

Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23766-3
ISSN 0284-6012

Innehåll

Förord	9
1 Promemorians huvudsakliga innehåll	11
2 Författningsförslag	13
2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	13
3 Ärendet och dess beredning	17
Del 1	19
4 Ekonomiskt bistånd i dag	21
4.1 Vad är ekonomiskt bistånd?	21
4.2 Historisk utveckling	21
4.3 Regleringen av ekonomiskt bistånd	22
4.3.1 Socialtjänstlagen.....	22
4.3.2 Socialstyrelsens allmänna råd m.m.	23
4.4 Regler om undantag för inkomst och tillgångar i annan lagstiftning.....	24
4.5 Det ekonomiska biståndets omfattning	25

4.6	Orsaker till behov av ekonomiskt bistånd.....	25
4.7	Särskilt om unga och ekonomiskt bistånd.....	26
4.8	Handläggning av frågor om ekonomiskt bistånd.....	27
5	Stärkta drivkrafter för arbete.....	29
5.1	Något om kunskapsläget	29
5.2	Tidigare förslag om förvärvsstimulans.....	32
5.3	Kommunala initiativ.....	34
6	Internationell utblick	35
6.1	Finland	36
6.2	Danmark	40
6.3	Storbritannien.....	41
6.4	Nederländerna	41
6.5	Frankrike	42
6.6	Tyskland	42
7	Utgångspunkter för en reform	43
7.1	Uppdraget.....	43
7.2	Skäl för en förändring	43
7.3	Det ekonomiska biståndets konstruktion	44
7.4	Marginaleffekter och drivkrafter för personer med ekonomiskt bistånd.....	45
7.5	Ekonomiskt bistånd – försörjningsstöd	47

8	Modeller för att beakta del av inkomst.....	49
8.1	Inledning.....	49
8.2	Andel av arbetsinkomsten	51
8.3	Upp till ett visst bestämt belopp.....	53
8.4	Ett visst belopp per arbetad timme	54
8.5	Villkor och begränsningar	54
8.5.1	Ett tak för hur stor inkomst som inte beaktas.....	55
8.5.2	Bedömning av behov och beräkning av stöd i två steg.....	55
8.5.3	Tidigare behov av stöd ett villkor	56
8.5.4	Begränsning framåt i tiden som villkor	57
8.5.5	Förändrat arbetsutbud som villkor.....	57
9	Överväganden och förslag.....	59
9.1	Endast 75 procent av arbetsinkomsten ska beaktas för den som är beroende av bistånd	59
9.1.1	Inledning	59
9.1.2	Jobbstimulansens syfte.....	60
9.1.3	En modell för minskade marginaffekter.....	60
9.1.4	Villkor och begränsningar	61
9.2	En bestämmelse för att endast beakta 75 procent av arbetsinkomsten	63
9.2.1	En bestämmelse om en jobbstimulans	63
9.2.2	Vilka inkomster ska omfattas?	64
9.2.3	Beräkning av bistånd.....	64
9.3	Genomförande och uppföljning	66
10	Konsekvenser och finansiering.....	69
10.1	Konsekvenser av förslagen	70

10.1.1 Konsekvenser för biståndsmottagarna	70
10.1.2 Konsekvenser för kommunerna.....	72
10.1.3 Konsekvenser för staten	73
10.1.4 Övriga konsekvenser	74
10.1.5 Ikraftträdande	75
10.2 Finansiering av förslagen	75
Del 2	77
11 Kommunala aktiviteter för kompetenshöjning för personer med försörjningsstöd	79
11.1 Arbetsmarknadspolitikens roll.....	79
11.2 Regleringen i socialtjänstlagen	80
11.3 Bakgrund till nuvarande regler	81
11.4 Kommunala arbetsmarknadsinsatser	83
12 Anvisning till kompetenshöjande aktivitet i praktiken	85
12.1 Socialstyrelsens rapport	85
12.2 Erfarenheter från tillsyn.....	87
12.3 Statskontorets uppdrag.....	88
12.4 En forskningsöversikt.....	89
13 Överväganden och förslag.....	91
13.1 Ingen åldersgräns för kommunala arbetsmarknadsinsatser	91
13.1.1 Inledning	92
13.1.2 Behov av förändring.....	92

13.1.3 Praktik eller kompetenshöjande verksamhet för personer med försörjningsstöd oavsett ålder	93
14 Konsekvenser	95
15 Författningskommentar	97
15.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	97

Förord

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utgiftsområde 9) aviserade regeringen en förändring av beräkningen av försörjningsstöd så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Syftet med förändringen är att minska marginaleffekterna vid arbete. I vårpropositionen (prop. 2011/12:100) angav regeringen att den överväger att stärka kommunernas möjlighet att ställa samma krav på deltagande i praktik och kompetenshöjande verksamhet på personer med försörjningsstöd oavsett ålder.

I denna promemoria redovisas förslag till en sådan förändring av rätten till ekonomiskt bistånd. Den innehåller också förslag till förändrade regler för kommunernas möjligheter att anvisa personer 25 år eller äldre till praktik och kompetenshöjande verksamhet. Promemorian har utarbetats inom Regeringskansliet av en arbetsgrupp med företrädare för Socialdepartementet och Finansdepartementet.

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria behandlas i del 1 frågor som rör en förändring av hur ekonomiskt bistånd beräknas i syfte att minska marginaleffekterna vid arbete, en s.k. jobbstimulans. I del 2 behandlas frågor som rör kommunernas möjlighet att ställa krav på att den som får försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) utgiftsområde 9 aviserade regeringen att den avsåg att förändra beräkningen av försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd) så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Ett av regeringens övergripande mål är att få fler personer i arbete och minska utanförskapet och därmed öka förmågan till självförsörjning. Det är därför viktigt att det blir mer lönsamt för biståndsmottagare att ta tillfälliga jobb och öka sin arbetstid.

I promemorian förslås att den som fått försörjningsstöd under 6 månader och har inkomster av anställning därefter under 2 år, om han eller hon har behov av ekonomiskt bistånd, ska ha rätt till bistånd beräknat med utgångspunkt från 75 procent av dessa inkomster, en s.k. jobbstimulans.

Kommunerna har behov av kunskapsstöd i form av information för att på ett rättssäkert sätt kunna tillämpa de nya reglerna för beräkning av bistånd och Socialstyrelsen föreslås ta fram och tillhandahålla den information som kommunerna behöver för att implementera de nya reglerna.

Den föreslagna jobbstimulansen innebär en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet som det yttersta skyddsnätet. Effekterna av en sådan förändring bör bli föremål för uppföljning och utvärdering genom Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) eller annan lämplig myndighet.

Kostnaderna för en jobbstimulans uppskattas till 200 miljoner kronor.

Regeringen meddelade i vårpropositionen (prop. 2011/12:100) att den överväger att stärka kommunernas möjlighet att ställa samma krav på deltagande i kompetenshöjande insatser på personer med försörjningsstöd över 25 år som för dem under 25 år.

En stor del av dem som uppbär försörjningsstöd gör det på grund av att de saknar arbete (38 procent 2010). Målsättningen med det sociala arbetet för personer med ekonomiskt bistånd är därför i de flesta fall att på olika sätt öka möjligheterna för dessa att få ett arbete. Socialtjänstens arbete samverkar därför med arbetsmarknadspolitiken.

Personer med långvarigt behov av försörjningsstöd finns i dag i alla åldersgrupper. Behovet av praktik och andra kompetenshöjande insatser skiljer sig därför inte åt med hänsyn till stödtagarnas ålder. Kommunernas möjlighet att anordna arbetsmarknadsverksamhet för personer som får försörjningsstöd och ställa krav på deltagande för rätt till sådant stöd bör därför inte heller skilja sig åt med hänsyn till sökandenas ålder. Kravet på särskilda skäl för att begära att personer som är 25 år eller äldre ska delta i praktik eller kompetenshöjande verksamhet för att få försörjningsstöd ska inte längre gälla. Socialnämnden ska få begära att alla som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet i kommunal regi om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 4 kap. 1 a och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 1 a §

Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §

1. hemmavarande barns inkomster av eget arbete,
2. hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt *lagen (1962:381) om allmän försäkring*

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt *2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken*.

1 b §

Vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § ska, för den som fått försörjningsstöd under 6 månader, eller kortare tid om det finns särskilda skäl för det, endast 75 procent av inkomsterna av anställning beaktas (särskild beräkningsgrund).

Särskild beräkningsgrund gäller under en period om två år, räknat från och med första gången bistånd beräknas enligt bestämmelsen.

Denna paragraf omfattar inte inkomster som anges i 1 a §.

4 §

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

1. inte har fyllt tjugofem år, eller

2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller

3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid *ska* delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. *Det samma gäller för den som följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.*

för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

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

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

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* samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.
 2. Bestämmelsen i 4 kap. 1 b § gäller endast inkomster som intjänats efter den 1 juli 2013.

3 Ärendet och dess beredning

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och ska träda in tillfälligtvis vid korta perioder av försörjningsproblem. Biståndet har dock alltmer kommit att bli en långvarig försörjning. Arbetslöshet och avsaknad av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen uppger kommunerna är en vanligt förekommande orsak till behovet av ekonomiskt bistånd. I och med att biståndets syfte är att träda in endast då andra försörjningsmöjligheter är uttömda är det inte alltid med nuvarande regler lönsamt att ta tillfälliga jobb eftersom de ökade inkomsterna reducerar biståndet i motsvarande mån. Regeringen aviserade därför en förändring av beräkningen av försörjningsstöd i budgetpropositionen för 2012.¹

Arbetsgruppen har med anledning av ovanstående haft i uppdrag att analysera hur beräkningen av försörjningsstöd kan förändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Den delen av uppdraget redovisas i del 1 av denna promemoria.

Regeringen meddelade i vårpropositionen att den överväger att stärka kommunernas möjlighet att ställa samma krav på deltagande i kompetenshöjande verksamhet på personer med försörjningsstöd oavsett ålder.² Arbetsgruppen har därför haft i uppdrag att ta fram ett förslag om en förändring i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453). Den delen av uppdraget behandlas i del 2 av denna promemoria.

¹ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 9 s. 179.

² Prop. 2011/12:100 s. 57.

Under arbetets gång har gruppen haft möten med forskare, anställda vid Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Lands-ting samt personer yrkesverksamma i socialtjänsten för att inhämta synpunkter och kunskap.

En förändring av hur arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd syftar till att stärka drivkrafterna för arbete. Arbetsgruppen har därför valt att kalla den reform som föreslås i del 1 av denna promemoria för en jobb-stimulans.

Del 1

4 Ekonomiskt bistånd i dag

4.1 Vad är ekonomiskt bistånd?

Bistånd är en individuellt behovsprövad insats inom socialtjänsten som beslutas med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). En del av biståndet är ekonomiskt bistånd (tidigare benämnt socialbidrag) i form av försörjningsstöd och bistånd till livsföring i övrigt. Försörjningsstödet avser de vanligaste och regelbundet återkommande levnadskostnaderna och består dels av en norm, som bestäms av regeringen varje år, dels av skäliga kostnader för boende m.m. Ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt avser mer tillfälliga utgifter, t.ex. för tandvård, glasögon och läkarvård.

4.2 Historisk utveckling

Den historiska bakgrunden till dagens ekonomiska bistånd är lång och har sitt ursprung i medeltiden då det ansågs att staten hade ett ansvar för undersåtarnas existens i nödsituationer. Det kom sedan att bli en lokal angelägenhet. I 1734 års lag lades fast att varje socken var skyldig att försörja sina fattiga. 1871 års fattigvårdsförordning var mycket restriktiv men i 1918 års fattigvårdslag slogs fast att personer som var minderåriga eller arbetsoförmögna hade rätt till fattigvård när deras behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Utöver denna obligatoriska skyldighet hade kommunerna möjlighet att utge s.k. frivillig

fattigvård som var återbetalningspliktig till den som var arbetslös. I 1956 års lag om socialhjälp byttes ordet fattigvård ut mot socialhjälp som skulle vara en i huvudsak kontant hjälpform. I 1980 års socialtjänstlag infördes bestämmelsen om att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och det ska utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv. 1998 precisades rätten till bistånd på så sätt att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Syftet var att förtydliga den enskildes ansvar att bidra till sin egen försörjning. 2001 års socialtjänstlag innebar ingen förändring av reglerna om ekonomiskt bistånd.

4.3 Regleringen av ekonomiskt bistånd

4.3.1 Socialtjänstlagen

Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i 4 kapitlet i socialtjänstlagen. Där anges att 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 enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Kommunen får härutöver ge bistånd om det finns skäl för det.

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift, boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Regeringen fastställer årligen en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Normen omfattar skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift. 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.

Vid bedömningen av rätten till bistånd ska inkomster som hemmavarande barn och skolungdomar som är under 21 år har av eget arbete inte beaktas till den del de understiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförig grundutbildning.

4.3.2 Socialstyrelsens allmänna råd m.m.

Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5). Där anges att vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd bör utgångspunkten vara hushållets samtliga faktiska inkomster. Inkomster som den enskilde inte kan förfoga över bör inte tas med. Sådana inkomster är t.ex. överskjutande skatt som tagits i anspråk av kronofogdemyndigheten, pension som skulle ha betalats ut om förtida uttag inte hade gjorts, eller barns inkomster från tillgångar som står under överförmyndarens kontroll när överförmyndaren inte ger sitt samtycke till uttag. Vissa faktiska inkomster bör socialnämnden dock i regel inte räkna med. Det gäller ersättning för bl.a. merkostnader till följd av funktionshinder, för omkostnader i samband med ett åtagande, t.ex. familjehemsersättningens omkostnadsdel, försäkringsersättningar och skadestånd för att kompensera ekonomiska förluster som inte utgör ersättning för inkomstförlust, stipendier och fondmedel som är avsedda för ett visst ändamål, t.ex. en resa, eller extra tillägg till studiestöd. Försäkringsersätt-

ningar och skadestånd som kompenserar den enskilde för förlust av egendom som kunnat tillgodose hushållets behov genom att avyttras bör dock medräknas. Undantag för vissa tillgångar och inkomster finns i annan lagstiftning se avsnitt 2.4.

I de allmänna råden anges att ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt bl.a. kan avse kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter, rekreation, begravning och skulder.

Socialstyrelsen har också gett ut en handbok om ekonomiskt bistånd vars syfte är att förtydliga socialtjänstlagen och underlätta den praktiska tillämpningen av lagen när det gäller ekonomiskt bistånd.³

4.4 Regler om undantag för inkomst och tillgångar i annan lagstiftning

I vissa särskilda fall ska inkomster och tillgångar undantas vid bedömning av behovet av ekonomiskt bistånd. I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall anges att för den som fått ersättning enligt den lagen ska tillgångar till ett belopp om 175 000 kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. I lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade anges att den som enligt regeringsbeslut fått ersättning för fosterskador ska tillgångar uppgående till ett belopp om 500 000 kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpningen av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Utbetalad SFI-bonus enligt lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i

³ Ekonomiskt bistånd. Stöd för tillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten. Socialstyrelsen; 2003.

svenska för invandrare ska inte beaktas vid tillämpningen av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

4.5 Det ekonomiska biståndets omfattning⁴

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd (inklusive introduktionsersättning till invandrare) uppgick 2011 till cirka 11,2 miljarder kronor. Antalet personer med ekonomiskt bistånd uppgick under 2011 till 418 000, vilket motsvarar 4,4 procent av alla i befolkningen. Unga i åldern 20–24 år och utrikes födda är överrepresenterade bland biståndsmottagarna. Av de vuxna utrikes födda mottog 11 procent ekonomiskt bistånd under 2011 att jämföra med 2 procent bland vuxna inrikes födda. Antalet barn bland biståndsmottagarna uppgick till ca 137 000, dvs. 7 procent av alla barn år 2011. Av de 235 900 hushåll som fick ekonomiskt bistånd någon gång under 2011 bestod 16 procent av ensamstående kvinnor med barn.

Det ekonomiska biståndet har alltmer kommit att bli ett långvarigt stöd där andelen som fått bistånd under minst 10 månader på ett kalenderår ökat från 17 procent av alla biståndsmottagare under 1990 till 39 procent under 2011.

4.6 Orsaker till behov av ekonomiskt bistånd⁵

Under 2010 hade 38 procent av biståndsmottagarna arbetslöshet som skäl till sitt försörjningshinder. Av dessa saknade närmare två tredjedelar arbetslöshetsersättning medan en tredjedel hade otillräcklig ersättning. Arbetshinder på grund av sociala skäl var det näst vanligaste försörjningshindret (10 procent) och sjukskriven med läkarintyg (7 procent) det tredje mest förekom-

⁴ Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011. Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll. Socialstyrelsen; 2012.

⁵ Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010. Socialstyrelsen; 2011.

mande. Majoriteten (71 procent) av dem som var sjukskrivna med läkarintyg saknade sjukpenning. Med sociala skäl menas att personen saknar arbetsförmåga och är i behov av t.ex. arbets-
träning eller annan social eller medicinsk rehabilitering. I statistiken över försörjningshinder ingår samtliga vuxna i hushåll som beviljas ekonomiskt bistånd och/eller introduktionsersättning.

Unga i åldern 18–24 år är överrepresenterade bland dem som får sin försörjning genom ekonomiskt bistånd och drygt hälften av de unga hade arbetslöshet som försörjningshinder. Även bland utrikes födda är arbetslöshet det vanligaste skälet till behov av bistånd (31 procent). Andra försörjningshinder som är specifika för utrikes födda, flyktingar och deras anhöriga är deltagande i introduktion (17 procent) och språkhinder (10 procent). Däremot är det inte någon större skillnad mellan kvinnor och män vad gäller arbetslöshet som skäl till försörjningshinder.

4.7 Särskilt om unga och ekonomiskt bistånd⁶

Unga är överrepresenterade bland dem som får sin försörjning genom ekonomiskt bistånd. Bland de unga 18–24 år hade 8 procent ekonomiskt bistånd någon gång under 2011. I den vuxna befolkningen som helhet uppgick denna andel till 4 procent. Det är ingen skillnad mellan män och kvinnor när det gäller mottagande av ekonomiskt bistånd i de här åldersgrupperna. Däremot är det stor skillnad mellan inrikes och utrikes födda ungdomar. För inrikes födda unga var andelen biståndsmottagare 6 procent och för utrikes födda 23 procent. Att ungdomar får ekonomiskt bistånd i högre grad än övriga befolkningsgrupper beror till stor del på att arbetslösheten är större bland ungdomar, att ungdomar ofta får tillfälliga anställningar samt att ungdomar oftast inte kvalificerat sig för någon ersättning eller endast har en låg ersättning från arbetslöshets- eller sjukförsäkringen.

⁶ Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010. Socialstyrelsen; 2011.

Ca 2,5 procent av de unga (18–24 år) hade bistånd under minst 10 månader per år (dvs. långvarigt ekonomiskt bistånd) att jämföra med 1,5 procent bland de vuxna som helhet. Bland unga (18–24 år) var arbetslöshet betydligt vanligare som försörjningshinder än bland äldre. Drygt hälften av de unga hade arbetslöshet som försörjningshinder. Sociala skäl utgjorde försörjningshinder för ca 8 procent av de unga. Vidare hade ca 7 procent av de unga registrerats under benämningen annat försörjningshinder, vilket främst rörde ekonomiskt bistånd vid grundskole- och gymnasiestudier.

4.8 Handläggning av frågor om ekonomiskt bistånd

Kommunerna har olika rutiner för handläggningen av frågor om ekonomiskt bistånd. Detta framgår av kommunala riktlinjer och policyer. Första gången en person ansöker om stöd sker det ofta i samband med ett personligt besök. Vid en ansökan måste olika uppgifter redovisas när det gäller familjeförhållanden, boende, tillgångar och skulder, inkomster och utgifter, arbete, studier m.m. Verifikationer över inkomster och utgifter för 2–3 månader tillbaka måste vanligtvis lämnas in. I princip antas överskott i förhållande till normen kunna överföras till följande månad men för den som aldrig tidigare varit i kontakt med socialtjänsten angående ekonomiskt bistånd ställs dock inte samma krav på medvetenhet om den regleringen.⁷

I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd beskrivs hur sådant bör beräknas. Ett hushålls behov av försörjningsstöd beräknas normalt genom att riksnormen läggs ihop med skäliga kostnader för boende, hushållsel m.m. Från detta belopp avräknas sedan hushållets inkomster, se figur 2.1.

⁷ RÅ 1994 ref 50 och RÅ 1997 ref 2.

Figur 4.1. Beräkning av försörjningsstöd

+ Hushållsmedlemmarnas personliga kostnader
 + Hushållsgemensamma kostnader
 + Hushållets skäliga kostnader för boende m.m.
 – Hushållets inkomster
 = Hushållets nettobehov av försörjningsstöd

När ett hushåll har egna inkomster som räcker till försörjningen men ansöker om ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt kan skillnaden mellan försörjningsstödsnivån (riksnormen + skäliga kostnader för boende m.m.) och inkomsterna användas som ett mått på hushållets förmåga att själv helt eller delvis tillgodose sitt behov av livsföring i övrigt, t.ex. läkarvård, glasögon m.m.

Vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd räknar socialnämnden med hushållets samtliga faktiska inkomster. Socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar räknas som vanliga inkomster och reducerar således biståndet. Om den sökande t.ex. är gift eller sambo bedöms behovet med hänsyn till båda parternas sammanlagda inkomster.

Utifrån en tänkt modell där ekonomiskt bistånd till försörjningen betalas ut månadsvis räknar man med inkomstperiod och beräkningsperiod. Ekonomiskt bistånd beräknas då utifrån de inkomster hushållet hade kalendermånaden före den månad som beräkningen avser. Behovet av bistånd för t.ex. mars månad utgår normalt från inkomsterna i februari. Vid nybesök t.ex. mitt i en månad måste korrigeringar göras vid beräkningen av biståndets nivå och med hänsyn till vid vilka tidpunkter inkomsterna har betalats ut.

5 Stärkta drivkrafter för arbete

Det sätt på vilket rätten till ekonomiskt bistånd är reglerat innebär att varje inkomst reducerar biståndet krona för krona, dvs. margineffekterna är 100 procent upp till den nivå där rätt till bistånd inte längre föreligger. Det innebär således att det inte alltid är kortsiktigt lönsamt att utöka sin arbetstid eller ta ett tillfälligt arbete för den som får ekonomiskt bistånd. Margineffekten skulle minska om hela arbetsinkomsten inte tas med vid beräkningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Olika modeller för ökade incitament för arbete för den som är beroende av välfärdssystemets yttersta skyddsnät har prövats och genomförts i flera länder. Även i Sverige har sådana förslag framförts tidigare. I detta kapitel beskrivs några sådana förslag.

5.1 Något om kunskapsläget

Problem med den 100-procentiga margineffekten när någon går från ekonomiskt bistånd till arbete har beskrivits i flera rapporter. Det finns också beskrivningar av olika alternativ för att påverka de ekonomiska drivkrafterna för arbete och åtgärder som stimulerar arbetsutbudet.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har presenterat rapporter som behandlar frågor om incitament för att gå från ekonomiskt bistånd till arbete. En sådan rapport är *Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning*⁸ som innehåller en kartläggning av socialbidragstagarna och deras

⁸ Matz Dahlberg, Karin Edmark, Jörgen Hansen och Eva Mörk.

koppling till arbetsmarknaden men också en diskussion av möjliga policyåtgärder utifrån erfarenheter från välfärdsreformer i andra länder, forskning om vad som styr socialbidragstagarna samt effekterna av olika svenska reformer. I rapporten tas ett antal åtgärder upp som kan minska socialbidragstagandet och öka självförsörjningen – aktiveringskrav, tidsbegränsade bidrag, skatteavdrag och andra finansiella instrument, lönesubventioner, barnomsorg, utbildning och rehabilitering. När det gäller andra finansiella instrument behandlas minskade ersättningsbelopp och lägre implicita (eller indirekta) skattesatser. Det nämns i det sammanhanget att det i många delstater i USA används en tredje modell, som ofta används i kombination med en minskad indirekt skatt, nämligen att bortse från en viss arbetsinkomst vid bestämmandet av behovet av socialbidrag (s.k. earnings disregard).

Rapporten *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* togs fram inom ramen för Långtidsutredningen 2011 och analyserar olika åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare.⁹ Där beskrivs forskningen om effekter av finansiella incitament. De tre olika alternativ som tas upp är *earnings disregards* eller undantagen inkomst som innebär att man bortser från viss arbetsinkomst när behovet av bistånd fastställs, *claw back taxes* eller sänkta implicita skattesatser som innebär att man får behålla en del av biståndet trots ökad arbetsinkomst samt tillfällig amnesti där åtgärderna endast omfattar dem som i dag tar emot ekonomiskt bistånd.

En modell som innebär att man bortser från viss inkomst när behovet av bistånd fastställs får konsekvenser på så sätt att hushåll som inte tidigare varit berättigade till bistånd blir det och det kan också leda till att man väljer att arbeta mindre och i stället söker ekonomiskt bistånd. Det första kan man undvika genom att först göra behovsprövning och sedan bortse från del av inkomsten. Det systemet finns i många amerikanska delstater. En

⁹ Eva Mörk. Bilaga 11 till LU2011 (SOU 2011:2).

bieffekt är att det blir lönsamt ta emot bistånd en tid innan man börjar jobba.

Sänkta implicita skattesatser kan t.ex. innebära att en biståndstagare får behålla hela försörjningsstödet upp till en viss summa intjänad inkomst och får behålla hälften av försörjningsstödet upp till en annan summa intjänad inkomst. Även detta gör det lönsamt att först ta emot bistånd ett tag innan man börjar arbeta.

En tillfällig amnesti skapar förväntningar om att en sådana ska återkomma och i sådant fall kan det vara bra att ingå i den krets som får ekonomiskt bistånd. Personer med samma lön får med en sådan lösning behålla olika mycket av sin arbetsinkomst, något som hotar legitimiteten i systemet.

I rapporten beskrivs en del empiriska forskningsresultat inom det här området. Ett antal experimentella studier i Nordamerika visar att det finns tendenser till att åtgärderna leder till att fler tar emot bistånd men att de även verkar öka sysselsättningen. Hur stora effekterna är beror på hur generösa systemen är och vilka krav som ställs på biståndstagare för att de ska få behålla delar av sin inkomst (i något fall har detta berott på tidigare arbetshistoria).¹⁰ Möjligheterna i en del amerikanska delstater att undanta viss inkomst när behovet av bistånd beräknas har haft mycket liten effekt på arbetsutbudet bland ensamstående mödrar i USA.¹¹ Den amerikanska forskningen kan sammanfattas på så sätt att finansiella incitament av detta slag kan fungera om de genomförs tillsammans med andra åtgärder (t.ex. aktiveringskrav) men att de som enda åtgärd inte åstadkommer mycket.¹² I Kanada infördes ett skatteavdrag för barnfamiljer som samordnades med socialbidragssystemet på så sätt att det fick undantas när behovet av ekonomiskt bistånd fastställdes. Detta minskade sannolikheten att ta emot bistånd, ökade arbetsutbudet och

¹⁰ Grogger, J. och L. A. Karoly (2005), *Welfare Reform. Effects of a Decade of Change*, The RAND Corporation, USA.

¹¹ Matsudaira, J. D. och R. Blank (2008), "The impact of the earnings disregard on the behavior of Low income families", NBER working Paper 14038, NBER, Boston.

¹² Moffitt, R. (2007), "Welfare reform: The US experience", *Swedish Economic Policy Review* 14, 13–47.

ökade den totala inkomsten¹³ Nederländerna införde finansiella bonusar för biståndstagare som hittar ett arbete och behåller detta i minst sex månader med ett krav på att ha varit biståndsmottagare i minst ett år. Några effekter av denna bonus märktes inte på sannolikheten att börja arbeta.¹⁴

5.2 Tidigare förslag om förvärvsstimulans

Utredningen Från socialbidrag till arbete hade bl.a. i uppdrag att stärka de ekonomiska drivkrafterna för arbete. I det sammanhanget angavs i direktiven att utredaren skulle analysera betydelsen av försörjningsstödet konstruktion när det gäller ekonomiska drivkrafter att gå från socialtjänstens försörjningsstöd till arbete, liksom att klargöra den privatekonomiska lönsamheten vid övergången till olika omfattningar av deltidsarbete. Ett särskilt uppdrag var att lämna ett förslag till lösning av problemet med att kommuner gjorde olika bedömningar när det gällde hur stora inkomster från eget arbete en skolungdom tilläts ha utan att detta påverkade föräldrarnas rätt till ekonomiskt bistånd för barnet. Det sistnämnda förslaget genomfördes genom ett tillägg i socialtjänstlagen (2001:453) som trädde i kraft den 1 januari 2008.

Utredningen gjorde i betänkandet Från socialbidrag till arbete (SOU 2007:2) bedömningen att, i syfte att stimulera övergången från bidragsberoende till arbete, borde de ekonomiska incitamenten för att börja arbeta förstärkas för enskilda som är beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning. En förvärvsstimulans föreslogs därför för personer som under en period av sex månader tagit emot ekonomiskt bistånd och sedan fått arbete, ökat sin arbetstid, eller bytt arbete och därigenom ökat sin arbetsinkomst. Förvärvsstimulansen innebar att vid beräkningen

¹³ Milligan, K. och M. Stabile (2007), "The integration of child tax credits and welfare: Evidence from the Canadian National Child Benefit program" *Journal of Public Economics* 91, 305–326.

¹⁴ Van der Klaauw, B. och J. van Ours (2010), "Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates", IZA DP No 5055, IZA, Bonn.

av skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen skulle bortses från den ökade arbetsinkomsten, dock högst 1 500 kr per månad, under den tid man arbetade och högst under en period av sex månader.

Utredningen ansåg att det fanns skäl att göra vissa principiella avsteg från det ekonomiska biståndets funktion av att vara samhällets yttersta skyddsnät, om effekten kan bli ett minskat bidragsberoende och en förstärkt anknytning till arbetsmarknaden. Det var viktigt att signalera att det lönar sig att arbeta samtidigt som det var viktigt att inte alltför stora avsteg görs från grundprincipen för hur ekonomiskt bistånd ska beräknas. 1 500 kr ansågs vara en väl avvägd nivå på den föreslagna förvärvsstimulansen för att skapa tillräckligt starka ekonomiska incitament för den enskilde och samtidigt inte göra alltför stora principiella avsteg.

Förvärvsstimulansen skulle vara av tillfällig natur då den i annat fall skulle innebära en permanent höjning av det ekonomiska biståndet för alla som arbetar, vilket inte var syftet. Fördelarna med förslaget ansågs överväga nackdelarna, eftersom det leder till en förstärkt anknytning till arbetsmarknaden som i förlängningen bör kunna bidra till att personen i fråga inte längre kommer att vara beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning. Med förslaget skulle riskerna för inlåsning i en längre tids bidragsberoende minska för vissa personer, men inte för alla.

Förslaget har remissbehandlats och bland remissinstanserna var det ungefär lika många som var positiva respektive negativa till det. Det var också några tveksamma, dvs. de såg både fördelar och nackdelar med utredningens förslag.

Det argument som framförallt framhölls av de instanser som var för förslaget var att det förbättrar incitamentsstrukturen i socialbidragssystemet. Argumenten mot förslaget var att det strider mot principen att enskilde måste sakna tillräckliga inkomster och vara utan tillgångar för att vara berättigad till ekonomiskt bistånd och att det är orättvist mot andra grupper som lever med små marginaler.

5.3 Kommunala initiativ

Sveriges Kommuner och Landsting har i december 2011 i samband med insamling av uppgifter om kostnaderna för det ekonomiska biståndet frågat kommunerna om de infört eller diskuterat att införa något liknande en möjlighet att behålla del av ekonomiskt bistånd trots en arbetsinkomst. Av svaren framgår att det hittills är få kommuner som har diskuterat den frågan, men att några kommuner har infört en sådan regel. T.ex. ändrade Lunds kommun hösten 2011 riktlinjerna för ekonomiskt bistånd på så sätt att vuxna får tjäna 500 kr per månad genom tillfällig anställning utan att det ekonomiska biståndet reduceras. I Hofors kommun har man sedan drygt ett år tillbaka en förvärvsstimulans på 1 000 kr vid beräkningen av försörjningsstöd för den som arbetar.

6 Internationell utblick

I flera andra europeiska länder finns system som innebär att vissa inkomster inte ska påverka möjligheten till ekonomiskt bistånd. Bland de nordiska länderna har Finland genomfört ett sådant försök för att minska marginaleffekterna när det gäller ekonomiskt bistånd och Danmark har också en modell där alla inkomster inte påverkar rätten till stöd. I detta kapitel finns en beskrivning av hur det fungerar i några andra länder i Europa. Valfärdssystemen i dessa länder är uppbyggda på olika sätt men där finns någon form av undantagen inkomst vid beräkning av rätten till respektive lands minimiinkomststöd. I det följande beskrivs några av dessa europeiska modeller. Beskrivningen av det finska systemet är något mer ingående än övriga länders, eftersom den finska välfärdsmodellen påminner om den svenska. Uppgifterna om regleringen i Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Nederländerna bygger på rapporten *Minimum Income Schemes Across EU Member States*¹⁵ och underliggande expertrapporter från respektive land.

¹⁵ Hugh Fraxer och Eric Marlier på uppdrag av EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.

6.1 Finland

Regleringen av försörjningsstöd

I Finland kallas försörjningsstöd utkomststöd och regleras i socialvårdslagen, 710/1982, och lagen om utkomststöd, 30.12.1997/1412.

När utkomststöd beviljas beaktas sökandens och familjemedlemmarnas disponibla inkomster. Vissa angivna inkomster ska dock inte beaktas, t.ex. understöd och förvärvsinkomster som kan anses ringa, inkomster som motsvarar utgifter för arbetsresor m.m., moderskapsunderstöd och vissa andra förmåner. Härutöver har ett försök med privilegierad förvärvsinkomst genomförts sedan den 1 april 2002. Det innebär att minst 20 procent av förvärvsinkomster, dock högst 150 euro, inte beaktas vid beräkningen av rätten till utkomststöd.

Försöket med undantag för privilegierade inkomster

I förarbetena ändringen av lagen om utkomststöd för att genomföra ett treårigt försök i hela landet anförde den finska regeringen bl.a. följande.¹⁶

I försöket ska utredas verkningarna på beloppet av stödet och på sysselsättningen av att en del av förvärvsinkomsterna lämnas obeaktade när stödet beviljas. Lagen om utkomststöd ändras temporärt på så sätt att 20 procent av förvärvsinkomsterna utgör s.k. privilegierad inkomst, dvs. den beaktas inte när stödet beviljas. För en person eller familj med förvärvsinkomster på 200 euro per månad beaktas således 160 euro när stödet beviljas och 40 euro lämnas till understödstagarens förfogande som privilegierad inkomst. De disponibla inkomsterna ökar med motsvarande summa jämfört med nuläget. Det maximala beloppet av den privilegierade inkomsten föreslås vara 100 euro per månad och hushåll. Det maximala beloppet uppnås med netto-

¹⁶ RP 155/2001 rd.

månadsinkomster på 500 euro, dvs. med bruttoinkomster på ca 640 euro.

I specialmotiveringen angavs att det finns undantag för inkomster och syftet med dessa har varit att öka motivationen för att arbeta. Det gäller bl.a. inkomster till den del de motsvarar utgifter för arbetsresor och andra utgifter orsakade av arbetet. Dessutom har avsikten varit att en enligt kommunens egen prövning fastställd andel av förvärvs- eller företagarkincome, vilka kan anses främja understödstagarens möjligheter att klara sig på egen hand, inte skulle beaktas som inkomst (RP 217/1997 rd). I praktiken beaktas dock den sökandes förvärvsinkomster i allmänhet till fullt belopp när utkomststöd beviljas. Syftet med den föreslagna lagändringen är att från den förvärvsinkomst som erhållits ska vid beräkningen av stödet 80 procent av nettoinkomsten beaktas. I ett hushåll med två personer kan bägge ha inkomster men den sammanlagda privilegierade inkomsten kan vara högst 100 euro per månad. Som förvärvsinkomst anses bl.a. lön som betalas på grundval av ett arbetsförhållande och inkomst som kan jämföras med den. Dessutom är inkomst som skaffats som yrkesutövare eller företagare förvärvsinkomst.

Försöket med privilegierad inkomst har förlängts vid flera tillfällen och ska nu pågå till utgången av 2014. Den 1 april 2005 höjdes beloppet för vad som räknas som privilegierad inkomst till minst 20 procent, dock högst 150 euro efter ett förslag av social- och hälsovårdsutskottet.

Uppföljning och utvärdering av försöket

Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, Stakes, utförde på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet en undersökning angående försöket med privilegierad inkomst åren 2002–2004.¹⁷ Undersökningen visade att resultaten av försöket var rätt blygsamma. Utöver detta har det, med

¹⁷ Tavoihteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksesta. Stakes, Tutkimuksia 139, 2004.

exempel som gjorts med en mikrosimuleringsmodell uppskattats i vilken mån höjningen av maximibeloppet för den privilegierade inkomsten från 100 euro till 150 euro har sporrat utkomststödstagarna att ta emot arbete och hur höjningen har inverkat på inkomstbildningen.¹⁸

Som positiva verkningar har lagändringen enligt de nämnda undersökningarna medfört en rättvisare behandling av utkomststödsklienterna, en skäligare nivå för utkomststödet för arbetande klienter samt en ökning av den pådrivande effekten. En annan positiv effekt är det faktum att den privilegierade inkomsten kan användas som ett redskap i socialarbetet.

Enligt Stakes undersökning ökade utkomststödsklienternas arbetsinkomster under den tid försöket pågick. Det var dock endast fråga om en liten förändring. Förvärvandet av arbetsinkomster blev allmännare bland stödtagarna, men det skedde inte några stora förändringar i det sammanlagda antalet stödtagare. Detta beror på att många även förlorade sin arbetsinkomst under samma tid. Tvärsnittsgranskningarna gav också samma resultat. Det faktum att försökslagen endast i ringa utsträckning påverkade arbetsinkomsterna kan förklaras med bristen på arbetstillfällen och med den privilegierade inkomstens låga belopp. Resultatet kan också förklaras med att försökslagen inte förändrade situationen för alla arbetande klienter, eftersom små inkomster lämnats obeaktade på det sätt som lagen redan tidigare tillät. Alla utkomststödstagare är inte heller motiverade att skaffa tilläggsinkomster eftersom detta kan medföra tilläggsarbete, osäkerhet och oregelbundna inkomster för personer som får överlappande förmåner. Det är också möjligt att utkomststödsklienterna inte har tillräckliga färdigheter för en övergång till arbetsmarknaden. Dessutom är det svårt att utreda på vilket sätt sysselsättningen påverkas t.ex. av olika variabler som hör samman med arbetsmarknaden. På basis av undersökningen kan

¹⁸ Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus, Yhteiskuntapolitiikka 71 2006:1.

man sammanfattningsvis konstatera att försökslagen emellertid har haft fler gynnsamma än ogynnsamma verkningar.

När försöket förlängdes anfördes i propositionen att resultaten av försöket inte uppfyllde de högsta förväntningarna, men å andra sidan besannades inte heller de farhågor som riktats mot försöket.¹⁹ Vid beredningen av försöket förväntade man sig t.ex. en betydligt större ökning av antalet utkomststödsklienter och en större utgiftsökning än vad resultaten utvisar. Reformen har medfört en ökning av de disponibla inkomsterna för dem som har arbetsinkomster och därigenom har den pådrivande effekten också ökat. Genom försöket har man dessutom eliminerat de situationer där arbetsinkomsterna inte alls förbättrade utkomststödstagarnas nettoinkomster.

År 2009 presenterades en utvärdering av försöket 2000–2003 i en artikel i *Journal of Comparative Social Welfare*.²⁰ Slutsatsen av den utvärderingen är att det finns skäl att ifrågasätta uppfattningen att små förändringar i incitamenten kan leda till betydande öknings av arbetskraftsdeltagandet bland biståndsmottagare. Ingen signifikant minskning av antalet socialbidragstagare uppnåddes under finländska förhållanden med hjälp av det pågående försöket. I detta avseende stödjer inte resultaten den ekonomiska teorin och är förenliga med tidigare empirisk social forskning. Men enligt författarna är det en viktig fråga att klargöra skillnaden mellan kortsiktiga och långsiktiga politiska mål och konsekvenser. Det är möjligt att bidragsmottagare med någon arbetsinkomst på längre sikt drar nytta av att få undanta viss inkomst och kommer få fast anställning på den öppna arbetsmarknaden. Detta skulle så småningom eliminera behovet av socialbidrag.

¹⁹ RP 153/2009 rd. s.4.

²⁰ Hiilamo, H. och Kautto, M. *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol. 25, No. 1, February 2009, pp. 3–16.

Vad händer nu?

Giltighetstiden för bestämmelserna om att inte beakta privilegierade inkomster vid beräkning av utkomststöd har vid behandlingen av budgetpropositionen för 2011 förlängts till utgången av 2014.²¹ Under den tiden ska man utreda den privilegierade inkomstens effekter på stödtagarnas ställning, dess effekt att sporra till arbete och förutsättningarna för att göra lagen permanent.

6.2 Danmark

I Danmark kallas försörjningsstöd kontanthjælp och regleras i Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik (LBK nr 946 af 01/10/2009). Kontanthjælp är en skattepliktig inkomst. Vid ansökan om kontanthjælp bortser man från tillgångar upp till 10 000 kr, för äkta makar 20 000 kr. När det gäller inkomster dras dessa ifrån vid beräkning av rätt till stöd. Det finns dock undantag för förvärvsinkomster eller inkomster från vissa sysselsättningsåtgärder i viss omfattning.

I Danmark har man provat olika modeller för att undanta viss inkomst vid beräkningen av rätt till kontanthjælp. År 1987 infördes en möjlighet att undanta 2 000 kr per månad under minst tre månader och högst sex månader för en mottagare av kontanthjælp som fick ett vanligt jobb. Avsikten var att skapa incitament för mottagare av kontanthjælp att ta sig ur en fastlåst situation utan att de skulle permanent inrätta sig efter en kombination av kontanthjælp och viss inkomst. År 1998 ersattes systemet med det nuvarande där mottagare av kontanthjælp får undanta ett belopp per arbetad timme. Detta ersatte möjligheten att dra av utgifter för t.ex. transport som är förknippade med arbetet.

När det gäller förvärvsinkomster är huvudregeln att dessa ska räknas ifrån krona för krona och det är en konsekvens av att lagen ska fungera som det yttersta skyddsnätet och alla andra

²¹ RP 138/2010 rd.

möjligheter, inklusive ens egna och äkta makens intäkter ska användas innan det offentliga träder in. Vid beräkningen ska dock bortses från 10,24 kr per arbetad timme före skatt men det belopp som kan bortses ifrån kan inte beräknas på mer än 160 timmar per månad (37 timmar per vecka) per person. För dem som inte får betalt per timme finns regler om omräkning.

6.3 Storbritannien

I Storbritannien har man nyligen antagit en reform "Universal Credit" som ska införas under en övergångstid om fyra år, 2013–2017. Den innebär bl.a. att hushållet istället för individen söker bistånd och det belopp som medges beror på inkomsterna och omständigheterna för alla i hushållet. När det gäller inkomsterna införs "disregard", ett bortseende. Det är en summa pengar som en person kan tjäna innan deras bistånd börjar reduceras. Den som går från bidrag till arbete får behålla minst 35 procent av inkomstökningen.

6.4 Nederländerna

Kommunerna har möjlighet att bortse från delar av en persons inkomster vid bestämmandet av bistånd. Under 6 månader kan en person få behålla 25 procent av sin inkomst, dock högst 183 euro per månad.

Kommunerna har också möjlighet att belöna en person som har rätt till ekonomiskt bistånd med en engångspremie. Den är avsedd att uppmuntra den som lämnar ekonomiskt bistånd och hittar lönearbete. Upp till 2 196 euro av en sådan premie dras inte ifrån det ekonomiska biståndet.

Den som utför frivilligarbete kan också i viss mån få undanta ersättning för detta.

6.5 Frankrike

I Frankrike har en reform genomförts 2009 i avsikt att omorientera det ekonomiska biståndet mot bistånd att hitta arbete. En del i den förändringen innebär att den minimiinkomst som man har rätt till minskas med viss procent vid utökad arbetstid. Om mottagaren redan har eller återgår i arbete har han eller hon möjlighet att kombinera, för en obegränsad tid, sådant bistånd med en del av någon inkomst från anställning. Den slutliga inkomsten som garanteras mottagaren beräknas genom att lägga till 62 procent av inkomsten från anställningen. Biståndets storlek varierar beroende på familjens sammansättning. Därför stiger den totala inkomsten för den berörda mottagaren genom att han eller hon får i tillägg till lönen, bistånd motsvarande den minimiinkomsten minskat med ett belopp motsvarande 32 procent av lönen. En mottagare som har rätt till en grundläggande minimiinkomst av 448 euro och saknar annan inkomstkälla får om han eller hon tar ett nytt arbete som ger 600 € netto en garanterad inkomst om $(€ 600 \times 62\%) + 448 € = 820 €$.

6.6 Tyskland

I Tyskland finns olika regler för bistånd beroende på om personen är arbetsför eller om han eller hon tillfälligt inte kan ta ett arbete eller av något skäl, bl.a. hög ålder, är förhindrad att arbeta. Den som står till arbetsmarknadens förfogande har rätt till minimilön och visst bidrag för hushållsmedlemmar. Att börja arbeta stöds bl.a. genom att partiellt bortse från inkomst vid bedömning av rätten till förmånen. Det finns ett grundavdrag på 100 euro per månad som inte dras ifrån biståndet. Härutöver, om en person tjänar upp till 800 euro beaktas inte 20 procent av den inkomsten och 10 procent av ytterligare inkomst upp till 1 200 euro beaktas inte heller. Om barn finns i hushållet är tröskeln 1 500 euro per månad. Vid beräkningen av inkomst dras arbetsrelaterade kostnader, t.ex. för resor och försäkringar, av.

7 Utgångspunkter för en reform

7.1 Uppdraget

Ett av regeringens övergripande mål är att få fler personer i arbete och minska utanförskapet och därmed öka förmågan till självförsörjning. Det är därför viktigt att det blir mer lönsamt för biståndsmottagare att ta tillfälliga jobb och utöka sin arbetstid. Beräkningen av försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd) bör därför förändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Syftet med förändringen är att minska marginaleffekterna vid arbete. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utgiftsområde 9) avsatt 150 miljoner kronor fr.o.m. 2013 och ytterligare 150 miljoner kronor fr.o.m. 2014 – sammanlagt 300 miljoner kronor fr.o.m. 2014 för en reformering av ekonomiskt bistånd.

7.2 Skäl för en förändring

Mottagare av ekonomiskt bistånd är en heterogen grupp med olika individuella problem och behov av stöd. En del har svårt att försörja sig på grund av arbetslöshet, ohälsa eller av andra skäl medan en del har arbete men behöver komplettera sina otillräckliga inkomster för att nå upp till skälig levnadsnivå.

Den enskilde är enligt socialtjänstlagen (2001:453) skyldig att i den mån det är möjligt bidra till sin egen försörjning genom eget arbete men i praktiken saknas ekonomiska drivkrafter att ta ett arbete när den disponibla inkomsten inte ökar. En förändring av beräkningsgrunden så att inte alla arbetsinkomster räknas in kan därför stimulera den enskilde att ta tillfälliga jobb eller utöka sin arbetstid. Det kan också ge socialtjänsten ytterligare verktyg i motivationsarbetet när det gäller personer med ekonomiskt bistånd. Ett tillfälligt arbete kan också ge referenser och öka möjligheten att komma in på arbetsmarknaden. En sådan reform har främst betydelse för dem som står relativt nära arbetsmarknaden, dvs. de som har arbetsförmåga men inte lyckats finna ett arbete som ger en stabil inkomst som räcker för att försörja sig själv på.

7.3 Det ekonomiska biståndets konstruktion

Ekonomiskt bistånd är ett komplement till de generella välfärdsystemen och utgör samhällets yttersta skyddsnät. Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagen och bygger på en individuell behovsbedömning. Biståndet är inte bara av ekonomisk natur utan det kan även innefatta olika former av stödåtgärder som den bidragsberättigade kan vara i behov av för att på sikt kunna leva ett självständigt liv. Kommunerna har både det administrativa och ekonomiska ansvaret för det ekonomiska biståndet. Syftet är inte att det ekonomiska biståndet ska fungera som en långsiktig försörjningskälla utan det ska endast behöva träda in tillfälligtvis vid kortare perioder av försörjningsproblem.²²

En förutsättning för rätt till ekonomiskt bistånd är att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov. Det innebär en skyldighet att realisera tillgångar och att söka arbete och ta de möjligheter till arbete som finns, även tillfälliga anställningar och deltidsjobb. Socialtjänstlagens utgångspunkt är att den som

²² Prop. 1996/97:124 s. 81.

ansöker om ekonomiskt bistånd är skyldig att göra allt vad han eller hon kan för att själv få inkomster – både genom att utnyttja de möjligheter som socialförsäkringar och andra stödformer ger och genom att ta de arbeten som han eller hon kan få.

Det ekonomiska biståndet tar vid när andra inkomster eller tillgångar inte räcker till och skiljer sig från socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det beslutas endast för en månad i taget, hela hushållets inkomster räknas in i underlaget och det utgår efter försörjningsbörda. En ansökan om försörjningsstöd liksom för bistånd för livsföringen i övrigt prövas i förhållande till behovet vid det aktuella tillfället. Beräkningen görs alltid utifrån nettobelopp, dvs. efter avdrag för skatt. Många som får ekonomiskt bistånd har inte regelbundna jämnstora inkomster utan behovet varierar över tid. Den sökande har en skyldighet att planera sin ekonomi²³ och vid ansökan om bistånd ska inkomsterna de två eller tre föregående månaderna redovisas och vad som finns kvar av dessa vid ansökningstillfället. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

7.4 Marginaleffekter och drivkrafter för personer med ekonomiskt bistånd

Marginaleffekten beskriver hur stor andel av en liten bruttoinkomstökning som hushållet inte får behålla till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. Ju högre margineffekt, desto mindre ökar hushållets disponibla inkomst vid en löneökning och desto svagare blir individens ekonomiska drivkrafter att öka sin arbetsinsats. En margineffekt på 100 procent innebär att hela löneökningen reduceras så att hushållets disponibla inkomst inte ökar alls.

Enligt ekonomisk teori leder å ena sidan en reform som minskar de sammantagna margineffekterna till att det lönar sig att jobba ytterligare en timme, vilket i sin tur har en positiv

²³ RÅ 1997 ref 2.

effekt på arbetsutbudet. Detta brukar benämnas substitutions-effekt eftersom man substituerar fritid mot arbete då avkastningen på arbete ökar och kostnaden för fritid blir relativt dyrare. Å andra sidan kan en ökad marginalavkastning leda till att man behöver jobba mindre för att nå upp till en given konsumtionsnivå. Detta brukar kallas inkomsteffekt och har en negativ effekt på arbetsutbudet. Även om det inte säkert går att uppskatta den sammantagna effekten är den huvudsakliga uppfattningen bland forskare att en ökad avkastning av arbete ökar arbetsutbudet. Vidare varierar effekten och dess styrka mellan länder och mellan olika grupper, samtidigt som de individuella preferenserna mellan arbete och fritid kan skilja sig åt också inom relativt homogena grupper.

När det gäller personer som uppbär ekonomiskt bistånd finns det förhållanden som gör att effekterna av en reform som syftar till att öka drivkrafterna till arbete är komplicerad att förutsäga. En orsak är att den ekonomiska forskningen kring arbetsutbud i huvudsak omfattar individer som arbetar eller som står relativt nära arbetsmarknaden. Detta är inte fallet för en relativt stor andel av mottagarna av ekonomiskt bistånd med olika typer av försörjningshinder. Det är inte uppenbart att personer med ekonomiskt bistånd upplever det relativa värdet av fritid lika högt som personer som arbetar. Det kan också antas att en del av dem med ekonomiskt bistånd, kan vara svåra att påverka med ekonomiska incitament eftersom de i vissa fall står långt ifrån arbetsmarknaden. Samtidigt visar forskning att det för personer med låg inkomst finns en relativt stor effekt på arbetstid till en följd av ändringar i skatte- och bidragssystem. Vidare har ett arbete ett värde i sig självt genom den delaktighet som arbetet ger, vilket också skulle öka det relativa värdet av arbete, i förhållande till fritid. Slutligen behöver det också finnas en efterfrågan på arbetskraft för att kunna möta ett arbetskraftsutbud.

Med fokus på ökade incitament att arbeta, och således ett ökat arbetsutbud, måste försörjningssystemets samverkan med andra system beaktas för att marginaleffektens storlek ska kunna beräknas. Till exempel innebär inte en förändring av löne-

inkomsten att den bidragsgrundande inkomsten ändras lika mycket (trots att marginaleffekten för just ekonomiskt bistånd är hundra procent). Från löneinkomsten ska dras bort bland annat skatt, en eventuell höjning av barnomsorgsavgiften och läggas till en eventuell minskning av bostadsstödet.

7.5 Ekonomiskt bistånd – försörjningsstöd

Den uppdelning av ekonomiskt bistånd i försörjningsstöd respektive bistånd för livsföringen i övrigt, som görs i socialtjänstlagen, har historiska grunder och i dag har uppdelningen främst betydelse för bestämmelserna om kommunernas möjligheter att ställa krav på deltagande i praktik och kompetenshöjande verksamhet (4 kap. 4 och 5 §§ socialtjänstlagen). Om en reform skulle innebära att endast en del av arbetsinkomsten ska ingå i beräkningen av rätten till försörjningsstöd skulle den enskilde i motsvarande utsträckning få lov att använda den överskjutande inkomsten för att täcka kostnader för livsföringen i övrigt. Det framstår inte som rimligt. Arbetsgruppens överväganden och förslag utgår med hänsyn härtill från att en reform ska avse bedömningen av rätten till allt ekonomiskt bistånd, dvs. försörjningsstöd och stöd för livsföringen i övrigt.

8 Modeller för att beakta del av inkomst

Som framgått av beskrivningen av systemen i andra länder i kapitel 6 och den forskning som omnämns i kapitel 5 finns det olika möjligheter att utforma en modell som gör det mer lönsamt att arbeta för den som får ekonomiskt bistånd. I detta kapitel beskrivs de modeller som arbetsgruppen övervägt och bedömt vara möjliga att genomföra inom ramen för regleringen av ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen. I det sammanhanget behandlas även deras effekter på arbetsutbud och benägenhet att söka bistånd. De olika modellerna kan villkoras och begränsas på olika sätt vilket också beskrivs i kapitlet.

8.1 Inledning

Syftet med en förändring av beräkningen av ekonomiskt bistånd är att göra det ekonomiskt lönsamt för biståndsmottagare att ta ett arbete, fastän arbetsinkomsten inte är tillräckligt stor för att behovet av ekonomiskt bistånd ska upphöra. Det ger förutsättningar för ett ökat arbetsutbud och på sikt en jämnare inkomstfördelning. Effekten av åtgärder som syftar till att öka drivkrafterna att arbeta är svår att förutsäga eftersom det ofta finns både positiva och negativa effekter och inte bara ekonomiska sådana. För att kunna bedöma de förväntade effekterna av olika modeller behövs kunskap om individers beteenden såväl före som efter förändringar i reglerna för ekonomiskt bistånd. Även om eko-

nomisk forskning ger viss vägledning kring individers förväntade beteenden är osäkerheten stor kring effekter på deras faktiska beteende, särskilt då det rör förhållanden för vilken ekonomisk teori är mindre utvecklad. Generellt saknas också lämpliga empiriska modeller för att t.ex. skatta förändringar i individers beteende.

De osäkerheter i förväntade effekter av olika modeller rör bland annat; hur stor andel av de individer som i dag är berättigade till ekonomiskt bistånd som faktiskt mottar bistånd; hur många av dem som, vid en förändring av reglerna blir berättigade till ekonomiskt bistånd, faktiskt söker och mottar bistånd; hur individer som mottar ekonomiskt bistånd kan tänkas ändra sitt arbetsutbud på grund av förändrade regler. Sammantaget ger detta att uppskattningarna av effekterna på individers beteende nedan bör tolkas med försiktighet.

Eftersom människor som är i behov av ekonomiskt bistånd i många fall också får ersättning genom andra delar av välfärds-systemet och arbetsinkomstens storlek beror på skattesystemet kan det ekonomiska utfallet bli olika för olika personer beroende på hushållets sammansättning om inte arbetsinkomsten beaktas till fullo.

Utgångspunkten vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd är de faktiska inkomster som hushållet har och en reglering måste därför avse nettointkomsten. Vid beräkning av marginaleffekter är dock bruttointkomsten av intresse.

Jobbskatteavdraget har införts stegvis sedan 2007 för att stärka drivkrafterna för fler att ta ett jobb. Det gör det mer lönsamt att gå från bidrag till arbete, att gå upp från deltid till heltid för den som har ett arbete och för äldre att stanna kvar i arbetslivet. Att rikta en reform till dem som får ekonomiskt bistånd genom förändringar i skattesystemet innebär dock stora svårigheter, bl.a. med hänsyn till att det ekonomiska biståndet inte finns redovisat hos Skatteverket. Det ekonomiska biståndet beskattas inte, och biståndet beslutas och betalas ut med hänsyn till det omedelbara behovet av stöd. Den slutliga beskattningen fastställs först efter inkomstårets utgång. Någon modell för en

reform inom ramen för skattesystemet har därför inte tagits fram.

8.2 Andel av arbetsinkomsten

En möjlig modell för att inte beakta arbetsinkomster till fullo vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd är, att endast en viss andel av arbetsinkomsten tas med vid bedömningen. Det är en modell som finns i andra länder, se kapitel 4. Den innebär att vid beräkningen av om, och i så fall hur stort, bistånd som ska betalas ut räknar socialtjänsten med endast en viss del av arbetsinkomsterna, t.ex. 75 procent. Alla andra inkomster såsom bostadsbidrag, sjukpenning, arbetslöshetsersättning m.m. räknas med på samma sätt som tidigare, dvs. till fullo.

Om endast en viss andel av arbetsinkomsten ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd berör det både dem som helt saknar arbetsinkomst och dem vars arbetsinkomster är otillräckliga för att tillgodose en skälig levnadsnivå. I Socialstyrelsens statistik över försörjningshinder hade endast ca 4 procent av samtliga biståndsmottagare arbetsinkomster.²⁴

Att en viss andel av arbetsinkomsten inte beaktas vid bedömningen av rätt till ekonomiskt bistånd innebär att det alltid, oavsett arbetsinkomstens storlek, lönar sig för den som är beroende av ekonomiskt bistånd att öka sin arbetsinkomst. Marginal-effekterna blir alltid mindre än 100 procent för den som får ekonomiskt bistånd och har inkomst av arbete.

Modellen innebär emellertid i praktiken att gränsen för hur hög inkomst man kan ha och samtidigt vara berättigad till ekonomiskt bistånd höjs för dem som har inkomster av arbete.

Effekterna på biståndsmottagandet och arbetsutbudet kommer rent teoretiskt att se olika ut vid olika situationer. För de biståndsmottagare som har en arbetsinkomst under den gamla gränsen för rätt till ekonomiskt bistånd, kommer det att löna sig

²⁴ Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010. Socialstyrelsen; 2011.

bättre att arbeta. Det krävs dock högre arbetsinkomst än före reformen för att lämna biståndsmottagandet. De individer som i dagsläget har en inkomst under gränsen för rätten till ekonomiskt bistånd men hittills inte har sökt sådant kan komma att göra det efter reformen då de belopp som de blir berättigade till i vissa fall kan bli högre. De individer som före reformen har inkomster mellan den gamla och nya gränsen kommer att bli berättigade till ekonomiskt bistånd, och arbete kommer på marginalen att löna sig sämre. De individer som har inkomster över den nya gränsen kan minska sitt arbetsutbud efter reformen för att bli berättigade till ekonomiskt bistånd.

Det betyder att i gruppen som redan har ekonomiskt bistånd förväntas antalet biståndsmottagare minska och arbetsutbudet öka. Men för grupper som innan reformen inte har ekonomiskt bistånd finns det en risk för inflöde i ekonomiskt bistånd och ett minskat arbetsutbud. Inflödet kan komma från dem som i dagsläget har inkomster under dagens gräns, mellan dagens gräns och gränsen efter reformen samt från dem som i dag har inkomster över den nya gränsen. Resonemanget ovan är en förenkling som bygger på att det är möjligt för enskilda att helt fritt påverka sitt arbetsutbud. I verkligheten är det inte självklart att alla individer kan påverka sitt arbetsutbud på marginalen.

Arbetsgruppens bedömning är att den sammantagna effekten på arbetsutbudet är osäker, men sannolikt ganska liten. Däremot finns det en risk för ökat antal biståndsmottagare i grupper som i dag har inkomster över dagens inkomstgräns. Om en viss del av inkomsten inte räknas med vid bedömningen av rätten till bistånd minskar skillnaden i inkomst mellan personer som är beroende av ekonomiskt bistånd och personer som inte har rätt till bistånd och som har låga inkomster t.ex. deltidsarbetande.

En sådan modell är relativt enkel att förstå och implementera. Det bör således inte vara svårt för socialtjänsten att vid beräkningen av bistånd endast ta med viss andel av arbetsinkomsten och enskilda sökanden bör kunna förstå regleringen vilket är en förutsättning för att det ska få önskad påverkan på enskildas drivkrafter att ta jobb. Tillämpningen av modellen i sig bör inte

medföra några administrativa kostnader men om fler blir berättigade till bistånd och om ansökningarna blir fler ökar kostnaderna för kommunernas arbete med ekonomiskt bistånd.

8.3 Upp till ett visst bestämt belopp

En annan tänkbar modell innebär att den som får ekonomiskt bistånd och arbetar får undanta ett visst maxbelopp.

Ekonomiska incitament i form av en s.k. förvärvsstimulans har tidigare föreslagits av Utredningen från socialbidrag till arbete²⁵ och innebär att arbetsinkomster upp till ett visst belopp (1 500 kr) inte skulle ingå i bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Förslaget var riktat till dem som tog ett arbete, utökade sitt arbete eller höjde sin inkomst.

Att inte beakta arbetsinkomster upp till ett visst angivet belopp berör, på samma sätt som en modell där endast en viss andel av inkomsten beaktas, både dem som helt saknar inkomst och dem vars inkomster är otillräckliga för att tillgodose en skälig levnadsnivå. För den som inte har någon arbetsinkomst och får ett jobb lönar sig det bättre med denna modell jämfört med en modell som endast beaktar en andel av inkomsten. Däremot kvarstår dock de hundra procentiga marginaleffekterna i denna modell i inkomstlägen över det beloppet, t.ex. 1 500 kr. Eftersom de hundra procentiga marginaleffekterna med denna modell träffar större inkomstgrupper förväntas nettoeffekten på arbetsutbudet bli mindre fördelaktigt jämfört med om en andel av inkomsten beaktas vid bedömningen av rätt till bistånd.

Även denna modell innebär i praktiken att gränsen för hur hög inkomst man kan ha och samtidigt vara berättigad till ekonomiskt bistånd höjs för dem som har inkomst av arbete, och det finns en risk för ökat inflöde och inlåsnings effekter i biståndssystemet då de som före reformen tjänar för mycket för att få bistånd, efter reformen blir berättigade till bistånd.

²⁵ Från socialbidrag till arbete (SOU 2007:2).

Arbetsgruppens bedömning är att effekten på arbetsutbudet är osäker, men sannolikt ganska liten. Däremot finns det en risk för ökat antal biståndsmottagare i grupper som i dag har inkomster över nuvarande inkomstgräns för rätt till ekonomiskt bistånd.

Det är enkelt att tillämpa en reglering som innebär att ett visst maxbelopp inte tas med vid beräkningen. Tillämpningen av modellen i sig bör inte medföra några administrativa kostnader men om fler blir berättigade till bistånd och om ansökningarna blir fler ökar kostnaderna för kommunernas arbete med ekonomiskt bistånd.

8.4 Ett visst belopp per arbetad timme

Det är också möjligt att koppla en stimulans till arbetstiden. Den modellen finns i Danmark, se avsnitt 4.2. Den innebär att en viss summa per arbetad timme inte beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

En sådan modell ger en klar anknytning till arbetstiden medan lönen i sig saknar betydelse. Om den som ansöker om ekonomiskt bistånd inte får lön per timme kan det emellertid vara komplicerat att beräkna vilket belopp som ska utgöra grund för bedömningen. En viss risk för påverkan på lönesättningen kan också föreligga.

Modellen medför alltför stora svårigheter vid tillämpningen och arbetsgruppen har därför valt att inte närmare analysera det alternativet.

8.5 Villkor och begränsningar

En rätt till ekonomiskt bistånd där arbetsinkomster inte beaktas fullt ut kan villkoras på olika sätt. Sådana begränsningar kan motiveras för att påverka beteenden eller vilka grupper som ska beröras av jobbstimulansen.

8.5.1 Ett tak för hur stor inkomst som inte beaktas

En möjlig begränsning i modellen där en andel av arbetsinkomsten inte tas med vid bedömningen av rätt till ekonomiskt bistånd skulle kunna vara att sätta ett tak för den inkomst som får undantas. Med en sådan modell höjs gränsen för hur hög inkomst man kan ha och samtidigt vara berättigad till ekonomiskt bistånd inte lika mycket och risken för fler biståndsmottagare blir något mindre än utan tak. I Finland får en viss andel av inkomsten undantas, 20 procent, dock högst 150 euro, se avsnitt 4.1 ovan. Med en sådan modell blir emellertid marginaleffekterna fortsatt 100 procent över en viss inkomst.

Taket bevarar därmed de hundra procentiga marginaleffekterna och flyttar dem till högre inkomstlägen. Eftersom de hundra procentiga marginaleffekterna med denna modell träffar bredare inkomstgrupper förväntas arbetsutbudseffekterna bli negativa jämfört med en modell utan tak.

8.5.2 Bedömning av behov och beräkning av stöd i två steg

Risken för att fler blir berättigade till försörjningsstöd om inkomster inte beaktas fullt ut vid bedömningen av rätt till ekonomiskt bistånd tas upp i rapporten *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?*.²⁶ Där beskrivs en modell för att minska risken för fler biståndsberättigade genom att socialtjänsten först bedömer rätten till stöd med samma utgångspunkt för alla, för att sedan för den som är berättigad till bistånd i ett andra steg undanta viss del av arbetsinkomsten. En sådan lösning har dock den negativa konsekvensen att en person som blir berättigad till ekonomiskt bistånd kan få högre disponibel inkomst än den som får avslag på sin ansökan på grund av att han eller hon bedömdes ha inkomster över skälig levnadsnivå. Bedömningen kan utfalla olika för sökande med nästan identiska förutsättningar.

²⁶ Bilaga 11 till LU2011 (SOU 2011:2).

Ett exempel kan illustrera problematiken. Anna och Lisa har timanställningar inom hemtjänsten. De har samma ekonomiska förutsättningar i övrigt men deras inkomster varierar beroende på hur många timmar de får möjlighet att arbeta. Under april månad tjänade Anna 8 000 kr vilket överensstämmer med skälig levnadsnivå och hon får inget försörjningsstöd när hon söker sådant för maj månad. Lisa tjänade 7 500 kr i april och har behov av försörjningsstöd under maj månad. Enligt nuvarande regler får hon då kompletterande stöd med 500 kr upp till den skäliga levnadsnivån om 8 000 kr. En konstruktion med en bedömning av behovet i ett första steg innebär att Lisa först bedöms ha behov av försörjningsstöd sedan får hon vid beräkningen av stödets storlek undanta viss del av inkomsten, t.ex. 20 procent. Vid beräkningen av hur mycket försörjningsstöd Lisa är berättigad till utgår man således ifrån en bidragsgrundande inkomst på 6 000 kr och hon får 2 000 kr i försörjningsstöd, dvs. upp till 8 000 kr. Lisas disponibla inkomst under maj månad blir då 9 500 kr medan Anna får 8 000 kr.

8.5.3 Tidigare behov av stöd ett villkor

Som beskrivs i avsnitt 6.2 och 6.3 förväntas effekterna av en reform se olika ut i olika situationer. I gruppen som redan har ekonomiskt bistånd förväntas antalet biståndsmottagare minska och arbetsutbudet öka. Men för grupper som innan reformen inte hade ekonomiskt bistånd finns en risk för ett inflöde i ekonomiskt bistånd och ett minskat arbetsutbud. För att motverka potentiella negativa effekter av reformen på arbetsutbudet kan en stimulans riktas till dem som haft ekonomiskt bistånd under en viss tid. Det innebär också att reformen riktas mer mot dem som är mer utsatta, har svårare att få en fastare anknytning till arbetsmarknaden och riskerar att hamna i långvarigt biståndsmottagande. För dem som endast kortvarigt har ekonomiskt bistånd finns troligen mindre behov av stimulans.

Utredningen Från socialbidrag till arbete föreslog att en förutsättning för en förvärvsstimulans skulle vara att sökanden mottagit ekonomiskt bistånd under sex månader.²⁷

Det finns emellertid en risk med ett sådant krav på att sökanden tidigare ska ha fått bistånd. Det kan leda till att personer med ekonomiskt bistånd avvaktar med att ta ett tillfälligt jobb tills han eller hon uppfyller det kravet. Villkoret kan även leda till en något ökad administration för kommunerna.

8.5.4 Begränsning framåt i tiden som villkor

En reglering som innebär att endast viss del av arbetsinkomsten ska räknas in vid bedömningen av behovet av bistånd kan minska drivkrafterna att ta sig ur bidragsberoende och bli självförsörjande. För att undvika att en stimulans blir ett permanent förstärkt inkomststöd kan en borte tidsgräns införas.

Utredningen Från socialbidrag till arbete föreslog att en förvärvsstimulans skulle få utnyttjas under sex månader.²⁸ Av de länder som har någon form av undantag för viss inkomst vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd och som beskrivs i kapitel 4 har Nederländerna en tidsbegränsning. Där får undantaget för viss inkomst göras under sex månader.

En begränsning av den tid under vilken endast en del av arbetsinkomsten ska beaktas vid bedömningen av rätt till bistånd innebär att det ekonomiska incitamentet upphör när den tiden har gått.

8.5.5 Förändrat arbetsutbud som villkor

Den förvärvsstimulans som Utredningen från socialbidrag till arbete föreslog var villkorad av en beteendeförändring, dvs. att

²⁷ SOU 2007:2.

²⁸ SOU 2007:2.

den enskilde fick en ökad inkomst.²⁹ Den ökade inkomsten skulle bero på att den enskilde börjat arbeta, ökat sin arbetstid eller bytt till ett arbete med högre lön. Enligt arbetsgruppen kan det innebära svåra bedömningar för socialtjänsten att avgöra om en person ökat sin arbetstid, inte minst för personer som går in och ut ur biståndsberoende.

²⁹ SOU 2007:2.

9 Överväganden och förslag

9.1 Endast 75 procent av arbetsinkomsten ska beaktas för den som är beroende av bistånd

Bedömning: Om endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd minskar margineffekterna vid arbete och det blir mer lönsamt för biståndsmottagare att ta tillfälliga jobb och utöka sin arbetstid. Det gör det möjligt för fler att påverka sin ekonomiska situation.

Förslag: Den som fått ekonomiskt bistånd under 6 månader och har inkomster av anställning ska därefter under 2 år, om han eller hon har behov av sådant stöd, ha rätt till bistånd beräknat med utgångspunkt från 75 procent av dessa inkomster, en s.k. jobbstimulans.

9.1.1 Inledning

Arbetsgruppens uppdrag har varit att föreslå en modell där endast en viss del av arbetsinkomst beaktas vid bedömningen av rätt till ekonomiskt bistånd, en jobbstimulans. Flera omständigheter har betydelse för vilken modell som måste anses mest ändamålsenlig. Det gäller vilka som kan antas få nytta av en sådan rätt, margineffekterna och deras fördelning vid olika

inkomstnivåer beroende på hushållets sammansättning, reglernas transparens och överensstämmelse med socialtjänstlagens och det ekonomiska biståndets konstruktion, vad som ger största möjliga effekt på arbetsutbudet samt kostnaderna för en sådan jobbstimulans. För att få avsedd effekt måste regleringen också vara enkel att förstå för den enskilde.

9.1.2 Jobbstimulansens syfte

Syftet med en jobbstimulans är att öka den ekonomiska lönsamheten av att ta ett arbete eller öka sitt arbete för den som har ekonomiskt bistånd även om det inte innebär att behovet av bistånd upphör helt. Sänkta marginaleffekter kan ge extra drivkrafter hos personer med ekonomiskt bistånd och göra det mer lönsamt att även söka och ta tillfälliga jobb och därmed stärka möjligheterna till självförsörjning. Även för dem som har arbete men där inkomsten är otillräcklig, t.ex. vid deltidsarbete, är det i dag inte lönsamt att arbeta mer om behovet av bistånd ändå inte upphör. Stimulansen bör även riktas till dessa personer.

9.1.3 En modell för minskade marginaleffekter

De två modeller som arbetsgruppen övervägt är dels att endast beakta en andel av inkomsten, dels att undanta inkomster upp till ett visst maxbelopp. Den modell som innebär att en andel av inkomsten inte tas med vid bedömningen ger alltid marginaleffekter som är mindre än 100 procent. Om ett visst maxbelopp av inkomsten inte beaktas kommer marginaleffekterna vid inkomster utöver det beloppet fortfarande att vara 100 procent. Båda modellerna är enkla att tillämpa. En person med behov av bistånd får i och med jobbstimulansen en rätt till en något högre levnadsstandard om han eller hon har inkomst av eget arbete. Att stärka anknytningen till arbetsmarknaden är avgörande för att på sikt bli självförsörjande genom eget arbete. Den skillnad i dispo-

nibel inkomst mellan biståndsmottagare som har inkomst av eget arbete och de biståndsmottagare som inte har arbetsinkomster måste mot den bakgrunden anses motiverad. Inte någon av modellerna bör därför påverka det ekonomiska biståndets legitimitet negativt.

Den önskade effekten, dvs. minskade marginaleffekter oavsett inkomstens storlek, nås endast om beräkningen av bistånd görs med utgångspunkt från en andel av inkomsten. Arbetsgruppen föreslår därför att bara en andel av arbetsinkomsten ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Vid en avvägning med hänsyn till när en minskad marginaleffekt kan förväntas få effekt på arbetsutbudet, kostnaderna för reformen och relationen till inkomsterna hos låglönegrupper anser arbetsgruppen att 75 procent är en lämplig andel.

9.1.4 Villkor och begränsningar

För att en jobbstimulans i första hand ska nå personer som riskerar att hamna i långvarigt biståndsberoende och för att minska risken för fler biståndsmottagare samt förbättra arbetsutbudseffekterna av reformen bör en förutsättning för att få stimulansen vara att sökanden redan varit beroende av bistånd under en viss tid.

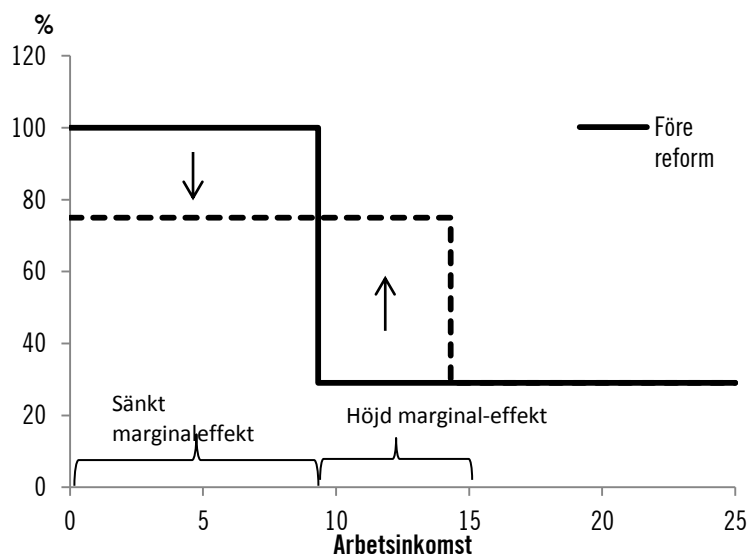
Den som fått bistånd i minst 10 månader under ett kalenderår räknas i Socialstyrelsens statistik som långvarig biståndsmottagare. En studie av varaktighet och utträde från socialbidragstagande visade ett samband mellan omfattningen av en avslutad period av bidrag och sannolikheten för ett omfattande bidragsmottagande under uppföljningsåret.³⁰ Den viktigaste skiljelinjen gick då mellan dem som haft bistånd upp till 6 månader och övriga. För att stimulansen ska nå dem som riskerar att fastna i

³⁰ Socialbidragstagandets dynamik – varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet. Åke Bergmark och Olof Bäckman i Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3 2007.

långvarigt bidragsmottagande bör därför stimulansen gälla dem som fått bistånd oavbrutet under 6 månader.

Avsikten är att öka drivkrafterna för den som får bistånd att öka sin arbetsinsats och bli självförsörjande. Målet är därför att det alltid ska löna sig att arbeta. Hur en jobbstimulans påverkar marginaleffekterna i olika inkomstlägen framgår av figur 7.1. Om rätten till bistånd alltid bedöms med utgångspunkt från 75 procent av arbetsinkomsterna finns dock en risk för inlåsnings-effekter på lång sikt. Reformen bör inte heller vara ett permanent inkomststöd. Möjligheten att ta med 75 procent av sådana inkomster vid beräkning av rätten till bistånd bör därför endast gälla under viss tid. Vid en avvägning mellan risken att tiden inte är tillräcklig för att nå självförsörjning och risken för inlåsnings i ekonomiskt bistånd bör stimulansen inte behållas under längre tid än 2 år. Det ska sedan vara möjligt att åter få rätt till jobb-stimulans efter att villkoren på nytt är uppfyllda.

Figur 9.1



9.2 En bestämmelse för att endast beakta 75 procent av arbetsinkomsten

Förslag: Vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska, för den som fått försörjningsstöd under en period om 6 månader, eller om det finns särskilda skäl kortare tid, endast 75 procent av inkomsterna av anställning beaktas (särskild beräkningsgrund). Sådan särskild beräkningsgrund gäller under en period om 2 år. Den gäller dock inte hemmavarande barns och skolungdomars inkomster.

9.2.1 En bestämmelse om en jobbstimulans

Utgångspunkten för allt bistånd enligt socialtjänstlagen är att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd som tillförsäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå. Den som ansöker om ekonomiskt bistånd är skyldig att göra allt vad han eller hon kan för att själv få inkomster och de avräknas vid bedömningen av rätten till bistånd. Den särskilda reglering som i dag finns när det gäller skolungdomars ferieinkomster utgör ett undantag från principen om att alla inkomster i hushållsgemenskapen ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Ungdomarnas inkomster kan dock endast användas för deras egna behov då de inte är försörjningsskyldiga mot någon annan i hushållsgemenskapen.

En skyldighet för kommunerna att endast beakta viss del av arbetsinkomster vid bedömningen av rätt till bistånd måste regleras i socialtjänstlagen. Bestämmelsen om rätt till bistånd i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är inte begränsad till ekonomiskt bistånd utan den omfattar alla olika former av bistånd. Den föreslagna jobbstimulansen bör därför införas genom en bestämmelse om en särskild beräkningsgrund. Där framgår också vilka

förutsättningar som ska vara uppfyllda för att biståndet ska beräknas med utgångspunkt från 75 procent av inkomster av arbete.

När det gäller barns och skolungdomars ferieinkomster finns en särskild reglering av hur de ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd i 4 kap. 1 a § socialtjänstlagen. Den nu föreslagna förändringen påverkar inte den regleringen.

9.2.2 Vilka inkomster ska omfattas?

Syftet med jobbstimulansen är att det alltid ska löna sig att ta ett arbete för den som är beroende av ekonomiskt bistånd. De inkomster som endast ska beaktas till 75 procent ska därför vara inkomster av eget arbete. Den som driver näringsverksamhet har i många fall inte rätt till ekonomiskt bistånd.³¹ De inkomster av eget arbete som endast ska beaktas till viss del är därför sådana som sökanden fått som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst, dvs. inkomst av anställning. Någon närmare definition av vilka inkomster som avses bör inte tas in i socialtjänstlagen. Begreppet inkomst av anställning används inom andra områden, t.ex. när det gäller sjukpenninggrundande inkomster i 25 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).

9.2.3 Beräkning av bistånd

En jobbstimulans som endast beaktar 75 procent av inkomster av anställning för den som tidigare fått försörjningsstöd under en oavbruten period om 6 månader bör vara relativt enkel att administrera. Den som söker bistånd ska uppge vilka inkomster hushållet har haft och oftast också ge in de handlingar som behövs för bedömningen. Utgångspunkten måste, på samma sätt som för övriga inkomster och utgifter, vara de faktiska beloppen, dvs. inkomsterna efter skatteavdrag. Eftersom biståndet beräknas

³¹ Se t.ex. RÅ 2000 ref. 37.

med utgångspunkt från hushållets behov och förmåga att tillgodose detta saknar det betydelse vem i ett hushåll som ansöker om bistånd. En rätt till bistånd som inte utgår från hela inkomsten av anställning är därför oberoende av vem i hushållet som ansöker om stöd.

Kravet på att ha mottagit försörjningsstöd under en sammanhängande period om 6 månader innebär att den här regleringen endast kommer att gälla dem som har en uppbyggd kontakt med socialtjänsten. Den som flyttar till en annan kommun och söker bistånd där, har möjlighet att visa att han eller hon tidigare fått försörjningsstöd under viss tid för att få del av jobbstimulansen. Om det finns särskilda skäl bör socialtjänsten även för den som fått försörjningsstöd under kortare tid än 6 månader kunna beräkna biståndet med utgångspunkt från 75 procent av inkomsterna av anställning. Det kan gälla t.ex. när någon som haft försörjningsstöd under 3 månader sedan är självförsörjande under en kortare tid för att därefter återkomma till socialtjänsten. Skälen för att försöka öka den enskildes drivkrafter att komma ut i arbete kan då vara lika stora som när någon oavbrutet under 6 månader varit beroende av försörjningsstöd. Den sammanlagda tid under vilken någon fått försörjningsstöd bör dock endast i undantagsfall kunna understiga 6 månader.

Rätten till jobbstimulans, dvs. att beräkna biståndet utifrån 75 procent av inkomsterna av anställning, gäller under 2 år (24 månader) under förutsättning att rätt till bistånd föreligger. Om en person blir självförsörjande under loppet av den tvåårsperioden saknar det betydelse för beräkningen av den tiden. Om sökanden efter 2 år fortfarande har behov av bistånd ska beräkningen ske med 100 procent av alla inkomster som underlag. Skulle han eller hon efter ytterligare 6 månader fortfarande vara i behov av bistånd inträder återigen rätten till jobbstimulans om villkoren för stimulansen är uppfyllda.

I ett hushåll står en av makarna eller de sammanboende som sökande av ekonomiskt bistånd medan den andre tas upp som medsökande. Behovet av bistånd bedöms utifrån hela hushållets ekonomiska situation. Vem som står som sökande respektive

medsökande har ingen betydelse för bedömningen av rätten till jobbstimulans. En sådan rätt föreligger sedan under 2 år för både sökanden och den som tagits upp som medsökande oberoende av om de fortsätter att leva tillsammans i hushållsgemenskap eller om de bor var för sig eller tillsammans med någon annan. Den som flyttar till en annan kommun och söker bistånd där måste visa att han eller hon varit del av ett hushåll som har rätt till jobbstimulans för att få rätt till sådan.

Med hänsyn till att den föreslagna jobbstimulansen ger den som har inkomster av anställning något högre disponibel inkomst bör det också finnas utrymme att välja hur den ska användas, för konsumtion eller för visst sparande.

9.3 Genomförande och uppföljning

Bedömning: Kommunerna har behov av kunskapsstöd i form av information för att på ett rättssäkert sätt kunna tillämpa de nya reglerna om att bistånd under vissa förutsättningar ska beräknas med utgångspunkt från 75 procent av inkomsterna av anställning. Den föreslagna jobbstimulansen innebär en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet som det yttersta skyddsnätet som är lika för alla. Effekterna av en sådan förändring bör bli föremål för uppföljning och utvärdering. I ett sådant arbete bör frågor om effekter på antalet biståndsmottagare och arbetsutbudet ingå liksom hur tiden för biståndsberoende påverkas. Även frågan om hur jobbstimulansen påverkar socialtjänstens arbete med arbetslösa biståndsmottagare har intresse.

Förslag: Socialstyrelsen ska ta fram och tillhandahålla den information som kommunerna behöver för att implementera de nya reglerna. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) eller annan lämplig myndighet ska få i uppdrag att utvärdera och följa upp reformen.

Förslaget om en jobbstimulans innebär att socialtjänsten måste ha kunskap både om under vilka omständigheter reglerna ska användas och på vilket sätt. Socialstyrelsen måste därför, som ansvarig statlig myndighet när det gäller socialtjänst, se till att kommunerna får tillgång till det kunskapsstöd som behövs för att tillämpa de nya reglerna på ett rättssäkert sätt.

Jobbstimulansen innebär en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet som det yttersta skyddsnätet. Målet med stimulansen är minskade marginaleffekter vid övergång från stöd till arbete och därigenom också ett ökat arbetsutbud. Som angetts ovan finns det osäkerhet i uppskattningarna av förändringen i antal biståndstagare. Effekterna av reformen bör därför bli föremål för uppföljning och utvärdering genom Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) eller annan lämplig myndighet. I ett sådant arbete bör frågor om effekter på antalet biståndsmottagare och arbetsutbudet ingå liksom hur tiden för biståndsberoende påverkas. Även frågan om hur jobbstimulansen påverkar socialtjänstens arbete med arbetslösa biståndsmottagare har intresse.

Hur en sådan uppföljning och utvärdering kan genomföras på ett sätt som ger ett tillfredsställande underlag för att bedöma effekterna av en jobbstimulans bör klargöras innan förändringen träder i kraft. I en sådan undersökning är uppgifter om hur många som får del av jobbstimulansen, hur stora belopp som inte tas med vid beräkningen av bistånd m.m. viktiga för att kunna utvärdera och följa upp reformen.

10 Konsekvenser och finansiering

En stor del av dem som är långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd är det på grund av arbetslöshet. För dessa är det i dag inte ekonomiskt lönsamt att ta ett tillfälligt arbete eller utöka sin arbetstid om det inte innebär att behovet av bistånd upphör. För den som har ett arbete med otillräcklig lön ger arbetsinsatsen inte heller någon ökad disponibelinkomst. Jobbstimulansens syfte är därför att ge dem som är långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd ett ökat ekonomiskt utbyte av sin arbetsinsats. Att komma ut i arbete ger viktiga erfarenheter och kan ha en positiv påverkan på möjligheterna att bli självförsörjande. Även för den som har ett arbete med otillräcklig lön kan ett större ekonomiskt utbyte vara positivt för drivkraften att arbeta och om möjligt öka arbetsinsatsen.

Olika alternativ för att genomföra en sådan reform finns beskrivna i kapitel 8.

En reglering i socialtjänstlagen är nödvändig om den enskilde ska få en rätt till ökat bistånd och för att nå en likvärdig behandling av personer som är beroende av ekonomiskt bistånd.

Arbetsgruppens förslag berör statliga myndigheter, kommunerna, och personer med behov av ekonomiskt bistånd.

10.1 Konsekvenser av förslagen

10.1.1 Konsekvenser för biståndsmottagarna

Den föreslagna jobbstimulansen leder till att den som har haft ekonomiskt bistånd i sex månader och som sedan får ett jobb eller ökar sin arbetsinkomst alltid får en höjd disponibelinkomst. Detta illustreras i tabeller nedan för två typer av hushåll. Dels en ensamstående utan barn (25 år) dels en ensamstående förälder med 2 tonårsbarn. Här antas att de saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och inte heller har aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Det vanligaste bland arbetslösa biståndsmottagare är emellertid att de har arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd, fastän otillräcklig för att klara sin försörjning.

Tabell 10.1 Ensamstående utan barn 25 år

	Arbetar inte			Arbetar 25 %		Arbetar 60 %		Arbetar 100 % ¹	
Bidrag/inkomst	Nuvarande regler	Nuvarande regler	Reform	Nuvarande regler	Reform	Nuvarande regler	Reform		
Bostadsbidrag	1 300	1 100	1 100	0	0	0	0		
Lön, brutto	0	4 000	4 000	9 600	9 600	16 000	16 000		
Lön, netto ²	0	3 689	3 689	8 176	8 176	12 735	12 735		
<i>"Bidragsgrun- dande inkomst"</i>	<i>1 300</i>	<i>4 789</i>	<i>3 687</i>	<i>8 176</i>	<i>6 132</i>	<i>12 735</i>	<i>9 551</i>		
Försörjningsstöd	6 940	3 451	4 373	64	2 108	0	0		
<i>"Skälig levnads- nivå"³</i>	<i>8 240</i>	<i>8 240</i>	<i>8 240</i>	<i>8 240</i>	<i>8 240</i>	<i>8 240</i>	<i>8 240</i>		
Disponibel inkomst	8 240	8 240	9 162	8 240	10 284	12 735	12 735		
Förändring av disponibel inkomst jämfört med inget arbete	—	0	922	0	2 044	4 495	4 495		

¹ Antagande: Ett arbete som ger 16 000 kr brutto per månad på heltid.

² Skattetabell 32.

³ Riksnorm 3 840 kr + hyra 4 000 kr + el 200 kr + hemförsäkring 200 kr = 8 240 kr.

Tabell 10.2 Ensamstående förälder med två barn (12 och 15 år)

	Arbetar inte	Arbetar 25 %		Arbetar 60 %		Arbetar 100 % ¹	
	Nuvarande regler	Nuvarande regler	Reform	Nuvarande regler	Reform	Nuvarande regler	Reform
Barnbidrag	2 250	2 250	2 250	2 250	2 250	2 250	2 250
Underhållsstöd	2 456	2 456	2 456	2 456	2 456	2 456	2 456
Bostadsbidrag	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	2 700	2 700
Lön, brutto	0	4 000	4 000	9 600	9 600	16 000	16 000
Lön, netto ²	0	3 689	3 689	8 176	8 176	12 735	12 735
"Bidragsgrundande inkomst"	8 706	12 395	11 473	16 882	14 838	20 141	16 957
Försörjningsstöd	8 054	4 365	5 287	0	1 922	0	0
"Skälig levnads- nivå" ³	16 760	16 760	16 760	16 760	16 760	16 760	16 760
Disponibel inkomst	16 760	16 760	17 682	16 882	18 804	20 141	20 141
Förändring av disponibel inkomst jämfört med inget arbete	–	0	922	122	2 044	3 381	3 381

¹ Antagande: Ett arbete som ger 16 000 kr brutto per månad på heltid.

² Skattetabell 32.

³ Riksnorm 10 280 kr + hyra 5 980 kr + el 300 kr + hemförsäkring 200 kr = 16 760 kr.

Av tabell 10.1 framgår att reformen får till följd att en ensamstående biståndsmottagare som efter en 6 månadersperiod med ekonomiskt bistånd får ett arbete motsvarande 25 procent av heltid, dvs. 40 timmar per månad, får en disponibelinkomstökning på 922 kronor. Med nuvarande regler skulle den disponibla inkomsten inte öka något alls. Om personen får ett deltidsjobb på 60 procent ger det, i detta exempel, en disponibelinkomstökning med 2 044 kronor. Med nuvarande regler skulle det inte resultera i någon disponibel inkomstökning.

I tabell 10.2 visas ett hushåll bestående av en ensamstående förälder med två tonårsbarn. Genom att familjen får barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag har hushållet rätt till 8 054 kronor i försörjningsstöd för att nå upp till skälig levnads-

nivå. Om han eller hon får ett deltidsjobb (60 %) ger det en förstärkning av den disponibla inkomsten med 2 044 kronor, jämfört med 122 kronor i nuvarande system. Med nuvarande system skulle han eller hon med ett deltidsarbete inte ha rätt till försörjningsstöd utan ansetts som självförsörjande. Med jobbstimulansen höjs disponibel inkomsten samtidigt som hon eller han fortsätter att vara biståndsmottagare.

10.1.2 Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenserna av att inkomster av anställning under vissa angivna förutsättningar inte ska beaktas fullt ut vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd är som nämnts i avsnitt 8.1 och 8.2 beroende av antalet individer som berörs av reformen samt i vilken grad dessa kan antas ändra sitt arbetsutbud. Då skattningar av förändringar i individers beteende är förknippat med stor osäkerhet är även uppskattningen av kostnaderna osäker. Vid en beräkning utan hänsyn till ändrat arbetsutbud uppskattas kostnaderna, utan beaktande av kravet på att ha fått försörjningsstöd under 6 månader, till drygt 200 miljoner kronor³² per år. Om också kravet på att ha fått försörjningsstöd under 6 månader beaktas, begränsar detta antalet biståndsmottagare som får del av reformen och det potentiella inflödet till biståndssystemet, vilket antas reducera detta belopp. Sammantaget uppskattar arbetsgruppen därför kostnaderna till ca 200 miljoner kronor³³ per år. Finansieringen av de ökade kostnaderna behandlas i avsnitt 10.2.

³² De statiska beräkningarna är gjorda i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT. Arbetsgruppen bedömer att FASIT kan underskatta kostnaderna eftersom modellen antar en låg take-up av ekonomiskt bistånd, dvs. en underskattning av andelen personer som är berättigade till och mottar ekonomiskt bistånd.

³³ Arbetsgruppen gör bedömningen att underskattningen av kostnaderna i FASIT i stort sammanfaller med minskade kostnader på grund av att kravet på att ha fått bistånd under 6 månader begränsar inflödet i biståndssystemet och ett ökat arbetskraftsdeltagande bland biståndsmottagare. En alternativ uppskattning utifrån antalet biståndshushåll, andel av dessa som mottagit bistånd 6 månader eller längre samt andelen biståndstagare som har löneinkomst ger en kostnad på ca 150 miljoner kronor. Vid ett antagande om att

Den föreslagna förändringen av vilket belopp när det gäller inkomster av eget arbete som ska ligga till grund för beräkningen av ekonomiskt bistånd bör inte påverka kommunernas arbete med ekonomiskt bistånd i någon nämnvärd utsträckning. Om en person har inkomster av eget arbete måste en kontroll av dessa ske även med nuvarande regler och en beräkning av vilket bistånd som ska utgå måste göras. Bestämmelserna om att inkomster av eget arbete bara i vissa fall ska beräknas på ett särskilt sätt innebär att socialnämnden i sådana fall måste bedöma om den enskilde uppfyller vissa villkor. Sådana ärenden bör därför i någon mån innebära ökat arbete för socialnämnden. Den rapportering som sker av utbetalt bistånd, försörjningshinder m.m. bör om möjligt även omfatta huruvida någon fått bistånd enligt de nya reglerna. Detta blir i så fall en del av systemet för uppföljning och bör inte orsaka mer än en marginellt ökad arbetsbelastning för socialnämnden.

Förslaget innebär att det lokalpolitiska handlingsutrymmet minskar i viss grad och det kan därmed anses påverka det kommunala självstyret negativt. Mot bakgrund av att det ekonomiska biståndet är en rättighetslagstiftning och är relativt hårt reglerat och med hänsyn till att inskränkningen får anses vara liten framstår åtgärden som proportionerlig och godtagbar. Några andra för det kommunala självstyret mindre ingripande åtgärder för att nå samma resultat som förslaget syftar till finns inte.

10.1.3 Konsekvenser för staten

För att säkerställa att jobbstimulansen får genomslag och reglerna tillämpas på avsett sätt bör en informationsinsats genomföras för att uppmärksamma kommuner och socialtjänst på det förändrade sättet att beräkna ekonomiskt bistånd under en tid av 2 år för dem som haft sådant bistånd under 6 månader. Detta är

andelen biståndsmottagare med löneinkomst ökar med ca 2 procentenheter uppskattas kostnaderna till drygt 200 miljoner kronor.

något som ingår i Socialstyrelsens uppdrag inom socialtjänst och innebär därför inte några ökade kostnader.

Utvärderingen och uppföljningen av reformen bör ske genom ett uppdrag till Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) eller annan lämplig myndighet.

Med hänsyn till att frågan huruvida en sökande uppfyller reglerna för att få bistånd beräknat på visst sätt innehåller bedömningar av flera olika omständigheter kan en viss ökning av antalet överklaganden till förvaltningsdomstolarna förväntas. Förslaget bedöms dock inte innebära någon större ökning av arbetsbelastningen för domstolarna. Det bedöms handla om en marginell ökning av antalet mål per år vilket inte borde medföra en sådan belastning för domstolsväsendet att den motiverar ökade anslag.

10.1.4 Övriga konsekvenser

Kravet på att ha fått ekonomiskt bistånd under 6 månader för att få rätt att beräkna rätten till bistånd med utgångspunkt från 75 procent av inkomsterna av anställning innebär att möjligheterna att få ekonomiskt bistånd inte ökar med reformen. Det blir därför inte fler personer som blir berättigade till bistånd på grund av de nya reglerna.

Reformen påverkar inte Sveriges åtaganden inom ramen för EU-samarbetet och bör inte heller påverka frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män. Reformen bidrar till att nå regeringens integrationspolitiska mål.

Barnperspektivet ska enligt 1 kap. 2 § socialtjänstlagen alltid beaktas när åtgärder rör barn och förslagen innebär inte någon förändring som särskilt påverkar barns förhållanden.

10.1.5 Ikraftträdande

De nya bestämmelserna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2013. Då får de som haft ekonomiskt bistånd under sex månader och har inkomst av eget arbete rätt till bistånd beräknat med utgångspunkt från 75 procent av sådana inkomster. En reglering bör ske av när inkomster ska vara intjänade för att få tas upp till ett lägre belopp enligt de nya bestämmelserna. Dagen för ikraftträdandet bör då vara utgångspunkten.

10.2 Finansiering av förslagen

Förslaget om att inkomster av anställning under vissa förutsättningar inte ska räknas med till fullo vid bedömningen av om en sökande har rätt till ekonomiskt bistånd innebär en rätt till högre bistånd än i dag. Kommunernas kostnader för det ekonomiska biståndet kommer därför att öka och enligt finansieringsprincipen ska de kompenseras för sådana ökade kostnader.

Medel för reformen har aviserats i budgetpropositionen för 2012 från år 2013.

Del 2

11 Kommunala aktiviteter för kompetenshöjning för personer med försörjningsstöd

En stor del av dem som uppbär försörjningsstöd gör det på grund av att de saknar arbete (38 procent under 2010). Målsättningen med det sociala arbetet för personer med ekonomiskt bistånd är därför i de flesta fall att på olika sätt öka möjligheterna för dessa att få ett arbete. Socialtjänstens arbete samverkar därför med arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsgruppens uppdrag har varit att analysera behovet av en förändring av regleringen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) av kommunernas möjligheter att anvisa mottagare av försörjningsstöd att delta i av kommunen anordnad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

11.1 Arbetsmarknadspolitikens roll

Arbetsmarknadspolitikens roll, uppgifter och inriktning bestäms av riksdag och regering som ett led i utformningen av den generella ekonomiska politiken. Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden,

såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av

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

Kommunerna har också över tid i varierande utsträckning bedrivit en aktiv politik inom arbetsmarknadsområdet för arbetslösa med behov av ekonomiskt bistånd. Utrymmet för sådan kommunal verksamhet inom ett i övrigt statligt ansvar ges i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

11.2 Regleringen i socialtjänstlagen

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den enskilde rätt till bistånd om han eller hon inte själv kan tillgodose sina behov. Det innebär t.ex. att den som är arbetslös är skyldig att stå till arbetsmarknadens förfogande. I det ligger krav på att vara anmäld till Arbetsförmedlingen, delta i de aktiviteter myndigheten erbjuder och att ta anvisat lämpligt arbete.

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

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

Sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet 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 skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om att begära att en enskild ska delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som han eller hon anvisats får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Socialtjänstens ansvar enligt 4 kap. 1 § innebär att trots att den enskilde vägrats eller fått nedsättning av försörjningsstödet kan denne aldrig lämnas utan det nödvändigaste.

11.3 Bakgrund till nuvarande regler

Till rätten till bistånd har från socialtjänstlagens tillkomst, varit knutet krav på att den enskilde ska göra vad han eller hon kan för att själv tillgodose sina behov. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag angav regeringen att socialtjänsten i samråd med den enskilde skulle reda ut om och hur fortsatt hjälpbehov skulle kunna förebyggas. Det kunde innebära krav på den enskilde att bl.a. godta lämpliga rehabiliteringsåtgärder för att återvinna arbetsförmåga och att anmäla sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.³⁴

Den 1 januari 1998 infördes regler i socialtjänstlagen som ger kommunen möjlighet att begära att personer som ansöker om försörjningsstöd ska delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.³⁵ Bestämmelsen, som nu finns i 4 kap.

³⁴ Prop. 1979/80:1 s. 196.

³⁵ Prop. 1996/97:124, 1996/97 SoU18, rskr. 1996/97:264.

4 § socialtjänstlagen, är också en grund för kommunernas rätt att anordna vissa åtgärder inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

I propositionen anförde regeringen att socialtjänsten borde samverka med andra berörda myndigheter, framför allt med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ. Regeringen tog vidare upp bl.a. att det finns många olika faktorer som medverkar till att människor blir beroende av socialbidrag. Strukturella orsaker växelverkar med individuella. Socialbidragstagare är ingen homogen grupp. Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom inkomst av arbete. En arbetslös bör vara skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. De åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken ingår också. Även grundutbildning i svenska räknas till de åtgärder som den som är arbetslös kan vara skyldig att delta i, eftersom kunskaper i svenska normalt måste vara en förutsättning för att få arbete i Sverige. Det är däremot inte tillåtet för socialtjänsten att kräva motprestation i form av oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

När det gällde särskilda kompetenshöjande åtgärder anförde regeringen bl.a. att de senaste årens utveckling på arbetsmarknaden inneburit att vissa grupper fått stora svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden och som en följd av det i ökad utsträckning hänvisats till socialbidrag för sin försörjning. Det gällde främst ungdomar och invandrare med bristande utbildning och avsaknad av arbetsplatserfarenhet. Regeringen menade att det mot den bakgrunden var nödvändigt att kommunerna söker nya vägar genom aktiva insatser som syftar till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden, inte minst för arbetslösa socialbidragsberoende ungdomar. Främst för ungdomar som av olika anledningar inte kommer ifråga för åtgärder inom de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen.

11.4 Kommunala arbetsmarknadsinsatser

Arbetsmarknadspolitiken är till största delen en statlig angelägenhet, men har även stor betydelse för kommunerna. Även om den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken legat fast sedan lång tid, har kommunerna sedan början av 1990-talet blivit en allt viktigare aktör när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå. En viktig anledning till att kommunerna tar aktiv del i det arbetsmarknadspolitiska arbetet är att arbetslösheten är kostsam för kommunerna. Det finns kommunala arbetsmarknadsenheter i ungefär 85 procent av kommunerna enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Genom etableringsreformen har staten genom Arbetsförmedlingen övertagit ansvaret för introduktion och försörjning för vissa nyanlända invandrare.

Kommunernas kostnader för arbetsmarknadsinsatser uppgick till ca 3,5 miljarder kronor under 2008.³⁶ De kommunala arbetsmarknadsinsatserna genomförs i vissa fall i egen regi och med egna budgetmedel. I andra fall genomförs insatserna efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen och mot ersättning från myndigheten. Kommunerna får t.ex., efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder vilket framgår av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samt förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner. Vidare har kommunerna som nämnts ovan, även rätt att, med stöd av 4 kap 4 § socialtjänstlagen under vissa förutsättningar, begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av kommunen anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om personen inte kunnat beredas någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

³⁶ Regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn (Skr. 2009/10:102).

12 Anvisning till kompetenshöjande aktivitet i praktiken

När bestämmelserna om att kommunerna kunde anvisa personer med försörjningsstöd till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet infördes, aviserade regeringen en översyn av tillämpningen. Socialstyrelsen fick i uppdrag att redovisa hur bestämmelsen om krav på deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet tillämpas. Uppdraget redovisades i en rapport i maj 2005.

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten och kontrollerar att lagar och regler följs och påtalar brister. Om reglerna tillämpas på rätt sätt kan också prövas av domstol vid överklagande av nedsatt eller indraget försörjningsstöd. Frågan huruvida ett beslut om att begära att en enskild ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet är riktigt kan bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900).

12.1 Socialstyrelsens rapport

Av Socialstyrelsens rapport³⁷ framgår bl.a. följande. En enkätundersökning i ett stratifierat och slumpmässigt urval av rikets kommuner visade att cirka 75 procent av kommunerna tillämpar

³⁷ Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen? Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd. Socialstyrelsen och Länsstyrelserna; 2005.

4 kap. 4 § socialtjänstlagen vid beslut om ekonomiskt bistånd för ungdomar mellan 18–24 år. De skäl för att använda bestämmelsen som kommunerna angav antyder att den tillämpas enligt lagstiftarens intentioner, dvs. på ungdomar som inte fått fäste på arbetsmarknaden och som inte fått någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller kommit igång med en utbildning som kan leda till ett framtida arbete.

Tillämpningen av bestämmelsen var lägre i urvalsgrupperna med höga arbetslöshetsnivåer. I dessa urvalsgrupper var en större andel ungdomar inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Trots att flertalet kommuner uppgav att de tillämpade bestämmelsen används den i praktiken i en begränsad omfattning.

Undersökningen visade att knappt 40 procent av antalet faktiska beslut om ekonomiskt bistånd som togs i december 2004 hade en hänvisning till 4 kap. 4 § socialtjänstlagen. Att bestämmelsen inte används i större utsträckning menar Socialstyrelsen kan ha flera orsaker. En orsak kan vara att flertalet biståndsbeslut gäller ungdomar som har ett tillfälligt behov av ekonomisk hjälp. En annan kan vara att ungdomen inte bedömts stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av fysisk och psykisk ohälsa, social problematik eller missbruksproblematik. Bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen är inte avsedd att tillämpas i dessa fall. I Socialstyrelsens lägesrapport för 2004 noteras att kommunerna upplever en ökad komplexitet och problematik bland ungdomar som söker ekonomiskt bistånd.

Samråd ska ske med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet och en majoritet av kommunerna angav att de samrådde med Arbetsförmedlingen innan de tog beslut. Nästan samtliga uppgav att samrådet skedde i form av trepartssamtal mellan socialtjänst, Arbetsförmedling och klient. En mindre andel (16 %) uppgav att de samråder med fler samarbetspartners, såsom Försäkringskassan eller andra enheter inom kommunen.

Undersökningen visade att kommunerna erbjuder en stor variation av verksamheter definierade som kompetenshöjande insatser.

Det var relativt ovanligt att kommunerna följde upp de insatser som gjorts enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen. Knappt 20 procent av kommunerna hade gjort någon form av uppföljning eller utvärdering av insatser för ungdomar som får ekonomiskt bistånd.

Bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen används i många kommuner på alla arbetslösa biståndsmottagare där krav kan ställas på aktivitet. En majoritet av kommunerna i undersökningen uppgav att de även använde bestämmelsen på åldersgruppen 28 år eller äldre.

De kommuner som uppgav att de inte tillämpade bestämmelsen angav som skäl att de har god samverkan med Arbetsförmedling, Försäkringskassa eller kommunal arbetsmarknadsenhet. Det ansågs inte nödvändigt att tillämpa 4 kap. 4 § socialtjänstlagen eftersom Arbetsförmedlingen tillhandahåller lämpliga arbetsmarknadsåtgärder. Flera kommuner hänvisade också till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen vilken ansågs tillräcklig för att ställa krav på ungdomar vid beslut om ekonomiskt bistånd. Man ansåg även att 4 kap. 4 § socialtjänstlagen är krånglig att tillämpa. Några kommuner angav att det saknas riktlinjer och rutiner för eller fördjupad kunskap om hur bestämmelsen tillämpas.

12.2 Erfarenheter från tillsyn

Socialstyrelsens, och tidigare länsstyrelsernas, tillsyn har i relativt liten omfattning avsett socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd. Frågor om tillämpningen av 4 kap. 4 och 5 §§ socialtjänstlagen nämns endast i en av de tillsynsrapporter som publicerats. I Socialstyrelsens tillsynsrapport 2011 redovisas att det i samband med verksamhetstillsyn i södra regionen uppmärksammats att generella rutiner skapats med krav om att enskilda ska delta i kompetenshöjande verksamhet. Detta anges inte vara förenligt med lagstiftningens krav om att individuella bedömningar ska göras. En konsekvens av sådana felaktiga rutiner kan bli orimliga krav på personer med nedsatt förmåga att

förstå och ta ansvar för sitt liv, vilket uppmärksammats i samband med tillsyn av enskilda klagomål. Myndighetens kritik har lett till att den generella rutinen har tagits bort.

I Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport avseende tillsynen under 2006 och 2007 anges att Länsstyrelsen i Stockholms län i sin årsrapport för 2006 uppmärksammat en tendens att socialtjänsten ställer samma rutinmässiga krav på alla hjälp-sökande oavsett faktiskt förmåga att klara av att arbeta, studera eller på annat sätt bli självförsörjande.³⁸

12.3 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Kartläggningen ska avse vilken typ av insatser som kommunerna begär att arbetssökande biståndsmottagare ska delta i, i vad mån insatserna är anpassade efter varje individs förutsättningar och behov och om de är riktade till särskilda grupper. Statskontoret ska redovisa svar på hur kommunerna bedömer den enskildes behov av insatser, i vilken utsträckning hänsyn tas till den enskildes önskemål och hur de dokumenteras i en handlingsplan, i vilket skede insatser görs, hur lång tid de pågår och varför de avslutas samt om det finns skillnader mellan kommunerna vad gäller omfattningen och typen av insatser och i så fall vilka.

När det gäller Arbetsförmedlingens insatser ska Statskontoret redovisa svar på frågan vilka insatser personer med ekonomiskt bistånd får ta del av och om de får ta del av Arbetsförmedlingens programinsatser inklusive förmedlingsinsatser på lika villkor som övriga inskrivna och i hur stor utsträckning de övergår i arbete eller lämnar Arbetsförmedlingen av andra orsaker.

Statskontoret ska också kartlägga vilken samverkan som förekommer mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för per-

³⁸ Social tillsyn. Länsstyrelsernas iakttagelser under 2007 och 2007. Socialstyrelsen och Länsstyrelserna; 2008.

soner som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, hur socialtjänsten samråder med Arbetsförmedlingen inför beslut om insatser för personer som får ekonomiskt bistånd, i vilken mån kommunen tar del av informationen i handlingsplanen, om det finns rutiner för detta och hur planen i så fall används, hur kommunerna tillförsäkrar sig att biståndsmottagarna är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, eventuella hinder för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2013.

12.4 En forskningsöversikt

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har låtit ta fram en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare.³⁹ I den anges att i många fall är kommunala arbetsmarknadsåtgärder särskilt inriktade på arbetslösa socialbidragstagare i syfte att minska deras beroende av socialbidrag och öka deras möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden. Det finns mycket begränsad kunskap om dessa åtgärder. Kunskapsbristen beror främst på att det i stor utsträckning saknas systematisk dokumentation av de kommunala åtgärderna och att det finns få uppföljningar och utvärderingar av åtgärderna. De lokala variationerna är stora och resultaten är ofta både ambivalenta och motsägelsefulla. Den faktiska omfattningen av och innehållet i åtgärderna vet man väldigt lite om. De studier som finns pekar mot att det praktiska arbetet med de kommunala åtgärderna inte alltid utgår från bedömningar av de arbetslösas individuella situation utan ofta utgår från olika normativa sorteringsprocesser där olika kontrollfunktioner är tydliga. Studierna tyder också på att det är oklart hur kommunerna tillämpar den aktuella lagstiftningen och om arbetet alltid utgår från lagstiftningens intentioner. Det finns hittills få tydliga vetenskapliga bevis på att de kommunala åtgärderna betydligt har förbättrat deltagarnas ställning och chanser

³⁹ Katarina H. Thorén, Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR320.

på arbetsmarknaden men det finns heller inga starka resultat som tyder på motsatsen, varför detta är ett område som i stort sett saknar vetenskapliga belägg för hur det fungerar.

13 Överväganden och förslag

13.1 Ingen åldersgräns för kommunala arbetsmarknadsinsatser

Bedömning: Personer med långvarigt behov av försörjningsstöd finns i dag i alla åldersgrupper. Behovet av praktik och andra kompetenshöjande insatser skiljer sig därför inte åt med hänsyn till stödtagarnas ålder. Kommunernas möjlighet att anordna arbetsmarknadsverksamhet för personer som får försörjningsstöd och ställa krav på deltagande för rätt till sådant stöd bör därför inte heller skilja sig åt med hänsyn till sökandenas ålder.

Förslag: Kravet på särskilda skäl för att begära att personer som är 25 år eller äldre ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för att få försörjningsstöd ska inte längre gälla. Socialnämnden får begära att alla som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detsamma ska gälla den som följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd. Praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten 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 samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om att begära att enskild ska delta i sådan verksamhet.

13.1.1 Inledning

Uppdraget har varit att analysera behovet av en förändring av regleringen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) av kommunernas möjligheter att ställa krav på mottagare av försörjningsstöd att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den enskilde ska ha gjort allt vad han eller hon kan för att själv tillgodose sina behov för att få rätt till ekonomiskt bistånd. Det innebär ett krav på att den som är arbetslös måste stå till arbetsmarknadens förfogande. I det ligger bl.a. att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom ramen för Arbetsförmedlingens uppdrag. När det gäller kommunala åtgärder som syftar till att öka möjligheterna till självförsörjning finns i 4 kap. 4 § en särskild reglering som innebär att kommunerna får anordna verksamhet för dem som är arbetslösa och uppbär försörjningsstöd.

Sollentuna kommun har i en skrivelse till Socialdepartementet begärt en förändring av 4 kap. 4 § socialtjänstlagen som gör det möjligt att anvisa även personer över 25 år till praktik och kompetenshöjande verksamhet i kommunal regi utan att särskilda skäl föreligger.

13.1.2 Behov av förändring

Motivet till den reglering som infördes 1998 var att vissa grupper fått stora svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden och som

en följd av det i ökad utsträckning hänvisats till socialbidrag för sin försörjning. Det gällde främst ungdomar och invandrare med bristande utbildning och avsaknad av arbetsplatserfarenhet. Det ansågs mot den bakgrunden nödvändigt att kommunerna skulle söka nya vägar genom aktiva insatser med syfte att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden, inte minst för arbetslösa socialbidragsberoende ungdomar. Det gällde främst ungdomar som av olika anledningar inte kom ifråga för åtgärder inom de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen.

Det långvariga biståndsmottagandet per capita skiljer sig i dag mycket lite mellan åldersgrupperna 20–24 år, 25–29 år, 30–39 år eller 40–49 år.⁴⁰ Arbetslöshet är också det mest vanliga försörjningshindret i samtliga dessa åldersgrupper.⁴¹ Två tredjedelar av dem som får försörjningsstöd får det på grund av arbetslöshet och av dessa har en tredjedel otillräcklig ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

13.1.3 Praktik eller kompetenshöjande verksamhet för personer med försörjningsstöd oavsett ålder

Rätten till bistånd är villkorad på så sätt att den enskilde måste göra allt han eller hon kan för att själv tillgodose sina behov. Det innebär att en person som saknar arbete måste stå till arbetsmarknadens förfogande och göra vad han eller hon kan för att öka sina möjligheter att få ett arbete. I det ligger att den som har behov av kompetenshöjande insatser eller praktik för att förbättra sina utsikter till arbete måste delta i sådana.

Arbetsförmedlingen erbjuder insatser efter viss tid av arbetslöshet. För att hindra långvarigt bidragsberoende är det viktigt att den som har behov av försörjningsstöd får tillgång till tidiga insatser för att öka möjligheterna till sysselsättning. Socialnämnden får ställa krav på dem som är under 25 år, och dem som är

⁴⁰ Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2010. Socialstyrelsen; 2011.

⁴¹ Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010. Socialstyrelsen; 2011.

äldre om det finns särskilda skäl att de ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet i kommunal regi. Syftet är att minska risken att de blir långvarigt beroende av försörjningsstöd. Yngre personer som uppbär försörjningsstöd löper i dag inte högre risk än äldre personer i motsvarande situation att hamna i långvarigt bidragsberoende och yngre och äldre har därför samma behov av att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Den skillnad som finns mellan olika åldersgrupper bör därför upphöra och socialtjänsten få möjlighet att anvisa alla oavsett ålder som uppbär försörjningsstöd till praktik och kompetenshöjande verksamhet. En individuell bedömning måste dock alltid göras för att bedöma om den enskilde har behov av att delta i sådan verksamhet och i så fall vilka insatser som svarar mot det behovet.

Syftet med förändringen är att göra det möjligt för kommunerna att ge stöd i form av praktik och kompetenshöjande insatser till alla som är i behov av sådana insatser för att förbättra sina möjligheter till självförsörjning. Arbetsförmedlingens uppdrag när det gäller arbetslösa som får försörjningsstöd påverkas inte av denna utökade möjlighet till arbetsmarknadsåtgärder i kommunal regi. Den ändrade regleringen innebär således inte någon förändring utöver vad som följer av att särskilda skäl för behov av kompetenshöjande insatser inte längre är en förutsättning för att begära att personer som har fyllt 25 år och som uppbär försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Regleringen bör på samma sätt som tidigare omfatta den som följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men som under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

14 Konsekvenser

En möjlighet för kommunerna att anvisa alla som uppbär försörjningsstöd till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet oberoende av ålder innebär inte något obligatoriskt åtagande för kommunerna och aktualiserar därför inte finansieringsprincipen. Förslaget innebär en ökad möjlighet för kommunerna att erbjuda och kräva att den som får försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Arbetsförmedlingens uppdrag när det gäller stöd till arbetslösa som får försörjningsstöd påverkas inte av förslaget.

15 Författningskommentar

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

4 kap. 1 a §

I andra stycket görs en ändring vad gäller hänvisningen till lagen (1962:381) om allmän försäkring. Detta eftersom lagen om allmän försäkring har ersatts av socialförsäkringsbalken (2010:110).

4 kap. 1 b §

Paragrafen är ny. Den innebär att vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § ska, för den som fått försörjningsstöd under 6 månader, eller om det finns särskilda skäl kortare tid, endast 75 procent av inkomsterna av anställning beaktas (särskild beräkningsgrund). Den särskilda beräkningsgrunden gäller under en period om 2 år.

Kravet på att ha fått försörjningsstöd under period om 6 månader innebär att sökanden oavbrutet under den tiden ska ha fått sådant stöd. Om det finns särskilda skäl kan socialtjänsten även för den som fått försörjningsstöd under kortare tid än 6 månader beräkna biståndet med utgångspunkt från 75 procent av arbetsinkomsterna. Sådana särskilda skäl kan vara t.ex. när någon som haft försörjningsstöd kortare tid än 6 månader sedan är självförsörjande en kort tid för att sedan återigen ha behov av

bistånd. Den sammanlagda tid som försörjningsstöd utgått bör dock endast undantagsvis understiga 6 månader.

Nettoinkomsten ska på samma sätt som för övrig bedömning av behov av bistånd vara utgångspunkten och hela hushållets inkomster ska behandlas på samma sätt. Det gäller dock inte hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete som regleras särskilt i 1 a §.

Den särskilda beräkningsgrunden enligt första stycket ska tillämpas under en period om 2 år räknat från och med första gången bistånd beräknas enligt bestämmelsen. Det innebär att om en sökande bedöms uppfylla förutsättningarna för bistånd enligt 1 §, och de förutsättningar som gäller för att den särskilda beräkningsgrunden ska tillämpas, ska biståndet beräknas enligt vad som anges i första stycket under en period om sammanlagt 2 år.

Om någon som fått bistånd med stöd av denna bestämmelse under 2 år därefter fortfarande har behov av bistånd för sin försörjning ska bestämmelsen tillämpas efter sin ordalydelse och rätt till bistånd grundat på 75 procent av inkomsterna av anställning föreligger då återigen efter 6 månader.

4 kap. 4 §

Ändringen innebär att socialnämnden får begära att alla som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten 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 skälighänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen

innan beslut fattas om att begära deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Förändringen innebär endast att det tidigare kravet på särskilda skäl för att begära att personer som fyllt 25 år ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet tas bort. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.