Lagstiftaren har beträffande sådana ungdomar ansett det viktigt att de så långt som möjligt fullföljer sina studier vilket i sig kan vara en viktig faktor för en framtida arbetsmarknadsetablering. Rätten till etableringsplan gäller heller inte, enligt 6 § 3, en nyanländ som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att delta i etableringsinsatser på minst 25 % av heltid. För dem som inte har möjligheter att delta i insatser enligt lagen kommer kommuner och landsting att ha ett särskilt ansvar, sägs i förarbetena. Det är viktigt att sjukvårdande insatser och eventuell rehabilitering erbjuds i tidigt skede i syfte att öka dessa personers förutsättningar att kunna utnyttja sin rätt till etableringsplan. En nyanländ som inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun får förmåga att delta i etableringsinsatser på minst 25 % av heltid har rätt till en etableringsplan. För personer som bedöms ha en varaktig nedsättning av sin prestationsförmåga är sjukvårds- och rehabiliteringsinsatser även på längre sig nödvändiga.²¹

För rätt till ekonomiskt bistånd kan socialtjänsten alltså även ställa krav på att *den som har rätt till etableringsplan* också ska delta i aktiviteter enligt planen och därmed också få rätt till etableringsersättning.

Sammanfattning

SoL med dess förarbeten och principer utvecklade i praxis visar att i kravet på den enskildes förstahandsansvar ligger ett *arbetskrav* och att i vart fall följande krav, efter en *individuell bedömning*, kan ställas på en *arbetsför* person som ansöker om ekonomiskt bistånd såvida det inte finns *godtagbara skäl*:

- vara anmäld som arbetssökande,²²
- finnas tillgänglig för att söka arbete m.m.,²³
- söka arbete – i regel heltid,²⁴

²¹ Regeringens proposition (2009/10:60) *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* s. 65.

²² Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) *om socialtjänsten* s. 196.

²³ RÅ 1995 ref 79.

- delta i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete,²⁵
- godta anvisat lämpligt arbete,²⁶
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa²⁷, dvs. delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken²⁸ t.ex.
 - arbetsmarknadsutbildning
 - grundutbildning i svenska
 - andra delar av särskilda introduktionsprogram som syftar till att förbereda och underlätta invandrades inträde på arbetsmarknaden²⁹ och
- beträffande den som har rätt till etableringsplan, delta i aktiviteter enligt planen.³⁰

Kraven i lagen om arbetslöshetsersättning i jämförelse med socialtjänstlagens krav

Inledning

De grundläggande kraven för rätt till arbetslöshetsersättning framgår av 9 § ALF. De är av sådan karaktär att de kan uppfyllas den första arbetslösa dagen och de ska därefter vara uppfyllda så länge den arbetssökande ansöker om ersättning. Åtgärdsreglerna, 43–43 b §§ om varning och avstängning, ger uttryck för mer konkreta händelser som kan påverka rätten till ersättning.

²⁴ RÅ 85 2:5 och SOSAR.

²⁵ RÅ 1995 ref. 97.

²⁶ RÅ 83 2:70, 85 2:5, 1986 ref. 6.

²⁷ RÅ 1986 ref. 6.

²⁸ Regeringens proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen* s. 75.

²⁹ Se även RÅ 1996 ref. 70.

³⁰ Regeringens proposition (2009/10:60) *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* s. 64. I uppräknningen bortses från de krav som kan ställas i enlighet med 4 kap. 4 § SoL rörande praktik och kompetenshöjande verksamhet.

I detta avsnitt görs en jämförelse mellan kraven i ALF och de krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande enligt SoL.

Allmänna villkor

Av 9 § 1 ALF framgår att en sökande som är *arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete* med ett visst antal timmar varje arbetsdag respektive i genomsnitt per vecka har rätt till ersättning vid arbetslöshet.

Redan inledningsvis³¹ har utredningen gjort vissa avgränsningar i fråga om vilka biståndssökande som det går att ställa krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande, dvs. dem som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder. Finns andra svårigheter, t.ex. missbruksproblematik eller andra sociala hinder, måste som regel dessa åtgärdas först, innan krav på arbete kan ställas. Att inom socialtjänsten ställa krav på den enskilde att vara aktivt arbetssökande och stå till arbetsmarknadens förfogande bör alltså i princip vara begränsat till de biståndssökande som är *arbetsföra* och *oförhindrade att åta sig arbete*.

Den sökande ska även, enligt 9 § 2 ALF, vara *anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen* och *även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande* (9 § 3). Det senare villkoret innebär att det inte räcker med att sökanden är arbetsför, oförhindrad att arbeta och anmäld som arbetssökande, han eller hon ska även *ha för avsikt att arbeta*. Detta anses såvitt gäller ALF innebära att om t.ex. sökanden inte på något sätt går att nå finns normalt grund för att bedöma att han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.³²

Dessa krav kan enligt gällande regelverk och rättspraxis tillämpas också i socialtjänstens verksamhet.³³ Som framgått av kapitel 5 visar genomförd enkätundersökning också att det är krav som i hög grad ställs i praktiken. Samtliga kommuner som besvarat enkäten ställer oftast eller alltid krav på att den enskilde ska vara *anmäld hos Arbetsförmedlingen*. Vad gäller kravet att *ha för avsikt att arbeta/finnas tillgänglig* för nödvändiga kontakter med Arbetsförmedlingen ställer 89 % av enkätkommunerna oftast eller alltid ett sådant krav.³⁴

³¹ Se avsnitt 2.2 Avgränsningar.

³² Jfr RÅ 1995 ref 79 där den ene av två makar vistades utomlands under drygt en månad och därför inte ansågs ha stått till arbetsmarknadens förfogande.

³³ Se även Socialstyrelsen *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten*, 2013-12-31 s. 87.

³⁴ Se även RÅ 1995 ref. 79.

Missköter arbetsökandet

Av 43 § ALF framgår att en sökande ska varnas om han eller hon

1. utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
2. utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
3. utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt,
4. utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller
5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Det är utredningens uppfattning att kraven i 43 § 1–4 även inryms i möjliga krav att ställa såvitt gäller ekonomiskt bistånd. Om den enskilde inte medverkar till att handlingsplan upprättas, inte lämnar aktivitetsrapport, inte besöker eller kontakter den offentliga arbetsförmedlingen på anvisat sätt eller inte sökt anvisat lämpligt arbete antyder detta att den enskilde inte står till arbetsmarknadens förfogande, såvida det inte finns godtagbara skäl.³⁵ Som visats i kapitel 5 är också dessa krav sådana som i hög grad förekommer bland kraven som ställs i enkätkommunerna. 98 % kräver oftast/alltid att den enskilde ska medverka till att en handlingsplan upprättas, 86 % att aktivitetsplan ska lämnas och samtliga kräver att den enskilde ska besöka/kontakta Arbetsförmedlingen på avtalade tider. 93 % svarar att de oftast eller alltid ställer krav på att den enskilde ska söka av Arbetsförmedlingen anvisat arbete.

En sökande ska också, enligt 43 § 5 ALF varnas eller stängas av från rätt till ersättning om han eller hon inte *aktivt sökt lämpliga arbeten*. Härvid kan den sökande, enligt ALF, inte undgå en sanktion genom att åberopa något skäl. Även om den enskilde inte anvisats att söka ett visst arbete av den offentliga arbetsförmedlingen är detta ingen godtagbar anledning till att inte själv aktivt ha sökt lämpliga arbeten.³⁶

³⁵ Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2013-12-31 s. 87.

³⁶ Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen* m.m. s. 89.

När det gäller kravet att vara *aktivt* arbetssökande gäller enligt SoL:s förarbeten och dess praxis att den enskilde ska vara "arbets-sökande", det sägs inte uttryckligen att det ska vara aktivt. Det framgår däremot av Socialstyrelsens handbok rörande ekonomiskt bistånd att krav på bl.a. *aktivt arbetssökande* kommit att gälla också för arbetslösa biståndssökande.³⁷ Till skillnad från vad som gäller inom arbetslöshetsförsäkringen och till följd av socialtjänstens uppdrag som yttersta skyddsnet, måste dock, enligt utredningens mening, *godtagbara skäl* att inte vara aktivt arbetssökande kunna medföra att en ansökan om ekonomiskt bistånd inte avslås.

Förlängning av tid i arbetslöshet

Enligt 43 a § ALF ska en sökande stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar, om han eller hon utan *godtagbart skäl*

1. avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
2. genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
3. avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Att godta ett erbjudet lämpligt arbete (43 a § 1) och att godta en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program (43 a § 3) är krav som är relevanta att ställa, och som kan ställas, även vid en ansökan om ekonomiskt bistånd. Det är också krav som oftast eller alltid ställs i praktiken, i 99 respektive 98 % av enkätkommunerna.³⁸ När det gäller ekonomiskt bistånd bör dock ett krav på att godta en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program *inte* vara *begränsat till sådana för vilka aktivitetsstöd lämnas*. Det ska kunna krävas att en arbetslös biståndssökande godtar och deltar i en erbjuden/anvisad insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd om det inte finns *godtagbara skäl*.

Vad gäller att en arbetssökande utan godtagbart skäl uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd (43 a § 2)

³⁷ Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2013-12-31 s. 87.

³⁸ Se kapitel 5.

innebär detta inom arbetslöshetsförsäkringen klart klandervärda beteenden från den enskildes sida. Frågan är om det även inom socialtjänsten kan vara att krav på den enskilde att inte uppträda på ett sådant sätt att han eller hon därmed förlänger tiden i arbetslöshet.

Enligt utredningens mening får man därvid skilja på två situationer. Om den enskilde uppburit bistånd under en tid, anvisats ett arbete men uppenbarligen uppträtt på ett klandervärdt sätt så att anställningen därför inte kommit till stånd – och det inte finns något godtagbart skäl – skulle detta kunna tyda på att den enskilde inte står till arbetsmarknadens förfogande, i vart fall inte vid beslutstillfället. Bistånd skulle således kunna nekas givet att det inte föreligger godtagbara skäl eller en nödsituation.

Om emellertid den enskilde innan han eller hon över huvud taget varit i kontakt med socialtjänsten, före det nu aktuella ansökningstillfället, uppträtt på ett sådant sätt att en anställning inte kommit till stånd och därefter blivit i behov av bistånd torde inte detta kunna nekas enbart av det skälet. Kommunen har det yttersta ansvaret för den enskildes sociala situation. Mot denna skyldighet svarar en rätt för den enskilde att få det bistånd han eller hon behöver. Förutsättningen är att den enskilde inte själv kan tillgodose behovet eller kan få det tillgodosett på annat sätt. Orsaken till ett uppkommet biståndsbehov är i princip inte relevant för rätt till bistånd. Det har också betonats i SoL:s förarbeten att villkoren för bistånd *inte får bli för restriktiva*. Det skulle kunna leda till att den som har kunnat försörja sig men inte gjort det och därför saknar medel till försörjning under den närmaste tiden inte i något fall skulle ha rätt till ekonomiskt bistånd. En sådan tolkning är inte avsedd.³⁹

Orsakande av arbetslöshet

Enligt 43 b § ALF ska en sökande stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

1. utan giltig anledning lämnat sitt arbete,
2. på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,

³⁹ Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 195.

3. utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas eller
4. uppträtt på ett sådant sätt att den offentliga arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

Vad först gäller om en biståndssökande *utan giltig anledning lämnat sitt arbete* (1) och alltså orsakat sin arbetslöshet kan detta, av skäl som anförts ovan rörande klandervärt uppträdande (43 a § 2) inte utan vidare diskvalificera en person från rätt till bistånd.

Som anförts ovan är orsaken till ett biståndsbehov i princip inte avgörande för rätten till bistånd. Finns ett behov och detta inte kan tillgodoses av den enskilde själv eller kan tillgodoses på annat sätt har den enskilde också rätt till bistånd. Om den enskilde på eget initiativ slutat sitt arbete för att t.ex. leva på besparingar eller i tron att han eller hon snart ska kunna få ett nytt arbete och sedan inte når upp till en skälig levnadsnivå kan bistånd inte nekas av det skälet.

En annan sak är om det är fråga om en person som uppburit bistånd en tid, anvisats och fått ett arbete och sedan lämnat det utan giltig anledning. I sådant fall tyder detta på att den enskilde inte står till arbetsmarknadens förfogande, i vart fall inte vid tiden för beslutet. Samma resonemang torde göra sig gällande i fråga om att den enskilde på grund av *otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete* (2).

Vad däremot gäller de i 43 b § ALF angivna åtgärdsgrunderna 3 och 4 torde dessa kunna appliceras även på en biståndssökande. Lämnas ett arbetsmarknadspolitiskt program utan giltig anledning eller om den enskilde uppträder på ett sådant sätt att den offentliga arbetsförmedlingen återkallar en anvisning – oavsett om det är fråga om ett program med eller utan aktivitetsstöd – torde detta kunna påverka rätten till bistånd. Också här måste socialtjänsten göra en bedömning i det enskilda fallet om det finns giltiga eller godtagbara skäl för den enskildes agerande, även då det är fråga om att arbetsförmedlingen återkallar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program som enligt ALF inte ger utrymme för några godtagbara skäl. Det får heller inte vara fråga om en akut nödsituation.

Sammanfattande slutsats

Jämförelsen visar att de krav som kan ställas inom ramen för gällande bestämmelser i SoL i hög grad överensstämmer med kraven i ALF. De senare gäller en arbetsför person som är oförhindrad att åta sig arbete vilket i princip motsvarar den avgränsning utredningen gjort rörande vilka biståndssökande som kan bli föremål för sådana krav. Det som inte uttryckligen sägs i förarbeten och rättspraxis är kravet på att vara *aktivt* arbetsökande. Det är emellertid ett så grundläggande krav och i princip förutsatt att det får anses gälla även i fråga om socialtjänsten. Kraven i ALF på att medverka till upprättande av en individuell handlingsplan och att lämna aktivitetsrapport är också relevanta att ställa inom socialtjänsten för att den enskilde ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Samma får anses gälla kravet på att besöka och kontakta Arbetsförmedlingen på avtalade eller annars beslutade tidpunkter.

7.1.2 Bedömning och förslag

Allmänna överväganden

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är, enligt direktiven, att det *i så stor utsträckning som möjligt ska gälla samma krav och uppföljning* för samtliga arbetslösa, oavsett försörjning. Vid behov ska utredningen *lämna författningsförslag som tydliggör kraven* på att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetsökande samt *möjliggör för socialtjänsten att kunna ställa liknande krav* på den som ansöker om ekonomiskt bistånd som på den som får arbetslöshetsersättning. Det övergripande målet med uppdraget är, enligt direktiven, att fler personer som tar emot ekonomiskt bistånd ska uppnå bättre förutsättningar för att bli självförsörjande.

Huvudsyftet med uppdraget kan alltså sägas vara att uppnå en harmonisering av kraven för alla som får arbetsmarknadsrelaterade ersättningar, antingen det är fråga om arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd. Som anförts i den tidigare framställningen inrymmer biståndsparagrafen i SoL i sig ett krav på den enskilde att för rätt till bistånd själv först tillgodose sitt behov, t.ex. genom att arbeta. Vilka krav som kan ställas i övrigt har utvecklats i lagens förarbeten, i rättspraxis och i Socialstyrelsens allmänna råd. Därvid

har visats att de krav som kan ställas vid biståndsbedömningen ligger mycket nära de krav som ställs enligt ALF. Det har också framkommit av den enkät utredningen genomfört till samtliga kommuner att socialtjänsten faktiskt förefaller ställa krav som i flera avseenden överensstämmer med kraven i ALF. Utredningen kan alltså konstatera att det redan i dag råder en inte obetydlig överensstämmelse i fråga om vilka krav som ställs utifrån respektive regelverk inom respektive myndighet.

En annan sak är att den närmare innebörden av kraven i ALF, t.ex. vad det betyder att vara aktivt arbetssökande, troligen är mer eller mindre kända för socialtjänsten vilket kan medföra att de olika myndigheterna gör olika bedömningar t.ex. i fråga om en persons förmåga och möjligheter. Som Socialstyrelsen anför kan i sådana fall socialtjänsten, inom ramen för samverkan med Arbetsförmedlingen, försöka få till stånd en gemensam hållning så att inte den biståndssökande blir lidande och ”faller mellan stolarna.”⁴⁰

Frågan är då om det finns ett behov av att tydliggöra kraven i lagstiftningen. Därvid kan man resonera på olika sätt. Utifrån vad som nyss anförts skulle kunna hävdas att det inte finns ett sådant behov. Det finns inom ramen för gällande regelverk redan möjlighet att ställa liknande krav som i ALF och socialtjänsten synes, inte minst mot bakgrund av att Socialstyrelsens allmänna råd är en ofta anlita vägledning i frågan, redan vara förtrogen med vad man kan kräva av den enskilde.

Socialtjänstlagen ger emellertid inte explicit uttryck för vilka krav som kan ställas. Detta är en nackdel för socialtjänsten i argumentationen i förhållande till den enskilde biståndssökande, men även för den enskilde som, så som lagstiftningen ser ut i dag, inte med självklarhet kan förstå vilka krav som förväntas av honom eller henne. Den biståndssökande kan heller inte med självklarhet förutse vilket beslut myndigheten kan komma att fatta. Från rättssäkerhets-synpunkt är alltså någon form av tydliggörande i lagstiftningen att föredra. Det blir tydligare för den enskilde, det skapar legitimitet och tillit till systemet, det understryker att kraven är viktiga och ska ställas och bidrar till en enhetlighet i tillämpningen där arbetslinjen blir framträdande. Ett tydliggörande i lagstiftningen bidrar

⁴⁰ Socialstyrelsen *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten* s. 87.

också till att socialtjänsten och Arbetsförmedlingen kan komma fram till bedömningar som i stort överensstämmer.

Som framgått ovan är det utredningens mening att de biståndssökande som socialtjänsten kan ställa krav på är de som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder. Därför bör kraven i SoL och i ALF i princip vara överensstämmande. Dock måste framhållas socialtjänstens ansvar som det yttersta skydds nätet i samhället liksom att socialtjänsten alltid självständigt måste göra en individuell bedömning av förutsättningarna för rätt till bistånd.

Ett sätt att lagtekniskt åstadkomma en harmonisering är att, på liknande sätt som i ALF, genom en uppräknig klargöra i SoL vilka krav som kan ställas på arbetslösa:

- vara anmäld som arbetssökande,
- söka anvisat lämpligt arbete,
- delta i verksamheter som anordnas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken,
- osv.

Fördelen med en sådan konstruktion är att lagen blir tydlig och konkret. Ytterligare en fördel med en så detaljerad reglering är att förutsebarheten ökar till gagn för rättssäkerheten.

Det som enligt utredningens uppfattning talar emot en sådan lösning är SoL:s ramlagskaraktär. Ramlagskonstruktionen är avsedd att ge kommunerna möjligheter att utforma socialtjänsten efter egna förutsättningar och behov. Socialnämnden ska utan att styras av detaljerade bestämmelser kunna anpassa insatserna till den enskildes behov.⁴¹

Av vikt är också den i 4 kap. 1 § tredje stycket SoL uttalade rehabiliteringstanken som ska tilläggas stor betydelse när biståndet ska bedömas, nämligen att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Denna grundläggande utgångspunkt för socialtjänstens arbete ska enligt direktiven ligga fast. En alltför detaljerad lagstiftning kan därvid utgöra ett hinder för att finna insatser som är lämpligast i det

⁴¹ Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) om socialtjänsten s. 466.

särskilda fallet och som leder till att den enskilde i sinom tid blir självförsörjande.

En alltför detaljerad bestämmelse kan också snäva in tillämpningen på ett sätt som strider mot SoL:s grundläggande principer om en helhetssyn och flexibilitet och hindra utvecklingen av rättspraxis. En regel som i princip enbart anger ramarna ger ett större utrymme för att anpassa tillämpningen till utvecklingen inom socialpolitiken och den statliga arbetsmarknadspolitiken utan att det därför krävs en lagändring.

Mot bakgrund av vad som anförts har utredningen stannat för ett förslag som tydliggör vilka *grundläggande krav* som kan ställas på en person som är *arbetslös och oförhindrad att arbeta*, och som söker ekonomiskt bistånd, dvs. ett tydliggörande av det redan befintliga kravet om den enskildes förstahandsansvar att själv tillgodose sina egna behov. Nackdelen med förslaget är att det inte på ett genomgripande sätt tydliggör exakt vilka krav som kan ställas och det kan därför kritiseras för att det inte utgör någon större skillnad i relation till rådande förhållanden. Fördelen är dock att det trots allt visas i lagens text att vissa krav kan ställas. Det ökar förutsebarheten för den enskilde och socialtjänsten har en konkret lagbestämmelse att hålla sig till. Förslaget kan inte anses hindra utvecklingen i rättspraxis och kan inte heller sägas inskränka grundläggande principer i SoL. Inte heller inskränks den kommunala självstyrelsen på ett sätt som skiljer sig mot vad som gäller i dag.

Närmare om förslaget

Utredningen föreslår att det 4 kap. 1 § SoL införs ett nytt andra stycke i vilket det klargörs att den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetsökande, anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl. I dessa grundläggande krav innefattas det som redan gäller i fråga om vilka krav som kan ställas enligt förarbeten och rättspraxis samt en komplettering med ytterligare krav som är relevanta att ställa och som framgår av ALF. Genom konstruktionen uppnås också en viss överensstämmelse med de grundläggande kraven i 9 § ALF.

Placeringen i 4 kap. 1 § andra stycket ska ses mot bakgrund att det är ett förtydligande av bestämmelsens första stycke vad avser kravet på den enskilde att i första hand själv tillgodose sina behov.

Kraven gäller endast i fråga om *försörjningsstöd* och i princip endast den som har arbetslöshet⁴² som försörjningshinder.

Vad gäller begreppet *arbetsför* innebär detta enligt ALF, och bör ha samma innebörd vid tillämpningen av SoL, att sökanden ska kunna prestera ett normalt arbetsresultat i ett för honom eller henne lämpligt arbete. Är sökanden halvt sjukskriven anses han eller hon som ej arbetslös halva dagen och arbetsför halva dagen.⁴³

Krav kan i princip endast ställas på den som är arbetsför och *oförhindrad att arbeta*. Det senare innebär inom arbetslöshetsförsäkringen att det inte får föreligga någon omständighet som hindrar sökanden att åta sig arbete under tid som han eller hon gör anspråk på ersättning. Den som t.ex. har minderåriga barn kan anses förhindrad att arbeta om barntillsynen inte är ordnad. Någon annan innebörd vid tillämpningen av SoL är inte avsedd. Till följd av biståndssökandens förstahandsansvar får det dock åligga den enskilde att medverka till att barntillsyn, eller annat, ordnas så snart som möjligt så att eventuella hinder undanröjs.

När det gäller begreppen *aktivt arbetssökande* och *att stå till arbetsmarknadens förfogande* kan konstateras att det inte finns någon legaldefinition av dessa. I förarbetena till ALF sägs endast att vid bedömningen av om den enskilde *aktivt sökt lämpligt arbete* ska hänsyn tas till samtliga åtgärder den enskilde vidtagit i syfte att ta sig ur arbetslösheten. Förutom inskickade ansökningar till arbetsgivare kan det t.ex. handla om att kontakta arbetsgivare och söka information om arbeten. Det har också betydelse om de arbeten den enskilde sökt är lämpliga och realistiska utifrån sökandens utbildning, erfarenhet och övriga kvalifikationer. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska göras.⁴⁴

⁴² Begreppet arbetslös definieras inte i ALF. Däremot framgår av regeringens proposition 1973:56 med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m. s. 174, att som arbetslös anses den som inte utför avlönat arbete för någon annans räkning och inte heller utför arbete för egen räkning i förvärvssyfte.

⁴³ Regeringens proposition (1973:56) med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m. s. 177.

⁴⁴ Regeringens proposition (2012/13:12) Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 89. Se även 2 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrift IAFFS 2014:2 av vilken det framgår att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Omställningen till annat arbete ska påbörjas direkt när den sökande anmäler sig som arbetslös hos

Enkätundersökningen som utredningen genomfört visar att det läggs varierande betydelser i vad som anses aktivt eller inte. Vissa kommuner, eller handläggare, anslår ett mer kvalitativt synsätt på begreppets innebörd, medan några har ett mer kvantitativt betraktelsesätt; den enskilde ska t.ex. redovisa 10–20 sökta arbeten per månad.⁴⁵

Synonyma med ordet aktivt är exempelvis driftig, arbetsam, nitisk och idog vilket i vart fall pekar på att kravet på att vara aktivt arbetssökande innebär ett krav på den arbetssökande att inte enbart invänta anvisningar från Arbetsförmedlingen. Det är utredningens uppfattning att för att anses vara aktivt arbetssökande kan inte utan vidare sättas ett mått på antalet sökta arbeten under en period.⁴⁶ I bedömningen av vad som är aktivt eller inte torde vägledning kunna hämtas från ALF. En helhetsbedömning måste göras av samtliga relevanta omständigheter, också utifrån den enskildes personliga förutsättningar, och de arbeten den enskilde sökt ska vara realistiska. Det är inte tillräckligt att enbart söka arbete inom det yrkesområde man tidigare arbetat om det finns möjlighet att få något annat lämpligt arbete.⁴⁷

Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ska inom arbetslöshetsförsäkringen inte ses som en del av sökaktiviteten. Däremot kan programdeltagandet vara en anledning att sänka kraven på arbetssökandet.⁴⁸ Samma resonemang torde vara tillämpligt inom socialtjänsten. Det får bedömas från fall till fall vad som ska krävas för att en person ska anses aktivt arbetssökande. Om den sökande deltar i ett program på heltid, fem dagar i veckan, åtta timmar per dag, torde finnas små möjligheter att dessutom vara aktivt arbetssökande. Om å andra sidan den sökande deltar i en utbildning eller andra åtgärder endast två dagar/vecka måste krävas ett aktivt arbetssökande resterande dagar.

Arbetsförmedlingen och gör anspråk på arbetslöshetsersättning. Det innebär att den sökande aktivt ska verka för att han eller hon så snabbt som möjligt ska kunna skaffa ett nytt lämpligt arbete.

Den som begär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska, förutom de arbeten som han eller hon söker på eget initiativ, även söka de arbeten som Arbetsförmedlingen anvisar och delta i de arbetsmarknadspolitiska program som Arbetsförmedlingen anvisar.

⁴⁵ Se kapitel 5.

⁴⁶ Se även Arbetsförmedlingens *Återrapportering 2014* s. 14 där det anges att ”Sökaktivitet kan inte liktydas med ”antal sökta jobb.” Antalet sökta jobb kan fungera som en indikator på sökaktivitet.

⁴⁷ Jfr RÅ 1991 not 326.

⁴⁸ Arbetsförmedlingens *Återrapportering 2014* s. 13.

Vad gäller kravet att *stå till arbetsmarknadens förfogande* kan sägas att lexikaliskt innebär att stå till förfogande att stå till någons disposition,⁴⁹ att vara till hands, kunna disponeras, att inte vara upptagen. Det ligger också i linje med vad som framgår av de allmänna villkoren i 9 § 3 ALF. Den enskilde ska ha för avsikt att arbeta, t.ex. genom att finnas tillgänglig.

När det gäller detta begrepp i socialtjänstlagens mening är det utredningens uppfattning att härunder kan i princip alla övriga krav, dvs. förutom att vara aktivt arbetssökande och anmäld som arbetsökande, som kan ställas vid en biståndsbedömning hänföras. Den som t.ex. inte söker anvisat arbete, inte är beredd att ta ett anvisat lämpligt arbete, eller inte medverkar i andra åtgärder som samhället ställer till förfogande inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, dvs. sådana krav som kan ställas redan i dag utifrån gällande regelverk, kan inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande såvida det inte finns godtagbara skäl.

Ett aktivt deltagande i av Arbetsförmedlingen tillhandahållet arbetsmarknadspolitiskt program, andra insatser som tillhandahålls inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken och aktiviteter/insatser inom ramen för etableringsuppdraget får i socialtjänstlagens mening anses innebära att man står till arbetsmarknadens förfogande.⁵⁰

Det allmänna villkoret i 9 § 2 ALF, att vara *anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen* är av så grundläggande betydelse att utredningen menar att även detta krav bör framgå av SoL. Det är också ett krav som enligt förarbetena kan ställas och som enligt enkätundersökningen oftast eller alltid ställs av socialtjänsten. Genom att lagfästa kravet finns större förutsättningar för att Arbetsförmedlingen får kontakt även med arbetslösa personer som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning vilket i förlängningen kan främja möjligheten till arbete och självförsörjning. Personer som har etableringsplan och följer den får anses anmälda som arbetssökande. I sådana fall torde alltså som regel inte krävas en särskild anmälan till den offentliga arbetsförmedlingen.

Utredningens förslag innebär sammanfattningsvis att den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är skyldig att vara *aktivt*

⁴⁹ SAOB

⁵⁰ Jfr RÅ 1998 ref. 25 I och II.

arbetsökande. Antalet sökta arbeten är inte avgörande för bedömningen. Liksom enligt ALF ska hänsyn tas till samtliga åtgärder den enskilde vidtagit, vilket t.ex. kan handla om inskickade ansökningar till olika arbetsgivare, andra kontakter med potentiella arbetsgivare, informationssökning eller dylikt. Det har också, liksom enligt ALF, betydelse att den enskilde söker realistiska arbeten utifrån utbildning, erfarenhet och andra kvalifikationer.

Att vara *anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen* är ett krav som enligt SoL:s förarbeten kan ställas liksom att även i övrigt *stå till arbetsmarknadens förfogande*. Under det senare kravet innefattas alla andra krav som kan ställas på den enskilde, förutom att vara aktivt arbetsökande och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen. Det innebär att den enskilde, liksom enligt nuvarande regelverk och rättspraxis, i vart fall ska

- söka arbete – i regel heltid,
- delta i arbetsmarknadsinsatser, t.ex. arbetssökarverksamhet, som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete,
- godta anvisat lämpligt arbete,
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, dvs. delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitik t.ex.
 - arbetsmarknadsutbildning
 - grundutbildning i svenska⁵¹ och
- beträffande den som har rätt till etableringsplan, delta i aktiviteter enligt planen.

Efter en jämförelse med kraven i ALF bör även kunna ställas krav på att den enskilde ska

⁵¹ I den tidigare framställningen har nämnts ”andra delar av särskilda introduktionsprogram som syftar till att förbereda och underlätta invandrares inträde på arbetsmarknaden” (RÅ 1996 ref 70). Eftersom dessa program upphörde genom etableringsreformen och någon annan introduktionsverksamhet f.n. inte regleras i lag eller förordning finns inte detta med i uppräknningen.

- medverka till upprättande av handlingsplan hos Arbetsförmedlingen,
- lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen,
- besöka/kontakta Arbetsförmedlingen enligt överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt.

Uppräkningen är inte uttömmande utan den kan komma att kompletteras i takt med utvecklingen av det arbetsmarknadspolitiska utbud som samhället ställer till förfogande.

Genom att det i bestämmelsen uttrycks att kraven gäller *om det inte finns godtagbara skäl* understryks att det i varje enskilt fall måste göras en individuell bedömning av den enskildes behov och förutsättningar och om det t.ex. går att ställa krav på ett aktivt arbetssökande. Det kan finnas sociala- eller hälsomässiga hinder som gör att man i det särskilda fallet t.ex. inte kan söka ett heltidsarbete.

Vad som ska anses vara *godtagbara skäl* till att inte vara aktivt arbetssökande eller att stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall. Viss vägledning kan hämtas från ALF. Det kan exempelvis vara fråga om den sökandes egen sjukdom, sjukdom i familjen, andra viktiga eller överhängande familjeangelägenheter, arbetets art i förhållande till den enskildes personliga förutsättningar, att arbetsförhållandena på en anvisad arbetsplats inte lever upp till vad som krävs för att förebygga ohälsa eller olycksfall eller att anställningsförmånerna inte är förenliga med de förmåner som arbetstagarer får som är anställda enligt kollektivavtal och sociala omständigheter.

Det måste också tas hänsyn till om en person har nedsatt prestationsförmåga enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Bedömer Arbetsförmedlingen att en nyanländ som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den *fysiska eller psykiska prestationsförmågan* är förhindrad att delta i etableringsinsatser torde socialtjänsten inte kunna ställa högre krav på den enskilde i fall denne söker kompletterande försörjningsstöd. Är den fysiska eller psykiska prestationsförmågan nedsatt på sätt som avses i etableringslagen torde även den enskildes förmåga att arbeta vara begränsad och kan påverka vilka krav som ställs på den enskilde.

Som vid all ärendehandläggning, måste i enlighet med 1 kap. 2 § SoL, *barnets bästa* särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn. Det innebär att barnets situation också ska uppmärksammas när vuxna

ansöker om ekonomiskt bistånd. Även om utredningar om ekonomiskt bistånd traditionellt har ett vuxenperspektiv är det viktigt att handläggaren ser på situationen både ur de vuxnas och ur barnens perspektiv, särskilt när familjer har behov av ekonomiskt bistånd under en längre tid.⁵²

Utredningen vill understryka att det föreslagna förtydligandet i biståndsparagrafen *inte* innebär några nya åtaganden för kommunen. Någon ändring av gällande rätt med dess praxis är i princip inte avsedd. De krav som tydliggörs i lagstiftningen är av grundläggande karaktär som gäller för alla arbetslösa som är arbetsföra och oförhindrade att arbeta.

Socialtjänstens möjlighet att i enlighet med 4 kap. 4 § SoL kräva deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet påverkas inte av förslaget. Sådan verksamhet är avsedd för dem som har behov av sådana insatser och ska ske i samråd med Arbetsförmedlingen. Inte heller påverkas kommunernas arbete med att erbjuda kommunala arbetsmarknadsinsatser av olika slag.

Uppföljning och kontroll

Den enkätundersökning som utredningen genomfört visar att socialtjänsten på olika sätt kontrollerar att den enskilde har rätt till bistånd i princip inför varje utbetalningstillfälle, antingen genom personliga möten, e-post, tre- eller flerpartssamtal och/eller kontakt med Arbetsförmedlingen.

Socialtjänstlagen innehåller inte några bestämmelser om förutsättningarna för att vägra bistånd, såvida det inte är fråga om kompetenshöjande åtgärder i enlighet med 4 kap. 4–5 §§. Av den tidigare framställningen har emellertid framgått att en biståndssökande som utan godtagbart skäl t.ex. vägrar att ta anvisat arbete kan nekas bistånd. Detta är i sig, till skillnad från vad som gäller enligt ALF, inte en sanktion därför att man misskött sitt arbetssökande utan en följd av att den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för att ha rätt till bistånd.

Utredningen har övervägt om det bör tydliggöras i lagstiftningen att bistånd kan vägras om man inte är aktivt arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande. Risken med detta är dock att det kan

⁵² Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten*, s. 24.

skapa otydlighet och leda tanken till att det inte skulle kunna gå att neka bistånd av andra skäl. Utredningen föreslår sålunda ingen ändring i denna fråga.

7.2 Tillgång till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: Befintliga förordningar om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen och om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, enligt vilka socialnämnden ges rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av uppgifter även genom direktåtkomst, kompletteras med en rätt att även få ta del av i vilken omfattning, hel- eller deltid, en person är anmäld som arbetssökande, om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller i annan sökandekategori, beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program, datum för senaste aktivitetsrapport och om senaste aktivitetsrapport inte godkänts.

7.2.1 Inledning

I rapporten Vad kostar feLEN? från november 2007 redovisade Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) resultatet av 16 djupstuderade trygghetssystem, däribland ekonomiskt bistånd. Av rapporten framgår att av totalt utbetalda belopp 2005, på sammanlagt 245 miljarder kronor, bedömdes sammanlagt 16 miljarder kronor ha utbetalts för mycket på felaktiga grunder. Den procentuella andelen av felaktigt utbetald ersättning varierade mellan 2,2 % för arbetslöshetsersättning och 18,2 % för ekonomiskt bistånd. I rapporten bedömdes att det som betalats ut för mycket i huvudsak generats av *avsiktliga fel från de sökande*, 3,1 % eller 7,5 miljarder kronor totalt. Den högsta siffran av de avsiktliga feLEN återfanns för ekonomiskt bistånd, 8,2 %. Vanliga avsiktliga fel var bl.a. att de sökande inte uppger sin inkomst eller förmögenhet, skenseparationer eller andra boendeförhållanden. *Oavsiktliga fel från de sökande* bedömdes uppgå till i genomsnitt 2,0 %, såvitt gäller ekonomiskt bistånd 4,1 %. De oavsiktliga feLEN berodde i huvudsak på att ändrade förhållanden,

såsom inkomständringar inte meddelas, svåra blanketter samt missförstånd av regler och begrepp. Felaktiga utbetalningar genom *oavsiktliga fel från myndigheter* bedömdes omfatta 1,5 %. För ekonomiskt bistånd bedömdes andelen uppgå till 5,9 %. Enligt rapporten beror dessa fel i många av trygghetssystemen på tidsbrist, vilket medför att alla kontroller inte görs, handläggarna slarvar eller att impulser från allmänhet eller från andra trygghetssystem inte kontrolleras.⁵³

Bla. på grundval av FUT-delegationens rapport infördes den 1 januari 2009 i 11 kap. 11 a SoL, en rätt för socialnämnden att ta del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt infördes i 5 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad AF-PuL, en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL. I lagen gavs också, i 12 §, en möjlighet för bla. en socialnämnd att under vissa förutsättningar få ha direktåtkomst till vissa uppgifter.

Delegationen för e-förvaltning (E-delegationen) fick i mars 2009 i direktiv (dir. 2009:19) bla. i uppgift att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Delegationen ska vidare koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare och årligen lämna delrapporter med underlag och förslag till regeringen. I en förstudierapport i februari 2012 konstaterade E-delegationen bla. att socialnämnderna med ”dagens reglering” fått förutsättningar att hämta vissa uppgifter elektroniskt från andra myndigheter. Det integritetsskydd som finns säkerställer att åtkomst ges till behöriga och till den information som får lämnas ut.

Delegationen konstaterade emellertid vidare, att handläggarna bara i begränsad omfattning har möjlighet att hämta information elektroniskt och att kommunerna inte heller använder de möjligheter som finns till elektronisk informationsförsörjning. Informationen hämtas i stället manuellt. Orsakerna härtill uppgavs vara flera. Det beror, anfördes det, dels på en komplex regelstruktur som håller tillbaka utvecklingen av tjänster, dels på en prioritering

⁵³ Rapport 7. Delegationen mot felaktiga utbetalningar. *Vad kostar felet?* s. 85 ff.

hos myndigheterna som äger respektive information av utvecklingsresurser. Dessutom råder en brist på förmåga att samverka mellan myndigheter, organisationer och kommuner.

Med verkan från maj 2014 tillhandahåller Arbetsförmedlingen tjänsten AFLI (Arbetsförmedlingen levererar information) där socialnämnderna kan få direktåtkomst till de uppgifter som framgår av gällande lagstiftning. Samma information kan även inhämtas genom den myndighetsgemensamma tjänsten SSBTEK (Sammansatt Bas-tjänst Ekonomiskt Bistånd). För tillgång till uppgifterna i AFLI krävs anslutning via en särskild blankett som finns tillgänglig på Arbetsförmedlingens hemsida. I skrivande stund, januari 2015, är 54 kommuner anslutna och ytterligare 60 kommuner är på gång. Beträffande de i januari 2015 drygt 50 anslutna kommunerna ställs cirka 2000 frågor om dagen.⁵⁴

7.2.2 Allmänna utgångspunkter

För att socialtjänsten ska kunna göra nödvändig utredning om rätt till ekonomiskt bistånd behövs tillgång till vissa uppgifter från såväl Arbetsförmedlingen som andra myndigheter och organ. Regelverket i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, medför emellertid att det inte fritt går att inhämta och utbyta uppgifter myndigheter emellan.

Såvitt gäller sekretess hos bl.a. Arbetsförmedlingen gäller, enligt 28 kap. 11 § OSL, sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, och uppgiften förekommer i vissa i paragrafen uppräknade ärenden. Bestämmelsen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess. Sekretessen gäller *inte beslut* i ärende.

Sekretess med omvänt skaderekvisit gäller även för uppgift om enskilda personliga förhållanden inom socialtjänsten, enligt 26 kap. 1 § OSL.

Av 8 kap. 1 § OSL framgår bl.a. att sekretess även gäller mellan myndigheter. I 10 kap. OSL regleras emellertid en rad undantag från den sekretess som annars gäller. Sekretess till skydd för enskild

⁵⁴ Uppgift från Arbetsförmedlingen 2014-11-07.

hindrar exempelvis inte, enligt 10 kap. 1 § OSL, att uppgift lämnas till en annan enskild, eller till en myndighet, om den enskilde *samtycker* till det.

Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL hindrar heller inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet⁵⁵ om *uppgiftsskyldighet* följer av lag eller förordning. Det är en generell regel om att en bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska tillämpas också när de uppgifter som omfattas av skyldigheten omfattas av sekretess. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen i fråga har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på konkretion.⁵⁶ Det är inte tillräckligt med allmänt hållna föreskrifter om samarbete eller samverkan för att sekretessen ska brytas.⁵⁷

OSL bygger på att rutinmässiga informationsöverföringar i regel ska vara författningsreglerade. En författningsreglerad uppgiftsskyldighet innebär att någon sekretessprövning inte behöver ske vid utlämnandetillfället, den är redan gjord i samband med att uppgiftsskyldigheten infördes. Den prövning som ska ske är i stället vilka uppgifter som ska lämnas ut med stöd av denna författningsreglering. Denna prövning måste göras på förhand.⁵⁸

I förarbetena till införandet av uppgiftsskyldighet i fråga om bl.a. etableringsinsatser konstaterade regeringen att uppgiftsskyldigheten inte får leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Av hänsyn till den enskildes integritet är det därför viktigt att i en författning ange de konkreta uppgifter som omfattas av en uppgiftsskyldighet.⁵⁹

I 11 kap. 11 a § första stycket SoL regleras en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden. Nämnden har rätt att ta del av uppgifter om enskilda.⁶⁰

Bestämmelsen innehåller även, i första stycket andra meningen, en skyldighet för Arbetsförmedlingen att, när det finns skäl för det, *på eget initiativ* lämna sådana uppgifter till socialnämnden. Skäl kan föreligga om uppgifterna har betydelse för socialnämnden i ett ärende

⁵⁵ Gäller också sådana enskilda organ som enligt 2 kap. 3–5 §§ OSL jämföras med myndighet.

⁵⁶ Lenberg, Geijer, Tansjö *Offentlighets- och sekretesslagen En kommentar*.

⁵⁷ Lenberg, Geijer, Tansjö *Offentlighets- och sekretesslagen En kommentar*.

⁵⁸ Regeringens proposition proposition (2009/10:60) *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsutbildning – egenansvar med professionellt stöd* s. 127.

⁵⁹ Regeringens proposition (2009/10:60) *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsutbildning – egenansvar med professionellt stöd* s. 127.

⁶⁰ Se även 11 kap. 11 c § SoL avseende etableringsinsatser.

om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL eller ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. SoL. En förutsättning för denna uppgiftsskyldighet är att Arbetsförmedlingen har kännedom om sådana omständigheter som gör att myndigheten har grund för att anse att det föreligger skäl att lämna uppgifter. Det kan t.ex. finnas skäl att lämna sådana uppgifter när det framkommer ny information i ett ärende där socialnämnden tidigare har begärt att få ta del av uppgifter.

Enligt 11 kap. 11 a § andra stycket SoL meddelar regeringen ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket. Regeringen har i förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen i 2–7 §§ preciserat vilka uppgifter som socialnämnden har rätt att ta del av hos olika myndigheter, såsom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, liksom hos arbetslöshetskassorna. Enligt 5 § har socialnämnden rätt att hos *Arbetsförmedlingen* ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,
3. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och
6. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Dessa uppgifter var, förutom p. 4–6, i princip sådana som vid förordningens införande den 1 januari 2009 framför allt ansågs behövas från Arbetsförmedlingen för effektiva kontroller av de uppgifter som sökanden lämnar i ärenden om ekonomiskt bistånd.⁶¹

⁶¹ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 136 f.

Enligt utredningens direktiv har de förändrade åtgärdsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen föranlett ett behov att se över hur socialtjänsten kan ta del av relevanta uppgifter från Arbetsförmedlingen, i syfte att bättre kunna *kontrollera och följa upp* att den som söker ekonomiskt bistånd *står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande*. Frågan är om, och i så fall vilka, ytterligare uppgifter socialnämnden kan behöva för erforderlig kontroll. En annan fråga är om socialnämnden i så fall ska ha direktåtkomst till dessa uppgifter.

7.2.3 Bedömning och förslag

Socialnämndens rätt att få del av ytterligare uppgifter

I den enkätundersökning utredningen genomfört anger kommunerna att socialnämnden i princip regelmässigt, dvs. oftast eller alltid (98 %), genom den enskilde inforrar den individuella handlingsplan som upprättats hos Arbetsförmedlingen. Handlingsplanen ska enligt Arbetsförmedlingens författningssamling AFFS 2014:1 bl.a. innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetsökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag. Handlingsplanen ska också innehålla den arbetsökandes inriktning vad gäller yrkesområden och geografiskt sökområde och vilket stöd den arbetssökande kommer att få från Arbetsförmedlingen. De aktiviteter som planeras ska vara tidsatta och ska kunna följas upp och ha sin utgångspunkt i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Något egentligt skäl till varför handlingsplanen bedöms viktig för biståndsbedömningen har inte framförts till utredningen, endast att det är viktigt för bedömningen och för kontroll och uppföljning.

I tämligen stor utsträckning (76 %) uppger kommunerna vidare att aktivitetsrapporten inforras oftast eller alltid. Enligt AFFS 2013:2 ska aktivitetsrapporten innehålla, namn, personnummer eller samordningsnummer och som regel sökta arbeten eller utbildningar, deltagande i anställningsintervjuer eller rekryteringsträffar, lämnade kontaktuppgifter eller intresseanmälningar till arbetsgivare, genomförande av aktiviteter som den arbetslöse anvisats till av Arbetsförmedlingen eller aktiviteter som ingår i den arbetslöses individuella

handlingsplan eller etableringsplan och övriga aktiviteter som den arbetslöse vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.

Enkätundersökningens öppna svar visar vidare att flera av de uppgifter kommunerna önskar få tillgång till är sådana som det redan finns möjlighet att få inom ramen för ovan nämnda förordning om uppgiftsskyldighet, antingen från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller från arbetslöshetskassorna. Därutöver har framställts önskemål om att få tillgång till t.ex.

- Arbetsförmedlingens bedömning,
- kodning på Arbetsförmedlingen och skälet till kodningen,
- vilket stöd den enskilde får från Arbetsförmedlingen,
- arbetsförmågebedömning,
- Arbetsförmedlingens utredning,
- socialmedicinsk utredning,
- anvisning till arbetsmarknadspolitisk åtgärd,
- beslut om andra planer med Arbetsförmedlingen t.ex. jobbcoach,
- beslutsunderlag till åtgärder och annat stöd från Arbetsförmedlingen.

Delegationen för e-förvaltning (E-delegationen) konstaterade i sin förstudierapport i februari 2012 bl.a. att den information som enligt dagens regler kan hämtas digitalt i vissa fall inte alltid är tillräcklig för att handläggare inom socialförvaltningen ska kunna fatta beslut om ekonomiskt bistånd utan måste kompletteras med underlag som samlas in manuellt. Handläggningen skulle kunna effektiviseras, anför delegationen, genom en utökad tillgång till uppgifter som avser: *aktivitetsstöd, arbetslöshetskassa och etableringsersättning*. I dessa fall är det framför allt uppgifter om avslag och orsak till avslag som skulle vara värdefulla för att höja kvaliteten i ärendehandläggningen. De olika orsakerna till avslag kan kodas med en specifik kod, exempelvis om den sökande är sjukanmäld, arbetar, är i praktik eller har en overifierad frånvaro.

E-delegationen menar emellertid att en del uppgifter av integritetsskäl kan vara olämpliga att behandla elektroniskt på ovan

nämnda sätt. Uppgifterna kan också vara svåra att föra över elektroniskt då de eventuellt är svåra att sammanfatta med en enkel kod eller paragraf i databasen hos respektive myndighet vilket framför allt kan gälla ersättningar och bidrag från Försäkringskassan.⁶²

I analysrapporten Effektiv informationsförsörjning från mars 2013⁶³ har också kartlagts och identifierats vilken information socialtjänsten behöver i handläggningen från bl.a. Arbetsförmedlingen. Därvid räknas upp de uppgifter som socialnämnderna redan har tillgång till enligt 5 § förordning (2008:975) och därutöver uppges ett behov av uppgift om i vilken *tidsomfattning* den enskilde är arbetsökande och *beslut om "insats"*, t.ex. *nystartsjobb*.

Som framgått ovan har socialnämnden inom ramen för gällande lagstiftning rätt att få tillgång till en rad uppgifter från Arbetsförmedlingen, även genom direktåtkomst. Därutöver har nämnden rätt att från bl.a. Försäkringskassan, också genom direktåtkomst, få uppgift om t.ex. aktivitetsstöd och från arbetslöshetskassorna bl.a. om utbetalt belopp och beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ och fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § ALF.

Även om socialtjänsten i princip regelmässigt inforrdar handlingsplanen som upprättas hos Arbetsförmedlingen, genom den enskildes försorg, menar utredningen att handlingsplanen innehåller sådana uppgifter att den av integritetsskäl inte bör omfattas av en uppgiftsskyldighet. Ingenting hindrar dock att handlingsplanen lämnas ut efter den enskildes samtycke eller en sedvanlig sekretessprövning.

Däremot anser utredningen att det för socialtjänstens bedömning av rätten till bistånd hade underlättat för nämnden att få vetskap om Arbetsförmedlingens bedömning i fråga om huruvida den enskilde anses aktivt arbetssökande. Därvid torde aktivitetsrapporten och uppgifterna i denna vara av värde.

Den av utredningen genomförda enkätundersökningen visar att aktivitetsrapporten inforrdas oftast/alltid av 76 % av kommunerna som besvarat enkäten. 56 % av kommunerna inforrdar också Arbetsförmedlingens daganteckningar. Enligt uppgift i de fördjupade intervjuer som utredningen genomfört begärs daganteckningarna därför att man vill veta *vilken bedömning* Arbetsförmedlingen gjort av

⁶² E-delegationen, Effektiv informationsförsörjning – en förstudierapport s. 25.

⁶³ Buki-Tornbjörk/Holmlund/Meunier/Palmgren/Veschetti-Holmgren.

aktivitetsrapporten. Det är inte tillräckligt att se aktivitetsrapporten, anför det, eftersom Arbetsförmedlingen kan komma fram till att sökaktiviteten inte är tillräcklig.

Enligt 6 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska den som är arbetslös, med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan eller etableringsplan, regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period rapporten avser. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter.

Av 2 § andra stycket Arbetsförmedlingens föreskrifter AFFS 2013:2 framgår bl.a. att arbetslösa som *inte* får eller begär arbetslöshetsersättning ska lämna en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen en gång per månad. Andra inlämningstider gäller för dem som är anvisade till de arbetsmarknadspolitiska programmen stöd till start av näringsverksamhet och arbetslivsintroduktion. Arbetslösa som har etableringsplan ska lämna en aktivitetsrapport var sjätte månad.

Enligt 4 § ska i aktivitetsrapporten redovisas

- sökta arbeten eller utbildningar,
- deltagande i anställningsintervjuer eller rekryteringsträffar,
- lämnade kontaktuppgifter eller intresseanmälningar till arbetsgivare,
- genomförande av aktiviteter som den arbetslöse anvisats till av Arbetsförmedlingen eller aktiviteter som ingår i den arbetslöses individuella handlingsplan eller etableringsplan, och
- övriga aktiviteter som den arbetslöse vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.

Aktivitetsrapporten ska, enligt uppgift från Arbetsförmedlingen, granskas senast inom 14 kalenderdagar från det att den inkom. I granskningen ingår att man kontrollerar bl.a.

- om sökaktiviteten är tillräcklig och om redovisade aktiviteter stämmer överens med handlingsplan/etableringsplan,

- om meddelande ska skickas till arbetslöshetskassan, i de fall den arbetssökande får eller söker arbetslöshetsersättning,
- om det behöver utredas om en anvisning till ett program ska återkallas,
- om aktivitetsrapporten innehåller något i övrigt som kräver att Arbetsförmedlingen agerar direkt.

Anser Arbetsförmedlingen att sökaktiviteten är tillräcklig och stämmer överens om handlingsplanen/etableringsplanen görs en notering i Arbetsförmedlingens systemstöd för aktivitetsrapporter. På samma sätt görs en notering om Arbetsförmedlingen bedömer att sökaktiviteten är otillräcklig och att de redovisade aktiviteterna inte stämmer överens med handlings- eller etableringsplan. I det senare fallet tas kontakt med den arbetssökande i syfte att informera om vad som gör att Arbetsförmedlingen inte anser att aktivitetsrapporten kan godkännas och för att diskutera med den sökande. Vid behov kan en ny bedömning göras av om inriktningen på arbetssökandet behöver justeras och om handlingsplanen därmed behöver uppdateras.

Aktivitetsrapport ska alltså lämnas till Arbetsförmedlingen som gör en kontroll även i de fall den sökande inte uppbär arbetslöshetsersättning. En annan sak är att det, i sådana fall, inte finns några sanktioner knutna till att den sökande missköter sitt arbetsökande.

Som framgår av följande avsnitt har utredningen övervägt möjligheten att bereda socialnämnden direktåtkomst till aktivitetsrapporten i sin helhet. Av praktiska skäl är detta emellertid i dagsläget inte möjligt.

Eftersom bestämmelser om uppgiftsskyldighet måste uppfylla vissa krav på konkretion har utredningen stannat för att föreslå att socialnämnden ges rätt att få veta *vilken bedömning* av aktivitetsrapporten som Arbetsförmedlingen gjort, främst om rapporten *inte* godkänts, samt *datum för senaste aktivitetsrapport*. Det är uppgifter som kan ge socialnämnden en indikation på att en fördjupad utredning av rätten till bistånd måste göra. Dock ska understrykas, att även om nämnden får tillgång till en sådan uppgift så kan den komma att ändras t.ex. beroende på att nya omständigheter framkommer efter samtal med den sökande och som medför att Arbetsförmedlingen reviderar sin bedömning. Uppgiften ger endast en

fingerisning till socialtjänsten. Det är socialnämndens eget ansvar att utreda och bedöma huruvida den enskilde kan anses aktivt arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande för rätt till ekonomiskt bistånd. Uppgiften från Arbetsförmedlingen om aktivitetsrapporten godkänts eller inte är endast en del av det beslutsunderlag som socialtjänsten kan behöva för att göra en sådan bedömning.

Utredningen anser vidare att det kan ha betydelse för biståndsbedömningen att nämnden får vetskap om huruvida den enskilde är anmäld som *arbetssökande på hel- eller deltid* eftersom det är ett krav att en biståndssökande som regel ska vara arbetssökande på heltid.

Kommunerna har både i enkätundersökningen och i intervjuer, uttryckt ett behov av uppgifter om hur den enskilde "kodas" på Arbetsförmedlingen. Det finns en rad sökandekategorier, s.k. SKAT-koder, som används i Arbetsförmedlingens verksamhet. Utredningen bedömer dock inte att socialtjänsten ska ha rätt att få del av alla dessa sökandekategorier eftersom vissa av dem ger uttryck för integritetskänsliga förhållanden, t.ex. att det är fråga om lönebidragsarbete eller ett offentligt skyddat arbete. Däremot kan uppgifter om att den enskilde är *öppet arbetslös* vara av betydelse för socialtjänsten i bedömningen av om den biståndssökande är aktivt arbetssökande eller inte. Att vara öppet arbetslös innebär att det är fråga om en arbetssökande som aktivt söker och omgående kan tillträda på arbetsmarknaden förekommande arbete och som inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Av samma skäl kan det även vara av betydelse om Arbetsförmedlingen anser att den enskilde är *arbetssökande med förhinder*, dvs. att det är fråga om en arbetssökande som av Arbetsförmedlingen anses förhindrad att aktivt söka arbete och/eller omgående tillträda på arbetsmarknaden förekommande arbete. I övrigt bedömer utredningen inte att det finns ett behov av ytterligare uppgifter om under vilken kod den arbetssökande registreras. På en övergripande nivå kan dock även uppgift om "*annan sökandekategori*" tillhandahållas. Det kan ge incitament för socialtjänsten att utreda vidare och att det eventuellt kan behövas en samverkan mellan myndigheterna för att finna bästa möjliga insatser för den enskilde.

Också uppgifter om den enskilde *anvisats till arbetsmarknadspolitiskt program* kan vara av värde för att bedöma om den enskilde

står till arbetsmarknadens förfogande. Likaså om det beslutas om *utskrivning från* ett sådant program eller *återkallelse av* en sådan anvisning. Så länge den enskilde följer ett program i enlighet med Arbetsförmedlingens anvisningar får han eller hon som regel anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Beslutas om *utskrivning eller återkallelse* ger detta en indikation på att vidare utredning behövs i fråga om det finns godtagbara skäl för att den enskilde inte längre deltar. Det kan t.ex. förhålla sig så att den enskilde blir utskriven från ett program och snart därefter anvisas ett annat. I så fall får den enskilde sannolikt anses stå till arbetsmarknadens förfogande om anvisningen godtas.

Mot bakgrund av vad som anförts föreslår utredningen att 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen kompletteras med att socialnämnden har rätt att ta del av

- i vilken omfattning, hel- eller deltid, den enskilde är registrerad som arbetssökande
- om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller i annan sökandekategori,
- beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program,
- datum för senaste aktivitetsrapport och om denna inte godkänts.

Med ”beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program” avses beslut om anvisning, utskrivning och/eller återkallelse. I fråga om aktivitetsstöd och avstängning från rätt till sådan ersättning torde sådana uppgifter ingå i de uppgifter socialnämnden har rätt att inhämta från Försäkringskassan.

Frågan om direktåtkomst

Socialnämnden har behov av att få uppgifter från andra myndigheter och organ för att kunna kontrollera att inlämnade uppgifter om den enskildes ekonomiska situation är riktiga och för att bedöma rätten till och storleken av ekonomiskt bistånd. I förarbetena till nu gällande regelverk konstaterades att det som tar mest tid vid handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd är

det administrativa arbetet, däribland arbetet med att kontrollera sökandens uppgifter mot andra källor.⁶⁴

Grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PuL. Den är emellertid subsidiär. Av 2 § framgår att om det i annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från PuL ska dessa bestämmelser tillämpas i stället.

I lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad AF-PuL, finns bestämmelser som rör behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen. Enligt 4 § får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter inom sådan verksamhet bl.a. om det behövs för handläggning av ärenden. Känsliga personuppgifter, dvs. sådana som avses i 13 § PuL t.ex. uppgifter som rör hälsa, får enligt 8 § AF-PuL behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.⁶⁵

Arbetsförmedlingen får även, enligt 5 § 5 AF-PuL, behandla personuppgifter för *sekundära* ändamål, för tillhandahållande av information som behövs bl.a. inom socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL.

Enligt 12 § AF-PuL, får bl.a. en socialnämnd ha *direktåtkomst*⁶⁶ till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om de behövs för de ändamål som avses i 5 § samma lag, dvs. för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd.

I 7 d § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad AF-PuF, räknas upp vilka personuppgifter som får behandlas för tillhandahållande av information till en socialnämnd, vilket är samma slags uppgifter som framgår av 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen. En socialnämnd får emellertid ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har

⁶⁴ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökad elektroniskt informationsutbyte* s. 127.

⁶⁵ Hos socialtjänsten finns liknande reglering i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoL-PuL.

⁶⁶ Direktåtkomst innebär att den som använder ett register på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. Direktåtkomsten kan dock ge användaren möjlighet att även hämta hem informationen till sitt eget system och bearbeta den där. Se Regeringens proposition (2001/02:144) *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* s. 35 f.

försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är *aktuella i ärenden hos nämnden*. Härmed avses att handläggarna rent tekniskt inte ska ha möjlighet att söka på andra personer än sådana som är aktuella i ett ärende hos den aktuella nämnden. Det är tillfyllest att Arbetsförmedlingen från den mottagande socialnämnden inhämtar en försäkran om att dessa krav är uppfyllda.⁶⁷ Innebörden av en bestämmelse som tillåter direktåtkomst är inte att en myndighet ha en ovillkorlig rätt att få ut uppgifter genom direktåtkomst, utan i stället att den myndighet som innehar informationen har en *rätt att medge* sådan åtkomst.⁶⁸

I förarbetena till nu gällande bestämmelser om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst konstaterade regeringen att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 11 kap. 11 a § SoL bör förstås så att skyldigheten endast gäller när uppgifterna har betydelse hos socialnämnden i ärenden avseende ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. och ärenden om återkrav enligt 9 kap. SoL. Enligt regeringens mening bör bestämmelser om direktåtkomst begränsas till att avse uppgifter i sådana ärenden.⁶⁹

Vidare anfördes att i ärenden om ekonomiskt bistånd är det av stor vikt för enskilda att beslut kan fattas snabbt inte minst därför att ekonomiskt bistånd är ett stöd som endast utgår när den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. För socialnämnderna finns dessutom ett värde i att handläggarna i ärenden om ekonomiskt bistånd kan ta fram aktuella uppgifter från andra myndigheter och gå igenom uppgifterna med sökandena när de besöker socialtjänsten. Detta bidrar till att den enskilde är delaktig i socialnämndens hantering av ärendet, vilket är i överensstämmelse med grundtankarna i SoL. Direktåtkomst för socialnämnderna till uppgifter hos andra myndigheter har således stora fördelar. Det bör

⁶⁷ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 169. Se även Datainspektionen har i beslut (dnr 1523-2010) förelagt Försäkringskassan att upphöra att ge socialnämnden åtkomst till uppgifter ur socialförsäkringsdatabasen via LEFI Online till dess Försäkringskassan försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnderna bara kan ta del av uppgifter som är aktuella hos nämnden. I beslut (dnr 1579-2010) föreläggs Socialnämnden i Botkyrka kommun, som en förutsättning för att kunna använda direktåtkomst att införa tekniska begränsningar i Multifråga, som innebär att handläggarna hos Socialnämnden endast kan ta del av personuppgifter hos Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden som behövs för de pågående ärenden som fanns hos Socialnämnden. Nämnden skulle även ta fram rutiner som möjliggör åtkomstkontroll av direktåtkomsten i Multifråga, och även utföra åtkomstkontroller.

⁶⁸ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 149.

⁶⁹ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 147.

även noteras, anfördes det, att direktåtkomst skulle innebära en möjlighet att effektivisera socialnämndernas ärendehandläggning och därmed styra arbetsresurser från administrativt arbete till det centrala arbetet med klientstöd. Regeringen anförde vidare att direktåtkomst skulle förbättra kontrollmöjligheterna och därigenom förhindra felaktiga utbetalningar samt att det var fråga om att göra endast ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur tillgängliga för socialnämnder genom direktåtkomst.⁷⁰

Så som anfördes i förarbetena till nuvarande regelverk i frågan om *skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten* är regelverket kring ekonomiskt bistånd sådant att socialnämnderna måste kartlägga att den biståndssökande har utnyttjat alla de möjligheter som normalt står till buds för att försörja sig själv. Vad förslagen om ett elektroniskt informationsutbyte leder till är således inte en ingående kartläggning av en persons ekonomiska förhållanden utan en kontroll av att den kartläggning som måste göras är korrekt. Bland annat mot denna bakgrund ansåg regeringen att informationsutbytet går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Detta förutsätter dock, anfördes det, att vart och ett av socialnämndernas informationsutbyten med andra myndigheter bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten, där de uppgifter som omfattas av skyldigheten är preciserade.⁷¹

De uppgifter utredningen föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 § förordning (2008:975) torde vara av sådan betydelse för socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd att det även finns skäl att utvidga möjligheten till elektroniskt informationsutbyte. Ett sådant utbyte torde kunna förebygga och minska felutbetalningar och bidra till en snabbare och effektivare ärendehandläggning hos såväl socialtjänsten som Arbetsförmedlingen. Eftersom det är fråga om ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur och det redan finns ett fungerande regelverk kring behandling av personuppgifter

⁷⁰ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 147. I propositionen hänvisades till Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) som gjort bedömningen att de felaktiga utbetalningarna av ekonomiskt bistånd uppgick till cirka 1,5 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 18 % av de felaktiga utbetalningarna. Detta, anfördes i propositionen, placerar ekonomiskt bistånd bland de välfärdssystem som har störst andel felaktiga utbetalningar.

⁷¹ Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 140. Se om sekretessregleringen i kapitel 3.

och sekretess föreslår utredningen att de uppgifter som föreslås komplettera 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) också ska kunna göras tillgängliga genom direktåtkomst, vilket kräver en komplettering i förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Vad gäller aktivitetsrapporten har utredningen övervägt möjligheten att föreslå att socialnämnden ska ha möjlighet till direktåtkomst till blanketten i sig. Utifrån dagens förhållanden låter detta sig dock inte göras eftersom det inte finns tekniska möjligheter att registrera blanketten i sin helhet för överföring, bl.a. därför att aktivitetsrapporten får lämnas på olika sätt; på webbplatsen, på pappersblankett eller muntligt vid personligt besök.⁷² Dessutom måste en sådan bedömning grundas på vilka uppgifter aktivitetsrapporten innehåller i dag, vilket medför att en ändring blanketten skulle behöva föranleda nya överväganden kring rätten att ta del av densamma.

⁷² 5 § AFFS 2013:2.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

8.1 Ekonomiska konsekvenser

8.1.1 Kostnader eller intäkter för staten

Förslaget att det i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, införs ett förtydligande av det i lagen redan befintliga kravet på den enskilde att i första hand själv tillgodose sina behov bedöms inte medföra annat än begränsade kostnader för staten.

Kravet på den enskilde att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen kan medföra att fler personer skrivs in på Arbetsförmedlingen med en ökad arbetsbelastning som följd. Det är emellertid en ökning som utredningen bedömer som försumbar eftersom socialtjänsten generellt, redan i dag, ställer krav på den enskilde att anmäla sig hos Arbetsförmedlingen.

Förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst kan inledningsvis medföra till begränsade kostnadsökningar för Arbetsförmedlingen eftersom det krävs en viss anpassning av redan befintliga tekniska system. Enligt beräkning från Arbetsförmedlingen kan det röra sig om cirka 500 000 kronor. Kostnaderna får i sammanhanget med beaktande av förväntade effektivitetsvinster anses måttliga och bedöms därför kunna finansieras inom ram. Motsvarande resonemang och kostnadsberäkning får anses gälla för utveckling av Sammansatt Bastjänst Ekonomiskt Bistånd (SSBTEK).

8.1.2 Kostnader eller intäkter för kommuner

Förslaget i SoL innebär en precisering av den enskildes förstahandsansvar vid en ansökan om försörjningsstöd och bedöms inte förorsaka ökade kostnader för kommunerna. Lagförslaget innebär inte någon genomgripande förändring för kommunerna jämfört med i dag eftersom det inte lagfästs några andra krav än sådana som faktiskt redan kan ställas och ställs i praktiken.

Preciseringen av vilka krav som kan ställas på den enskilde kan leda till en minskning av arbetsbelastningen i kommunerna då det finns en konkret bestämmelse att hänvisa till vid biståndsbedömningen.

På längre sikt kan det uttryckliga kravet på den enskilde att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen främja möjligheten för den enskilde att få arbete vilket leder till minskade utgifter för kommunerna.

De föreslagna ändringarna om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst medför vissa kostnader för kommunerna för anpassning av, i många fall, redan befintliga tekniska system. En uppskattning från Sveriges Kommuner och Landsting är en kostnad om cirka 3–4 miljoner kronor. Kommunerna åläggs ingenting genom förslaget. Kostnaden är en följd av att de genom förslagen kan få ytterligare information från Arbetsförmedlingen på elektronisk väg. Kommunerna kommer att kunna förbättra sin kontroll och få ett bättre beslutsunderlag, vilket i sin tur leder till att felaktiga utbetalningar kan förväntas minska. Kommunerna kommer även att kunna förbättra effektiviteten i ärendehandläggningen och därmed frigöra resurser från rutingöröromål. Utredningen bedömer att kostnaderna för kommunerna endast är marginella och att kommunerna inte bör kompenseras för de kostnader som förslagen medför.

8.1.3 Kostnader eller intäkter för landsting, företag eller andra enskilda

Utredningen bedömer inte att förslagen om förtydligande i SoL samt om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst medför några kostnader eller intäkter för landsting, företag eller andra enskilda.

8.1.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Utredningen bedömer att förslaget i SoL kan stimulera till ett aktivt arbetssökande och deltagande i aktiviteter i övrigt vilket kan leda till snabbare inträde på arbetsmarknaden och till den enskildes självförsörjning. Sammantaget torde detta ha en positiv inverkan på samhällsekonomin i stort och även positiva kommunalekonomiska konsekvenser genom ökade skatteintäkter och minskade kostnader för ekonomiskt bistånd.

8.2 Barnkonsekvensanalys

8.2.1 Bakgrund

Cirka 230 000 barn lever, enligt Rädda Barnens årsrapport 2014, i vad man benämner ekonomiskt utsatthet.¹ Bakom den ekonomiska utsattheten bland barnfamiljerna finns ofta ohälsa och arbetslöshet bland föräldrarna. I årsrapporten konstateras att det finns stora skillnader i ekonomiska uppväxtvillkor mellan barn med svensk respektive utländsk bakgrund. Närmare vart tredje barn med utländsk bakgrund, 29,1 %, lever i ekonomiskt fattigdom, jämfört med 5,2 % av de barn som har föräldrar som är födda i Sverige. Att ha utländsk bakgrund eller en ensamstående förälder är faktorer som var för sig ökar risken för barn att tvingas leva under ekonomiskt knappa förhållanden. Tillsammans förstärker faktorerna varandra och ett mycket tydligt mönster av ojämlika ekonomiska villkor framträder. Mer än hälften, 53,4 %, av alla barn till ensamstående föräldrar med utländsk bakgrund levde i ekonomisk utsatthet 2012, jämfört med endast 2,1 % av alla de barn som bodde med båda sina svenskfödda föräldrar.²

Av det totala antalet personer (411 485) som tog emot ekonomiskt bistånd under 2013, var 271 396 vuxna och 140 089 barn. 39 % av de vuxna tog emot ekonomiskt bistånd under minst 10 månader under 2013. Andelen vuxna biståndsmottagare av samtliga

¹ Rädda barnens definition av barnfattigdom är sammansatt av två delmätt, dels barn i familjer med så kallad låg inkomststandard och dels barn i familjer som beviljats försörjningsstöd. Se vidare Rädda Barnen

Barnfattigdom i Sverige Årsrapport 2014 s. 9.

² Rädda Barnen, *Barnfattigdom i Sverige Årsrapport 2014*, s. 22 ff.

vuxna biståndsmottagare med mycket långvarigt ekonomisk bistånd (3 år eller längre) var 23,7 %.³

Barn utgör en tredjedel av det totala antalet biståndsmottagare. De vanligaste orsakerna till försörjningssvårigheter uppges i Socialstyrelsens öppna jämförelser vara att de vuxna i hushållet saknar arbete, är sjuka eller ensamstående och inte klarar av sin försörjning på egen hand.

Under 2013 fick 36 600 ensamstående kvinnor med barn ekonomiskt bistånd (22 % av denna hushållstyp i befolkningen). Ensamstående män med barn utgjorde 7 497 (8 %).

Andelen barn i befolkningen som ingår i hushåll som någon gång under 2013 mottagit ekonomiskt bistånd är enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser 7,4 %, dvs. en ökning med 0,3 procentenheter från år 2011. Andelen barn i befolkningen som ingår i hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd (10–12 månader) utgjorde år 2013 2,8 %. Denna indikator avses belysa barn som växer upp med en ekonomisk utsatthet som kan vara svår för barnet.

8.2.2 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst har inte några direkta konsekvenser för barnen annat än om i förlängningen en biståndsansökan sätts ner eller avslås, vilket behandlas nedan.

Beträffande förslaget i SoL är det ett förhållandevis stort antal hushåll med barn som uppbär ekonomiskt bistånd. Utredningens förslag gäller i fråga om försörjningsstöd. Som regel kommer förslaget endast indirekt att beröra barn vars förälder/föräldrar ansöker om ekonomiskt bistånd. Hänsynen till barnets bästa innebär emellertid att barnets situation också ska uppmärksammas när vuxna ansöker om ekonomiskt bistånd. Det är viktigt att socialtjänsten bedömer en ansökan ur såväl de vuxnas som ur barnens perspektiv och dokumenterar hur barnets intressen beaktats i biståndsbedömningen.

Ett syfte med förslaget är att främja den biståndssökandes möjligheter att få ett arbete och bli självförsörjande, bl.a. genom

³ Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2014* del 2 s. 18. Se även kapitel 5.

det lagfästa kravet på att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Det är utredningens uppfattning att det torde vara i enlighet med barnets bästa att föräldern kommer ur sitt biståndsberoende och in i arbetslivet. Att inte ha samma ekonomiska förutsättningar som andra barn kan, som Socialstyrelsen anför, innebära att barnet måste avstå från sådant som kamraterna tar för givet. Ekonomisk utsatthet kan även påverka annat som har betydelse för barns möjligheter att utvecklas och styra över sina egna liv såsom skolresultat, hälsa och trygghet. Ur ett barnperspektiv är det därför viktigt att föräldrar med minderåriga barn får stöd för att komma in på arbetsmarknaden.⁴ Att föräldrar får arbete får positiva effekter för barnen då det förbättrar familjens ekonomiska situation vilket kan få positiva följdverkningar också inom andra områden, t.ex. i fråga om möjligheten att få ett stabilt boende.

Kraven på den som ansöker om försörjningsstöd att vara aktivt arbetssökande, anmäld på den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande medför att om den sökande inte uppfyller dessa krav har han eller hon inte heller rätt till försörjningsstöd såvida det inte finns godtagbara skäl.

Ett beslut att avslå en biståndsansökan påverkar, liksom i dag, förhållandena för barn i familjen. Det ankommer på socialtjänsten att i sitt beslutsfattande, i enlighet med 1 kap. 2 § SoL, särskilt beakta barnets bästa, beslutet måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv. Vad som är barnets bästa får avgöras från fall till fall utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. I fall av avslag på en biståndsansökan kan, till följd av socialtjänstens yttersta ansvar, en sökande som nekas bistånd aldrig försättas i en nödsituation. Det kan även innebära, för barnets bästa, att man på andra sätt än genom utbetalning av försörjningsstöd måste se till barnets situation och bistå barnet med särskilda insatser så barnet/en har en så stabil livssituation som möjligt. Utifrån barnets perspektiv är det också viktigt att socialtjänstens krav och de insatser som erbjuds en arbetslös förälder är relevanta och anpassade efter den enskildes förutsättningar och behov så att inte barnen oförskyllt försätts i en än svårare situation.

⁴ Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2013 del 2 s. 23.*

8.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 1 kap. 1 § regeringsformen, förkortad RF, framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Förslaget om ett förtydligande av kraven på biståndssökande i SoL innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen genom att det lagfästs vilka krav som ska ställas på en person som är arbetsför och oförhindrad att arbeta och som ansöker om ekonomiskt bistånd. Kraven innebär i princip en kodifiering av vad som redan gäller enligt socialtjänstlagens förarbeten och rättspraxis och innebär inga nya åligganden för kommunerna. Den begränsade inskränkning som förslaget innebär i den kommunala självstyrelsen bedöms därför vara proportionerlig och godtagbar.

Förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

8.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Den 1 augusti 2007 trädde bidragsbrottslagen i kraft. Lagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av bl.a. Försäkringskassa, Arbetsförmedlingen och kommuner, dvs. även ekonomiskt bistånd.

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållande som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomiskt förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med för högt belopp, döms för bidragsbrott, till fängelse i högst två eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Efter bidragsbrottslagens tillkomst har Brottsförebyggande rådet samlat statistik rörande bidragsbrotten. Därvid har följande uppgifter inhämtats såvitt gäller *antalet anmälda brott* mot kommuner i hela landet:

Tabell 8.1 Antal anmälda bidragsbrott

Brottstyp	2010	2011	2012	2013	2014 (prel.)
Ringa bidragsbrott	96	41	48	102	137
Bidragsbrott av normalgraden	1 611	1 424	1 430	1 485	975
Grovt bidragsbrott	129	142	344	207	103
Vårdslöst bidragsbrott	11	10	16	44	18

Det finns såvitt utredningen funnit inte någon analys av bakgrunden till i statistiken redovisat antal. Det går sålunda inte att dra någon egentlig slutsats av orsakerna till förändringar i antalet anmälda bidragsbrott. Även om antalet kommer att förändras slutligt för år 2014 kan konstateras att antalet anmälda brott av normalgraden minskat, från 1611 år 2010 till 975 år 2014. Huruvida detta har att göra med att det år 2009 infördes bestämmelser om uppgiftsskyldighet i SoL liksom regler om behandling av personuppgifter och möjlighet till direktåtkomst kan man endast spekulera.

Ett förtydligande i SoL leder till att de som ansöker om försörjningsstöd blir medvetna om kraven och skyldigheten att följa dem för att inte gå miste om rätten till bistånd. Förslaget kan förväntas ha en viss brottspreventiv effekt som kan leda till att bidragsbrotten minskar ytterligare.

Genom förslagen om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst ökar upptäckrisken för bidragsbrott ytterligare vilket kan leda till att dessa brott minskar, liksom förekomsten av felaktiga utbetalningar. Vetskapen om att de uppgifter som lämnas i ett ärende kontrolleras mot bl.a. Arbetsförmedlingen kan förväntas ha en avhållande effekt på enskilda när det gäller att lämna felaktiga uppgifter till myndigheter. Antalet tillfällen till brott kan också

förväntas minska genom utökade kontrollmöjligheter hos socialtjänsten.

Förbättrade kontrollmöjligheter torde också få positiva konsekvenser för kommunerna när det gäller att upptäcka felaktiga utbetalningar som kan återkrävas enligt 9 kap. 1 § SoL.

8.5 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Ett förtydligande i SoL vad avser den enskildes skyldigheter att vara aktivt arbetssökande, anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, kan leda till att något fler arbetslösa personer som uppstår ekonomiskt bistånd kan komma i arbete och bli självförsörjande. Förslaget kan sålunda leda till en viss ökning av antalet sysselsatta och förväntas ha en positiv inverkan på tillgången till arbetskraft.

Tillgången till offentlig service kan förväntas öka. Genom förtydligandet i SoL kommer Arbetsförmedlingen och socialtjänsten att närma sig varandra i fråga om vilka krav som kan ställas på den enskilde. Förslaget kan också sägas innebära ett ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten tydliggörs för målgruppen vilket i förlängningen kan leda till en förbättrad samverkan mellan myndigheterna.

Ett tydliggörande av kraven kan vidare leda till färre diskussioner kring kravställandet och därmed ett ökat fokus på socialtjänstens kärnuppgifter. Genom att det i lagen tydliggörs vad som förväntas av den enskilde kan även antalet överklaganden till förvaltningsrätten påverkas så att färre beslut kommer att överklagas.

Kompletterande bestämmelser om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst medför att effektiviteten och servicen ökar då mindre tid behöver tas i anspråk för kontrollåtgärder och beslut om ekonomiskt bistånd kan fattas snabbare. Socialtjänsten kan själv skaffa sig nödvändigt beslutsunderlag och den enskilde behöver i mindre utsträckning själv införskaffa underlag för att överlämna till socialtjänsten. Det innebär också att Arbetsförmedlingen kan förväntas avlastas ytterligare vilket påverkar effektiviteten och servicen även hos den myndigheten.

Tydligare krav och effektivare kontrollåtgärder inom socialtjänsten torde på sikt också resultera i bättre underlag och förutsättningar för framtida uppföljning och forskning.

8.6 Konsekvenser för enskilda

Förslaget i SoL medför att det kommer att stå klart för den enskilde vad som förväntas av honom eller henne vid arbetslöshet och vid ansökan om ekonomiskt bistånd och att kraven i princip är desamma för en arbetsför person som är oförhindrad att arbeta oavsett om han eller hon söker ekonomiskt bistånd eller arbetslöshetsersättning. Förslaget kan därmed också sägas komma den enskilde till del då förutsebarheten ökar och rättssäkerheten stärks.

8.7 Konsekvenser för små företag

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för företagande och små företags förutsättningar.

8.8 Konsekvenser för jämställdheten

I januari 2015 var 207 951 personer öppet arbetslösa i riket totalt. Av dessa var drygt 88 500 kvinnor och drygt 119 400 män.

År 2013 var det totala antalet biståndsmottagare i landet 411 485, varav 132 271 kvinnor, 139 094 män och 140 089 barn. 36 436 biståndshushåll utgjordes av ensamstående kvinnor med barn medan 7 497 hushåll bestod av ensamstående män med barn. Beträffande hushåll utan barn är förhållandet det omvända, 90 266 bestod av män och 55 835 av kvinnor.

Av Socialstyrelsens öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2014, vilka bygger på 2013 års uppgifter, konstateras att försörjningsproblem är det vanligaste skälet till att människor kommer i kontakt med socialtjänsten. De vanligaste orsakerna är att de vuxna saknar arbete, är sjuka eller är ensamstående föräldrar och inte klarar familjens försörjning på egen hand.

De i SoL föreslagna kraven, avseende personer som är arbetslösa och som i princip enbart har arbetslöshet som försörjningshinder,

är lika för kvinnor och män. Med hänsyn till att antalet biståndsmottagare är relativt jämt fördelat mellan könen torde kraven generellt sett inte påverka någon ur ett jämställdhetsperspektiv. Både kvinnor och män har samma rättigheter och skyldigheter och i princip samma möjligheter till självförsörjning.

8.9 Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Föreslaget om en ny bestämmelse i SoL berör alla som söker ekonomiskt bistånd och som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder, oavsett vilken etnisk eller kulturell bakgrund den enskilde har. Utredningen bedömer inte att förslaget har några konsekvenser för det integrationspolitiska målet. Inte heller bedöms förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst få några konsekvenser i detta avseende.

8.10 Konsekvenser för personlig integritet

Förslaget i SoL bedöms inte ha någon betydelse för den personliga integriteten. Däremot krävs särskilda överväganden vad gäller uppgiftsskyldighet och direktåtkomst eftersom detta ger socialtjänsten möjlighet att, utan sekretessprövning från utlämnande myndighet, få tillgång till ytterligare uppgifter från Arbetsförmedlingen. De uppgifter utredningen föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldigheten får anses vara av sådan betydelse för socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd att det finns skäl att utvidga såväl uppgiftsskyldigheten som möjligheten till elektroniskt informationsutbyte. Ett sådant utbyte torde kunna förebygga och minska felutbetalningar och bidra till en snabbare och effektivare ärendehandläggning hos såväl socialtjänsten som Arbetsförmedlingen. Eftersom det är fråga om ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur och det redan finns ett fungerande regelverk kring behandling av personuppgifter och sekretess bedömer utredningen att förslaget inte har några konsekvenser för den personliga integriteten.

9 Genomförande och ikraftträdande

Utredningens förslag: Den nya bestämmelsen i socialtjänstlagen (2001:453) och de kompletterande bestämmelserna i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föreslås träda i kraft den 1 april 2016. Förslagen kräver ingen övergångsreglering eller särskilda informationsinsatser.

Utredningen bedömer att det inte krävs något särskilt förberedelsearbete beträffande förslaget om förtydligande i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Förslaget bör därför kunna träda i kraft den 1 april 2016.

Beträffande förslagen om uppgiftsskyldighet respektive direktåtkomst i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förkortad AF-PuL, är det utredningens mening att de kompletteringar som föreslås är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. För direktåtkomst krävs visst förberedelsearbete av teknisk natur. Det hindrar emellertid inte att författningsstödet för detta träder i kraft den 1 april 2016.

Förslagen kräver ingen övergångsreglering och inte några särskilda informationsinsatser.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

1 §

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.

Den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetsökande, anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Andra stycket är nytt. Förslaget behandlas i huvudsak i avsnitt 7.1.2.

I syfte att förtydliga kravet på att den enskilde i första hand själv har ett ansvar att tillgodose sina behov, införs i andra stycket en bestämmelse som klargör vilka grundläggande krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande som ansöker om försörjningsstöd. Kraven gäller för den som i princip enbart har arbetslöshet som försörjningshinder, dvs. den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta. Att vara *arbetsför* innebär att sökanden ska kunna prestera ett normalt arbetsresultat i ett för honom eller henne lämpligt arbete. I fråga om vad som är *lämpligt arbete* kan vägledning hämtas

från 44 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF.¹ Att vara *oförhindrad att arbeta* innebär att det inte får föreligga någon omständighet som hindrar sökanden att åta sig arbete. Finns andra behov, t.ex. på grund av missbruksproblematik eller andra sociala svårigheter, måste dessa som regel åtgärdas först, innan krav på arbete kan ställas.

Kravet på att vara *aktivt arbetssökande* innebär inte att den enskilde måste söka ett visst antal arbeten per vecka eller månad. En helhetsbedömning måste göras av samtliga relevanta omständigheter. För att anses aktivt arbetssökande kan den enskilde inte enbart invänta anvisningar från Arbetsförmedlingen utan han eller hon måste också själv förhålla sig aktiv. Det kan t.ex. handla om att skicka ansökningar till olika arbetsgivare eller att kontakta dem på annat sätt och att söka information om arbeten. Det har också betydelse om de arbeten den enskilde sökt är lämpliga utifrån den enskildes personliga förutsättningar och realistiska mot bakgrund av sökandens utbildning, erfarenhet och övriga kvalifikationer. Liksom inom arbetslöshetsförsäkringen kan deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller i insatser inom etableringsuppdraget innebära att kraven på ett aktivt arbetssökande får modifieras. En bedömning får göras från fall till fall.

I kravet på att den enskilde ska *stå till arbetsmarknadens förfogande* ligger, liksom enligt ALF, att den enskilde ska vara *anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen*. Det är ett krav av så grundläggande natur att det även bör gälla i fråga om ekonomiskt bistånd. Förutom att vara anmäld som arbetssökande ska den enskilde *även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande*. Det innebär utifrån nuvarande rättsläge att den enskilde, om det inte finns godtagbara skäl, är skyldig att

- söka arbeten, i regel heltid,
- delta i arbetsmarknadsinsatser, t.ex. arbetssökarverksamhet, som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete,
- godta anvisat lämpligt arbete,

¹ Se även Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten* s. 89.

- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, dvs. delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken t.ex.
 - arbetsmarknadsutbildning
 - grundutbildning i svenska
- beträffande den som har rätt till etableringsplan, delta i aktiviteter enligt planen,
 - medverka till upprättande av handlingsplan hos Arbetsförmedlingen,
 - lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen och
 - besöka/kontakta Arbetsförmedlingen enligt överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt.

Uppräkningen är inte uttömmande. Kraven kan komma att kompletteras eller ändras i takt med utvecklingen av det arbetsmarknadspolitiska utbud som samhället ställer till förfogande.

Kraven gäller om det inte finns *godtagbara skäl*. Härigenom betonas att det i varje enskilt fall måste göras en individuell bedömning av den enskildes behov och förutsättningar och om det går att t.ex. ställa krav på ett aktivt arbetssökande. Viss vägledning i fråga om vad som kan anses vara godtagbara skäl kan hämtas från ALF. Det kan i det enskilda fallet finnas sociala eller hälsomässiga hinder att t.ex. söka ett heltidsarbete eller att vara aktivt arbetssökande. Det kan också vara fråga om en person som inom etableringsuppdraget bedöms ha nedsatt prestationsförmåga vilket kan påverka vilka krav som socialtjänsten kan ställa på den enskilde.

10.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

5 § Socialnämnden har rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, *samt i vilken omfattning*,

3. om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller i annan sökandekategori,

4. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,

5. beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program,

6. datum för senaste aktivitetsrapport och om denna inte godkänts,

7. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

8. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och

9. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Om det finns skäl för det ska Arbetsförmedlingen på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till socialnämnden.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3.

I 5 § införs tre nya punkter avseende vilka uppgifter socialnämnden ska ha rätt att ta del av från Arbetsförmedlingen om enskilda. Nuvarande 5 § 2 har kompletteras med en rätt för nämnden att även få uppgift om i vilken omfattning, hel- eller deltid, en person är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen eftersom det, om det inte finns godtagbara skäl, som regel är ett krav inom socialtjänsten att den enskilde söker arbete på heltid.

Enligt nya 5 § 3 föreslås socialnämnden även få tillgång till uppgifter i fråga om vissa sökandekategorier, d.v.s. om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller i en annan sökandekategori. Uppgifterna ger nämnden en uppfattning i fråga om Arbetsförmedlingens bedömning av om den enskilde anses aktivt arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande.

Rätt att få uppgifter om beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program (5 § 5) avser såväl anvisning till som utskrivning från ett sådant program och återkallelse av en anvisning. Uppgifterna bedöms vara av värde för socialtjänsten i bedömningen av om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande.

I bedömningen av om en biståndssökande kan anses aktivt arbetssökande kan det även vara av värde för socialtjänsten att få kännedom om Arbetsförmedlingens bedömning av den senaste aktivitetsrapporten (5 § 6), dvs. uppgift om datum för senaste aktivitetsrapport och om denna inte godkänts.

Det ska framhållas att uppgifterna om Arbetsförmedlingens bedömning eller åtgärd i övrigt enbart är en indikation på att socialnämnden kan behöva fördjupa utredningen i bistandsärendet. Arbetsförmedlingens kategorisering eller bedömning i övrigt kan förändras med kort varsel beroende på förändrade omständigheter. Socialnämnden kan alltså inte med automatik göra Arbetsförmedlingens bedömning till sin. Socialnämnden måste alltid göra en egen bedömning av om förutsättningarna för rätt till bistånd är uppfyllda, d.v.s. om behovet kan tillgodoses av den enskilde själv eller på annat sätt.

10.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

7 d § För tillhandahållande av information till en socialnämnd enligt 5 § 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

1. namn och person- eller samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, *samt i vilken omfattning,*
3. *om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller i annan sökandekategori,*
4. arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
5. *beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program,*
6. *datum för senaste aktivitetsrapport och om denna inte godkänts,*
7. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
8. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och
9. om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3. Se kommentar i avsnitt 10.2.

Källförteckning

Offentligt tryck

Ds 2013:59 *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*

SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag.*

SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete.*

SOU 2008:47, *Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.*

SOU 2013:74 *Utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan.*

SOU 2014:16 *Det skall vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Regeringens proposition (1973:56) *med förslag till lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.*

Regeringens proposition (1979/80:1 Del A) *om socialtjänsten.*

Regeringens proposition (1979/80:2) *med förslag till sekretesslag m.m.*

Regeringens proposition (1995/96:196) *Besöksinskränkningar vid viss tvångsvård m.m.*

Regeringens proposition (1996/97:124) *Ändring i socialtjänstlagen.*

Regeringens proposition (1997/98:1) *Budgetpropositionen för 1998 utgiftsområde 10.*

Regeringens proposition (2000/01:80) *Ny socialtjänstlag m.m.*

Regeringens proposition (2000/01:129) *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.*

Regeringens proposition (2001/02:144) *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

- Regeringens proposition (2003/04:93) *Några frågor om sekretess m.m.*
- Regeringens proposition (2007/08:118) *En effektivare arbetslöshetsförsäkring.*
- Regeringens proposition (2007/08:160) *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*
- Regeringens proposition (2009/10:60) *Nyanlända invandrarens arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Regeringens proposition (2012/13:12) *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Regeringens proposition (2012/13:94) *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet.*
- Budgetproposition 2015 (2014/15:1).
- Socialförsäkringsutskottet 1997/98:SFU:1 *Anslag inom socialförsäkringsområdet.*

Övrig litteratur m.m.

- Arbetsförmedlingen, *Åtterrapporering 2013, Uppdrag om krav på arbets sökande vid öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program.*
- Arbetsförmedlingen, *Åtterrapporering 2014 Ökad sökaktivitet genom tydligare krav och ökad uppföljning.*
- Arbetsförmedlingen, *Åtterrapporering 2014, Etablering av vissa nyanlända – etableringsuppdraget – genomförandet av aktivitetsrapporten för nyanlända arbetslösa m.m.*
- Bergmark, Bäckman, Minas, *Vägar ur socialbidrag? Om Socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet. Rapport i Socialt arbete, 2013.*
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar. *Vad kostar felen?*
- E-delegationen, 2012-02-21 *Effektiv informationsförsörjning – en förstudierapport.*
- Lenberg, Geijer, Tansjö *Offentlighets- och sekretesslagen En kommentar.*

- Minas Renate, *One-stop shops i Europa, Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.*
- Mörk Eva, *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* IFAU, Rapport 2011:6.
- Nybom Jenny, *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll inom socialtjänsten*, Rapport i socialt arbete.
- Riksrevisionen, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem, Har möjligheter till effektivisering utnyttjats?* RiR 2010:18.
- Rädda Barnen *Barnfattigdom i Sverige Årsrapport 2014.*
- Salonen Tapio, *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet.* Arena idé, 2013.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna Jämförelser av ekonomiskt bistånd, En studie om framgångsfaktorer och utmaningar i samverkan för individer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd*, 2014.
- Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2012.*
- Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2013.*
- Socialstyrelsen, *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2013.*
- Socialstyrelsen 2013, *Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten.*
- Socialstyrelsen, *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2014.*
- Statskontoret, *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.*
- Thorén Katarina, *Kommunal arbetsmarknadspolitik – En kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa personer.*
- Thorén Katarina, *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, Stenografiska uppteckningar från arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium Arbetsmarknadspolitik i kommunerna den 24 maj 2012.*
- Ulmestig Rickard, *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.* Akademisk avhandling. Västra Frölunda 2007.

Kommittédirektiv 2014:39

Stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå hur stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd kan utvecklas.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera vilka krav socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande,
- kartlägga och analysera hur socialtjänsten följer upp och kontrollerar att den som söker ekonomiskt bistånd uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande,
- vid behov lämna författningsförslag som tydliggör kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande samt möjliggör för socialtjänsten att kunna ställa liknande krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd som den som får arbetslöshetsersättning,
- vid behov lämna författningsförslag som gör det möjligt för socialtjänsten att vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd ta del av relevanta uppgifter i t.ex. den aktivitetsrapport som arbetssökande ska lämna in till Arbetsförmedlingen,

- analysera konsekvenserna av författningsförslagen och därutöver föreslå hur socialtjänsten på ett effektivt sätt bör kunna ta del av uppgifterna, samt
- med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet, kartlägga och analysera vilka stöd och insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etablerings-ersättning.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2015.

Bakgrund

Mottagare av ekonomiskt bistånd

Under år 2012 mottog cirka 270 000 personer, 18 år och äldre, ekonomiskt bistånd vid ett eller flera tillfällen (Socialstyrelsen 2013). Orsakerna till behovet av ekonomiskt bistånd varierar och behovet påverkas av ett flertal olika faktorer, såsom konjunkturläget och tillgången på arbete, utformningen av trygghetssystemen, befolkningförändringar samt inkomst- och kostnadsutvecklingen. En av de viktigaste faktorer som påverkar behovet av ekonomiskt bistånd är situationen på arbetsmarknaden. Cirka 46 procent av biståndsmottagarna mottog ekonomiskt bistånd under 2012 på grund av arbetslöshet. Dessa personer saknar helt eller delvis annan ersättning vid arbetslöshet.

Av samtliga biståndstagare är en fjärdedel unga vuxna i åldern 18–24 år. Cirka 60 procent av dessa ungas biståndstagande bedöms bero på arbetslöshet och avsaknad av eller otillräcklig arbetslöshetsersättning. En viktig orsak till att många unga vuxna tar emot ekonomiskt bistånd är att de inte har haft ett arbete under tillräckligt lång tid för att ha kvalificerat sig till arbetslöshetsersättning. Detta gäller i hög grad också för många utrikes födda bidragstagare. En viktig orsak till att många utrikes födda tar emot ekonomiskt bistånd är att många är nyanlända och därför inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

Varaktigheten i biståndstagandet varierar bland biståndstagarna. Bland unga vuxna är det en lägre andel som tar emot bistånd under en lång tid än bland de biståndsmottagare som är äldre. Cirka 30 procent av de unga biståndsmottagarna i åldern 18–24 år hade under år 2012 långvarigt ekonomiskt bistånd, dvs. de tog emot bistånd under tio eller fler månader under året. Motsvarande för biståndsmottagare som är 25 år eller äldre är 43 procent.

Förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd

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. Ett övergripande mål för socialtjänsten är att främja människors aktiva deltagande i samhällslivet och inrikta insatserna på att frigöra och utveckla den enskildes resurser. Socialtjänsten ska bygga på frivillighet och samförstånd men det innebär inte att den ska vara kravlös.

Av Socialstyrelsens handbok Ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen, 2013) framgår att om den enskilde är arbetslös, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete. Kravet gäller i första hand heltidsarbete, om sådant finns att få. Den enskilde måste emellertid söka och ta varje lämpligt arbete, således även deltidsarbete. För en biståndssökande som arbetar deltid kan krav ställas på heltidsarbete, om det är möjligt att få.

Socialtjänsten har också rätt att kräva att den enskilde deltar i till exempel:

- arbetsmarknadsutbildning
- arbetspraktik
- praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 kap. 4 § SoL eller inom ramen för något av Arbetsför-medlingens arbetsmarknadspolitiska program
- arbetsrehabiliterande åtgärder eller

- arbetssökarverksamhet (prop. 1996/97:124, s. 76).

Den som är arbetssökande och ansluten till en arbetslöshetskassa ska i första hand söka sin försörjning genom ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Kraven på den arbetslöse är reglerade i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, om den arbetslöse är ansluten till en arbetslöshetskassa. Dessa krav motsvarar oftast den praxis som kommit att gälla också för arbetslösa biståndssökande.

Av Socialstyrelsens handbok framgår vidare att en person som vägrat ta anvisat lämpligt arbete och därför inte heller får någon ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i regel inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Arbetsförmedlingens bedömning av om ett arbete eller någon annan insats är lämplig för den enskilde är dock enbart en vägledning för socialtjänsten när den ska besluta om ekonomiskt bistånd ska betalas ut eller inte. Socialtjänsten är alltid skyldig att göra en individuell bedömning som ska utgå från den enskildes förutsättningar att klara ett visst arbete, vilket regeringen också har understrukt (se prop. 1996/97:124 s. 75).

Socialnämnden har också rätt (4 kap. 4 § SoL) att kräva att den som får ekonomiskt bistånd under en viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Bestämmelsen i 4 kap. 5 § SoL ger socialnämnden rätt att besluta om att vägra fortsatt försörjningsstöd eller sätta ned stödet om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i eller uteblir från sådan verksamhet som anges i 4 kap. 4 § SoL. Först måste dock nämnden överväga om de skäl den enskilde uppger kan anses godtagbara. Godtagbara skäl för att inte vilja delta kan t.ex. vara att den föreslagna verksamheten på något sätt är olämplig med hänsyn till den enskildes personliga förutsättningar. Att en sådan situation uppstår bör dock höra till undantagen eftersom praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten ska ingå som ett led i en längre syftande plan som den enskilde antas medverka till (prop. 1996/97:124 s. 173).

Godtagbara skäl för att utebli från verksamheten kan t.ex. vara sjukdom hos den enskilde eller hos hemmavarande barn, besök hos Arbetsförmedlingen, studievägledare eller dylikt.

Krav på och uppföljning av arbetslösa med arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

Den 1 september 2013 infördes förändringar av åtgärdsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen, i form av fler åtgärdsgrunder men mildare åtgärder. Samtidigt infördes ett krav på att arbetssökande ska lämna in aktivitetsrapporter i syfte att underlätta uppföljning av jobbsökandet (prop. 2012/13:12). Förändringarna är ett led i regeringens arbete för att stärka och tydliggöra arbetslinjen och öka utflödet till arbete genom ökad sökaktivitet. Alla som kan och vill arbeta ska göra det. Den som behöver stöd för att hitta ett arbete ska få det samtidigt som det ska ställas krav på att personen ska försöka få en egen försörjning. Syftet är att de nya åtgärdsreglerna ska skapa ett tydligare samband mellan de handlingar som inte stämmer överens med villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och beslut om åtgärd. Dessutom klargörs att det är den enskilde själv som är ytterst ansvarig för att lösa sin arbetslöshetsituation genom att aktivt söka lämpliga arbeten. De nya åtgärdsreglerna bedöms förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Ökad sökaktivitet förväntas leda till kortare tid i arbetslöshet och därmed till att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen sjunker på sikt.

De genomförda regelförändringarna gäller bland annat de åtgärder som arbetslöshetskassorna kan besluta om när en arbetssökande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Kravet på att aktivt söka arbete har betonats genom att underlåtenhet att söka arbete numera är grund för åtgärd. Förändringarna innebär också att arbetslösa minst en gång i månaden ska lämna en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen. Aktivitetsrapporten syftar bland annat till att underlätta uppföljningen av vad den arbetslöse gör för att ta sig ur arbetslösheten. I det fall Arbetsförmedlingen anser att det finns skäl att anta att en arbetssökande, som får eller begär arbetslöshetsersättning, inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan om detta. Det är sedan arbetslöshetskassan som ska utreda och besluta om eventuell åtgärd i enlighet med åtgärdsreglerna. I Arbetsförmedlingens föreskrift om aktivitetsrapporten (AFFS 2013:2 2 §) anges med vilket intervall övriga arbetslösa ska lämna aktivitetsrapport.

Regeringen avser också att införa liknande åtgärdsregler i aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen. Det innebär att de regler som trädde i kraft för arbetslöshetsförsäkringen den 1 september 2013 också i huvudsak ska gälla för dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Förslagen syftar även till att säkra att åtgärder som aktualiserats inom arbetslöshetsförsäkringen får effekt även om den arbetslöse under åtgärdstiden övergår till att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller omvänt. Förslag om nya åtgärdsregler inom aktivitetsstödet och utvecklingsersättning remitterades under hösten 2013. Regeländringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2015.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att många personer som tar emot ekonomiskt bistånd gör det på grund av arbetslöshet och avsaknad av rätt till eller otillräcklig ersättning från bland annat arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslösa personer med ekonomiskt bistånd har således kontakt med både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Behov av utredning

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2013:1, UO 9) aviserades att det finns ett behov av reformer för att tydliggöra de krav som gäller för alla som får arbetsmarknadsrelaterade ersättningar eller ekonomiskt bistånd samt att uppföljningsåtgärderna i de olika regelverken, där så är möjligt, bör vara likartade. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2014:1, UO 9) aviserades en utredning för att se över socialnämndernas möjligheter att på ett bättre och tydligare sätt kunna ställa krav på att biståndsmottagare med arbetsförmåga aktivt söker arbete och deltar i aktiviteter som syftar till att stärka förmågan till egen försörjning.

En särskild utredare ska därför föreslå hur stöd till och krav på arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd kan utvecklas. Utgångspunkt för uppdraget är att det i så stor utsträckning som möjligt ska gälla samma krav och uppföljning för samtliga arbetslösa, oavsett försörjning vid arbetslöshet. Det övergripande målet med uppdraget är att fler personer som tar emot ekonomiskt bistånd ska uppnå bättre förutsättningar för att bli självförsörjande.

Tydligare krav och förbättrad uppföljning av arbetslösa personer

Hur tillämpas kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande inom socialtjänsten och på vilket sätt kan detta krav förtydligas och likställas med det krav som gäller för arbetssökande med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen?

Såväl socialtjänsten som Arbetsförmedlingen har som uppgift att ge stöd och hjälp till personer som är arbetslösa och som tar emot ekonomiskt bistånd. Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen har emellertid i enlighet med regelverken olika uppdrag.

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemets yttersta skydds nät. Socialtjänstens uppdrag är att efter en individuell behovsprövning ge bistånd till försörjningen till den som inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sina behov samt att bistå den enskilde med insatser som stärker dennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är följaktligen att hitta långsiktiga lösningar på människors försörjningsproblem. Det innebär exempelvis att utreda och kartlägga individens behov och att därefter utforma ett individuellt anpassat stöd. Socialtjänsten har också i enlighet med 1 kap 2 § SoL en skyldighet att alltid beakta barnets bästa i ärenden som rör barn. Rätten till bistånd är dock inte ovillkorlig. Som en förutsättning gäller att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet.

För att förhindra och bryta långtidsarbetslöshet är det viktigt att arbetslösa söker arbete. Arbetsförmedlingen ska kontrollera och följa upp arbetssökandet för alla som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen oavsett försörjning. Tätare kontakter mellan den arbetssökande och arbetsförmedlaren utgör ett viktigt stöd för den enskilde, men är också grundläggande för förbättrad uppföljning av arbetssökandet. Arbetsförmedlingen ska särskilt uppmärksamma personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och rusta dessa på lämpligt sätt för att öka deras förutsättningar på arbetsmarknaden. I 9 § ALF regleras de allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. Av förarbetena framgår följande: "För att ha rätt till ersättning krävs, enligt 9 § tredje punkten ALF, dessutom att den sökande även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Principen, som gäller sedan länge, framgår numera uttryckligen av lagen. Det räcker alltså inte att sökanden är anmäld som arbetssökande och därtill

arbetsför och oförhindrad att arbeta. Han eller hon ska även ha för avsikt att arbeta." (prop. 2012/13:12 s. 87).

Sökaktiviteten bland arbetslösa varierar. Öppet arbetslösa som har ersättning från arbetslöshetsförsäkring har i genomsnitt högre sökaktivitet än personer som saknar sådan ersättning (Arbetsförmedlingen 2013). Personer som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen uppvisar en lägre aktivitet fram till den tidpunkt dessa personer träder in i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera vilka krav socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande,
- kartlägga och analysera hur socialtjänsten följer upp och kontrollerar att den som söker ekonomiskt bistånd uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande, samt
- vid behov lämna författningsförslag som tydliggör kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande samt möjliggör för socialtjänsten att kunna ställa liknande krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd som på den som får arbetslöshetsersättning.

Rutiner för uppföljning och kontroll

Hur kan socialtjänsten på ett effektivt sätt få ta del av uppgifter från Arbetsförmedlingen i syfte att bättre kontrollera och följa upp att den som söker ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande?

En effektiv och väl fungerande kommunikationen mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen är av stor vikt. För att socialtjänsten ska kunna fullfölja sitt uppdrag krävs oftast kontakt med andra myndigheter, bland annat Arbetsförmedlingen. För att exempelvis kunna bedöma rätten till ekonomiskt bistånd behövs information från Arbetsförmedlingen avseende sökaktivitet och deltagande i program. I 11 kap. 11–11 b §§ SoL, finns bestämmelser om att socialnämnden har rätt att ta del av vissa uppgifter från vissa myndigheter såsom

exempelvis Arbetsförmedlingen, utan samtycke från den enskilde. Av förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) framgår vilka uppgifter hos Arbetsförmedlingen som socialnämnden har rätt att ta del av. Övriga utredningskontakter eller kontroller kräver den enskildes samtycke.

Åtgärdsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen har förändrats, exempelvis har en aktivitetsrapport införts. Detta föranleder ett behov av att se över hur socialtjänsten kan ta del av relevanta uppgifter i aktivitetsrapporten i syfte att bättre kunna kontrollera och följa upp att den som söker ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande. Därutöver pågår inom ramen för e-delegationen ett arbete med att effektivisera handläggningen av ekonomiskt bistånd genom en effektivare informationsförsörjning mellan socialtjänst och andra myndigheter i form av direktåtkomst.

Utredaren ska

- vid behov lämna författningsförslag som gör det möjligt för socialtjänsten att vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd ta del av relevanta uppgifter i t.ex. den aktivitetsrapport som arbetssökande ska lämna in till Arbetsförmedlingen,
- analysera konsekvenserna av författningsförslagen samt
- föreslå hur socialtjänsten på ett effektivt sätt bör kunna ta del av dessa uppgifter, t.ex. genom direktåtkomst eller på annat lämpligt sätt.

Arbetslösa biståndsmottagares stöd från Arbetsförmedlingen

Vilka stöd och insatser erbjuder Arbetsförmedlingen arbetslösa personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning?

En central del i en ekonomisk politik för full sysselsättning är en aktiv arbetsmarknadspolitik som underlättar inträdet på arbetsmarknaden och säkrar en snabb och effektiv återgång till arbete för dem som förlorar sitt arbete. Rätt utformad kan en aktiv arbetsmarknadspolitik bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad med kortare arbetslöshetstider och lägre arbetslöshet genom åtgärder som bland annat bidrar till förbättrad sökaktivitet eller som rustar människor för jobb.

Arbetsmarknadspolitiken syftar således främst till att förbättra matchningen mellan arbetssökande och lediga platser och till att korta arbetslöshetstiderna. Arbetsmarknadspolitiken kan därigenom bidra till att mer produktiva jobb skapas och därmed även till en effektiv strukturomvandling, men kan endast i mindre utsträckning påverka hur många som drabbas av arbetslöshet. De personer som av olika skäl blir arbetslösa, det s.k. inflödet till arbetslöshet, utgör således målgruppen för arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsförmedlingen har en central roll i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. För att genomföra sitt uppdrag har Arbetsförmedlingen flera arbetsmarknadspolitiska insatser till sitt förfogande. Det traditionella förmedlingsarbete som stöder den arbetssökande i sitt arbetssökande och som för samman arbetssökande med arbetsgivare som söker personal utgör kärnan i verksamheten. Uppdraget handlar också om aktiva åtgärder som bidrar till förbättrad sökaktivitet eller som stärker den enskildes konkurrenskraft, såsom jobbsökaraktiviteter, utbildning, praktik och subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen arbetar också med olika förberedande insatser såsom rehabilitering, validering av kunskaper eller förberedande utbildning. Arbetsförmedlingen har även ett särskilt ansvar för att samordna etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Mottagare av ekonomiskt bistånd som är inskrivna på Arbetsförmedlingen är oftare yngre, lägre utbildade och i större utsträckning utrikes födda. Biståndsmottagarnas svagare ställning på arbetsmarknaden tydliggörs genom att de har en längre inskrivningstid på Arbetsförmedlingen jämfört med övriga med andra försörjningskällor (Arbetsförmedlingens återrapportering, 2013-03-15).

På uppdrag av regeringen har Arbetsförmedlingen beskrivit myndighetens arbete med personer som tar emot ekonomiskt bistånd (Arbetsförmedlingens återrapportering, 2013-03-15). Rapporten visar att såväl myndighetens aktivitet som de inskrivnas aktivitet varierar beroende på de arbetssökandes ersättningsformer. Exempelvis anvisas personer som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i lägre utsträckning till arbetsmarknadspolitiska program än personer som får arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen har inte rätt att registrera om inskrivna tar emot ekonomiskt bistånd. I rapporten antas emellertid att en stor del av de som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller aktivitetsstöd har ekonomiskt bistånd.

Personer som tar emot ekonomiskt bistånd förefaller därmed inte få insatser från Arbetsförmedlingen i samma utsträckning som arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För att förhindra långvarig arbetslöshet ska de som löper störst risk för långvarig arbetslöshet, om det bedöms vara effektivt, tidigt få individanpassat stöd i form av framför allt förstärkta förmedlingsinsatser, men även relevanta programinsatser.

Utredaren ska

- med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens uppdrag att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet, kartlägga och analysera vilka stöd och insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Utgångspunkter för utredaren

Socialtjänstlagen fastslår (4 kap. SoL) att ekonomiskt bistånd ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå genom att biståndet ska inkludera skäliga kostnader för livets olika nödvändigheter. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Dessa grundläggande utgångspunkter ska vara oförändrade och vägledande för utredningen.

Barnens rättigheter och intresse ska genomsyra alla områden och verksamheter där barn är berörda. Utredaren bör således ha som utgångspunkt att vid utarbetande av förslag beakta barnrättsperspektivet. Vidare bör utredaren se till att förslagen utformas så att de inte försvårar för personer med olika funktionsnedsättningar eller som av olika skäl befinner sig i en utsatt position. Därutöver ska utredaren ta särskild hänsyn till de relevanta bestämmelser som gäller sekretess och tystnadsplikt för socialtjänstens uppgifter. Socialtjänsten ska även fortsättningsvis bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet och utredaren bör därför beakta detta vid förändringar som berör samverkan med andra myndigheter.

Konsekvensbeskrivningar

I de fall utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten och kommuner eller övriga ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering. Eventuella konsekvenser för de statliga myndigheter som berörs av förslagen ska särredovisas. Om något av utredarens förslag påverkar det kommunala självstyret ska förslagets konsekvenser och de särskilda överväganden som lett till dem särskilt redovisas.

Den statistik som tas fram ska vara könsuppdelad där så är relevant. Statistiken ska också vara uppdelad på inrikes och utrikes födda, samt om möjligt bör även vistelsetid i landet redovisas. Om förslagen har betydelse för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Utredaren ska beskriva och analysera konsekvenserna för barn och unga under 18 år med utgångspunkt i konventionen om barns rättigheter. Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter som berörs av uppdraget, däribland Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen. Utredaren ska även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting samt företrädare för ett antal kommuner. Utredaren ska samråda med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (dir. 2010:48), utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (dir. 2013:31), utredningen om översyn av Arbetsförmedlingen (dir. 2014:15), e-delegationen (dir. 2009:19) samt med andra relevanta utredningar.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra förslagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2015.

(Socialdepartementet)

Regeringskansliet Ekonomiskt Bistånd

F1

KRAVEN ATT STÅ TILL ARBETSMARKNADENS FÖRFOGANDE OCH VARA AKTIVT ARBETSSÖKANDE

Kryssa i hur väl du anser att nedan angivna påståenden stämmer med de krav som ställs i er kommun. Svara på en skala från *Kraven ställs "aldrig, sällan, oftast, alltid, kan ej bedöma/vet ej"*.

För att anses *stå till arbetsmarknadens förfogande* krävs att den biståndssökande ska:

	Aldrig	Sällan	Oftast	Alltid	Kan ej bedöma/vet ej
Vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vara beredd att ta alla arbeten som denne kan utföra i första hand på heltid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ha för avsikt att arbeta genom att vara nåbar/tillgänglig för att kunna ta nödvändiga kontakter med Socialtjänsten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ha för avsikt att arbeta genom att vara nåbar/tillgänglig för att kunna ta nödvändiga kontakter med Arbetsförmedlingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Delta i arbetsmarknadspolitiska program (t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet i enlighet med 4 kap. 4 § Socialtjänstlagen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

F2

Finns det andra krav än de som just ställs i er kommun för att en biståndssökande skall anses *stå till arbetsmarknadens förfogande*?

Ja, ange vilket/vilka:

Nej/inte aktuellt

F3

Kryssa i hur väl du anser att nedan angivna påståenden stämmer med de krav som ställs i er kommun. Svara på en skala från *Kraven ställs "aldrig, sällan, oftast, alltid, kan ej bedöma/vet ej"*.

För att anses vara *aktivt arbetssökande* krävs att den biståndssökande ska:

	Aldrig	Sällan	Oftast	Alltid	Kan ej bedöma/vet ej
Medverka till upprättande av en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Följa handlingsplan hos Arbetsförmedlingen enligt överenskommelse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Följa genomförandeplan hos Socialtjänsten enligt överenskommelse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Besöka/kontakta Arbetsförmedlingen vid beslutad/överenskommen tidpunkt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Besöka/kontakta socialtjänsten vid beslutad/överenskommen tidpunkt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Söka av Arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Söka lämpliga arbeten (som den sökande kan utföra) i övrigt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Söka ett visst antal lämpliga arbeten varje månad.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Söka lämpligt arbete även utanför det yrkesområde där man tidigare arbetat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Söka lämpligt arbete även utanför det geografiska område där man är bosatt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

F4

Finns det andra krav än de just angivna (som ställs i er kommun för att en biståndssökande skall anses vara *aktivt arbetssökande*?)

Ja, ange vilket/vilka:

▲

▼

◀

▶

Nej/inte aktuellt

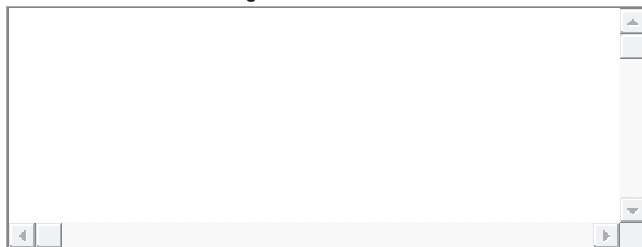
F5

Vilka skäl till att *inte vara aktivt arbetssökande* anses generell godtagbara utan att påverka rätten till bistånd?

- Egen sjukdom styrkt med läkarintyg
- Sjukdom i familjen (t.ex. vård av sjukt barn, vård av anhörig)
- Andra skäl (specificeras i nästa steg)

F5annat

Du svarade "andra skäl". Ange vilket/vilka:

**F6****INFORMATION OCH RÄTTSSÄKERHET**

Från vilka källor hämtar ni information och vägledning om vad som ska anses ingå i kraven *att stå till arbetsmarknadens förfogande* och *vara aktivt arbetssökande* i samband med handläggning/beslut om ekonomiskt bistånd? Kryssa i de alternativ som gäller i din kommun.

- Socialtjänstlagen med tillhörande förordningar
- Arbetslöshetslagstiftning med tillhörande förordningar
- Förarbeten (utredningar, betänkanden och propositioner)
- Socialstyrelsens föreskrifter
- Socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer
- Arbetsförmedlingens föreskrifter
- Arbetsförmedlingens allmänna råd och riktlinjer
- Domstolspraxis
- Socialstyrelsens handbok (Ekonomiskt bistånd, handbok för socialtjänsten)
- Egna nedskrivna riktlinjer/rutiner/policy/handläggarstöd
- Kollegor
- Andra källor (specificeras i nästa steg)

F6annat

Du svarade "andra källor". Ange vilken/vilka:

F7**UPPFÖLJNING OCH KONTROLL**

Hur ofta tillämpas nedan angivna alternativ vid kommunens uppföljning och kontroll av kraven att *stå till arbetsmarknadens förfogande* och vara *aktivt arbetssökande*. Svara på en skala "*aldrig, sällan, oftast, alltid, vet ej/kan ej bedöma*".

Den biståndssökande ska till socialtjänsten:

	Aldrig	Sällan	Oftast	Alltid	Kan ej bedöma/vet ej
Redovisa vilka kontakter som tagits med arbetsgivare.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lämna in listor på sökta jobb.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inge handlingsplan upprättad hos Arbetsförmedlingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redovisa hur handlingsplan upprättad hos Arbetsförmedlingen följs.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inge Arbetsförmedlingens aktivitetsrapport.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

F8

Finns det andra sätt på vilka er kommun följer upp och kontrollerar kraven att *stå till arbetsmarknadens förfogande* och vara *aktivt arbetssökande* än de ovan angivna?

Ja, ange vilket/vilka:

 Nej/inte aktuellt

F9a

Ange hur ofta ni följer upp och kontrollerar (generellt per biståndssökande) att den biståndssökande uppfyller kraven att *stå till arbetsmarknadens förfogande* och att vara *aktivt arbetssökande* genom:

Personliga möten med biståndssökanden

- Färre än 1 gång per månad
- 1 gång per månad
- 2-3 gånger per månad
- 4 eller fler gånger per månad
- Inga uppföljningsmöten

F9b

Ange hur ofta ni följer upp och kontrollerar (generellt per biståndssökande) att den biståndssökande uppfyller kraven att *stå till arbetsmarknadens förfogande* och att vara *aktivt arbetssökande* genom:

E-postkorrespondens och/eller telefonkontakt med den biståndssökande

- Färre än 1 gång per månad
- 1 gång per månad
- 2-3 gånger per månad
- 4 eller fler gånger per månad
- Ingen uppföljning via e-postkorrespondens och/eller telefonkontakt

F9c

Ange hur ofta ni följer upp och kontrollerar (generellt per biståndssökande) att den biståndssökande uppfyller kraven att *stå till arbetsmarknadens förfogande* och att vara *aktivt arbetssökande* genom:

Tre- eller flerpartssamtal i samråd/samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller annan aktör

- Färre än 1 gång per månad
- 1 gång per månad
- 2-3 gånger per månad
- 4 eller fler gånger per månad
- Ingen uppföljning genom tre- eller flerpartssamtal

F9d

Ange hur ofta ni följer upp och kontrollerar (generellt per biståndssökande) att den biståndssökande uppfyller kraven att *stå till arbetsmarknadens förfogande* och att vara *aktivt arbetssökande* genom:

Socialtjänstens kontakt/er med Arbetsförmedlingen

- Färre än 1 gång per månad
- 1 gång per månad
- 2-3 gånger per månad
- 4 eller fler gånger per månad
- Ingen uppföljning genom socialtjänstens kontakt med Arbetsförmedlingen

F10**INFORMATIONsutbyte**

Hur stort behov har er kommun av att ta del av nedan angivna uppgifter/handlingar från Arbetsförmedlingen för att underlätta handläggningen av bistandsärenden för arbetslösa personer? Svara på skalan "mycket litet, litet, varken eller, stort, mycket stort, inget behov".

	Mycket litet	Litet	Varken eller	Stort	Mycket stort	Inget behov
Aktivitetsrapporter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handlingsplaner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Daganteckningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

F11

Finns det andra uppgifter/handlingar som er kommun har behov av att ta del av för att underlätta handläggningen av bistandsärenden för arbetslösa personer?

Ja, ange vilket/vilka:

Nej/inte aktuellt

F12**ÖVRIGA SYNPUNKTER**

Har du övriga synpunkter gällande krav, uppföljning/kontroll, informationsbehov eller något annat som du tycker är viktigt att framföra till utredningen om arbetslöshet och ekonomiskt bistånd?

Nej

spara

Klicka nästa för att avsluta enkäten och skicka in dina svar. Observera att svaren då sparas och inte går att ändra i efterhand.

Är du säker på att du vill skicka in dina svar?

Slut

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]

- Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]

Socialdepartementet

- Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutna
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]