

Svar på remiss – Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet

Ds 2024:29

Botkyrka kommun ställer sig positiv till ändamålet bakom förslaget och till stora delar av den föreslagna regleringen. Det finns både praktiska och pedagogiska fördelar som på längre sikt skulle lyfta enskilda ur utanförskap och leda till egenförsörjning.

Samtidigt medför lagförslaget stora utmaningar för kommunen och vissa av argumenten i utredningen upplevs inte tillräckligt underbyggda eller tydliga. Botkyrka kommun ser till exempel ett behov av ett tydligare resonemang kring hur och av vem individens förmåga till arbete och aktivitet ska avgöras, detta för att möjliggöra att en likhetsprincip både inom och mellan kommuner uppnås.

Allmänna synpunkter

Botkyrka kommun välkomnar förslaget att enskilda i större utsträckning ska få stöd i att komma i kontakt med arbetsmarknadsinsatser och annan sysselsättning. Intentionerna med lagförslaget är goda – däribland att kommunen genom aktivitetskravet ska tillgodose så många som möjligt en meningsfull sysselsättning och därmed hjälpa till med stegförflyttningen mot självförsörjning.

Målsättningen är främst att individer som på grund av arbetslöshet, sociala skäl eller sjukskrivning ska få hjälp att bryta sin isolering, vilket i förlängningen förväntas leda till större individuell självständighet och egenförsörjning. Botkyrka kommun har påbörjat ett arbete gällande att öka antal aktivitetsplatser för personer som uppbär ekonomiskt bistånd och bedöms ha förmåga till sysselsättning. Kommunens påbörjade arbete bedöms gå i linje med intentionen i den nya regleringen och kommunen delar inställningen att sysselsättning leder till förbättrade förutsättningar för individer att uppnå en förbättrad livssituation över tid. Samtidigt medför den nya regleringen ett flertal frågor kring framför allt hur den i praktiken ska tillämpas och finansieras, vilket presenteras nedan.

Bedömning av arbetsförmåga

Ett tydligare regelverk kring aktivitetskrav bedöms i utredningen leda till en ökad likformighet och rättssäkerhet. Det ska inte spela någon roll var i landet en person bor, samtliga kommuner ska ställa krav på aktivitet för rätten till försörjningsstöd. Detta ställer sig Botkyrka kommun positivt inställd till. Kommunens socialnämnd har sedan tidigare arbetat aktivt kring krav på aktiviteter för personer som har bedömts ha förmåga att delta i dessa och ser en positiv effekt vad gäller individens möjligheter framåt.

Botkyrka kommun finner det däremot otydligt vad gäller hur och av vem bedömningen kring individens arbetsförmåga ska göras. Vidare är det otydligt hur dessa bedömningar kan uppnå en likformighet och rättssäkerhet nationellt. Med anledning av ovanstående efterfrågas ytterligare tydlighet och riktlinjer i form av exempelvis beslutstöd och ramverk för att kommunerna ska kunna förbereda sig i frågan samt hantera bedömningarna på likvärdigt sätt.

I förslaget framgår att en individ kan ha godtagbara skäl att inte delta i aktivitet, samt att olika aktiviteter ska kunna godkännas anpassade till klientens individuella behov och förmåga. Även här ser Botkyrka kommun ett behov av större tydlighet vad gäller vilka skäl som ska bedömas vara giltiga då avvägningarna vid komplexa ärenden kan bli svåra vad gäller individer med exempelvis sjukersättning och sjukskrivning på deltid samt individer som med anledning av sociala skäl har svårigheter att klara av ett aktivitetskrav fullt ut.

I Botkyrka kommun är det ungefär hälften av aktuella individer som uppbär ekonomiskt bistånd med anledning av arbetslöshet och hälften med anledning av sociala skäl såsom psykisk ohälsa eller missbruk. Utredningen tydliggör inte fullt ut hur den senare målgruppen ska hanteras inom ramen för förslaget och vilken typ av aktivitet som skulle komma att bli aktuell. Exempelvis kan sysselsättning för denna målgrupp ha ett rehabiliterande syfte vad gäller att uppnå en stabilitet och drogfrihet, där en ökad arbetsförmåga inte nödvändigtvis är det primära målet.

Botkyrka kommun ser inga större hinder vad gäller den tidsaspekt som framhålls i lagförslaget gällande ett aktivitetskrav efter två månader av beviljat försörjningsstöd. Botkyrka kommun ser snarare att det kan finnas fördelar med att tidigt komma i gång med någon form av aktivitet. För att kunna göra en mer omfattande bedömning och matchning kommer det dock att krävas ytterligare tid, förutsatt att klienten inte varit känd av socialtjänsten sedan tidigare. Botkyrka kommun ser hellre en snävare tidsaspekt då långa handläggningstider kan leda till att motivation och möjligheter sjunker. Kommunen ser dock, i och med detta, ett högre krav på en regelbunden uppföljning av aktiviteterna. Detta i sin tur kan leda till en risk för högre arbetsbelastning för de tjänstemän som ansvarar för bedömning och uppföljning.

Meningsfulla aktiviteter

I utredningen har det gjorts antaganden om hur aktiviteter och arbetsförmåga för varje kategori av individer ska bedömas och matchas. Däremot saknar förslaget tydliga ramar för vilka aktiviteter som kommer att godkännas för aktivitetskravet vilket lämnar viss otydlighet och behov av riktlinjer.

Botkyrka kommuns socialnämnd och arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnd har ett väl upparbetat samarbete och flertalet insatser och aktiviteter att erbjuda. I dagsläget är det cirka 300 hushåll inom ekonomiskt bistånd som är kartlagda som arbetslösa. Den stora skillnaden i och med aktuellt förslag kommer att vara den målgrupp som med anledning av sociala hinder, såsom missbruk eller psykiska ohälsa, inte kommit vidare ut i aktivitet eller sysselsättning. Botkyrka kommun har påbörjat ett aktivt arbete vad gäller att möjliggöra sysselsättning och aktivitet för samtliga aktuella individer och har bland annat ett välutvecklat arbete med vuxenutbildningsinsatser samt andra upparbetade samarbeten och aktiviteter inom kommunen. I och med förslaget kommer volymen att behöva ses över och en justering av verksamhetens resurser kan komma att behövas då kommunen ska möjliggöra platser för fler individer.

Botkyrka kommun sätter värde på att de aktiviteter som erbjuds ska vara meningsfulla och leda individen framåt. Det finns en viss oro för att kravet på aktivitet kan komma att bli överordnat en meningsfull sysselsättning. Botkyrka kommun erbjuder flertalet vuxenutbildningar vilka enligt förslaget inte når upp till den typ av aktivitet som kan godkännas. Detta då en utbildning inte har den typ av flexibilitet som efterfrågas då insatserna ska vara utformade så att personer som deltar är oförhindrade att ta en anställning och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Även insatsen Individual placement and support (IPS) tillhandahålls inom kommunen och är en värdefull insats för individer med sociala hinder.

En stor andel långtidsarbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd tillhör gruppen kortutbildade, utomeuropeiskt födda personer. För denna målgrupp skulle språkförstärkande insatser såsom konversationssvenska och yrkessvenska samt studieteknik utanför ordinarie SFI-utbildning kunna anses som lämpliga insatser inom ramen för aktivitetskrav, vilket också framhålls av förslaget och är något Botkyrka kommun tillstyrker. Språkutbildningar kan med fördel kombineras med andra satsningar, exempelvis digital kompetens, kurser i arbetslivskunskap, hälsa liksom extra kurser i samhällsorientering. Insatser på gruppnivå bidrar dessutom till att öka känslan av delaktighet och att finnas med i ett sammanhang.

För att kommunen ska kunna tillhandahålla rätt insatser vore det önskvärt att utredningen gav en tydligare bild av vad som är en aktivitet i lagens mening. Vidare, vilket standardmått som hel - och deltidssysselsättning ska bedömas

utifrån samt vad som är ett godtagbart deltagande av den enskilde för att uppfylla aktivitetskravet.

Det vore olyckligt om individer inte kan ta emot de utbildningar eller insatser kommunen kan erbjuda med anledning av aktivitetskravets utformning. Farhågan är att individer i stället kan riskera att hamna i aktiviteter med lägre meningsfullhet för att möta de krav som ställs på aktiviteternas utformning.

Finansiering

Lagförslaget kommer att innebära en mer omfattande samordning och administration för kommunen, till följd av att det bland annat behövs fler insatser och tätare uppföljning i ärendena. För att kunna åstadkomma detta skulle resurser behöva fördelas i god tid för att kommunen ska ha möjlighet att förbereda omställningsarbetet.

En större kundstock kräver utöver ett utökat antal aktivitetsplatser med stor sannolikhet även större personalresurser. Inberäknat är det utökade bedömningsstöd som kommer behövas för att kunna erbjuda den enskilda rätt aktivitet utifrån rätt förutsättningar. Därutöver blir uppföljning i ärendena mer omfattande när socialnämnden behöver kontrollera hur deltagandet i aktiviteterna ser ut.

Av utredningen framgår att det ännu inte är tydligt uttalat hur medlen ska fördelas, varken mellan kommunerna eller inom en kommun. Botkyrka kommun befarar därför att finansieringen av aktivitetskravet är underdimensionerat beräknat och att detta kan leda till en ekonomisk belastning för kommunerna.

En annan aspekt i utredningen handlar om hur långt den kommunala skyldigheten att tillhandahålla och erbjuda aktiviteter ska sträcka sig för att undvika återbetalningsskyldighet till staten genom IVO:s tillsyn. Här ser Botkyrka kommun en farhåga i att aktiviteter kan komma att erbjudas och platser fyllas ut av ekonomiska skäl snarare än genom en hållbar planering för individen, enligt resonemanget ovan. I värsta fall kan syftet med aktivitetskravet urholkas och leda till att individer hamnar i en slags ”förvaring” för att siffrorna ska ligga i fas med lagkravet. Med andra ord ger lagförslaget socialtjänsten ytterligare verktyg i sitt arbete med att stärka den enskildes resurser för att nå ett självständigt liv. Samtidigt kommer det att bli en svår balansgång att hålla isär de rent ekonomiska intressena och den eftersträlvade stegförflyttningen från biståndsberoende till egenförsörjning. Det är viktigt att det sociala arbetet med individen får fortsätta att vara i fokus.

Statligt och kommunalt ansvar

En stor del av de personer som får försörjningsstöd har också kontakt med

andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller hälso- och sjukvården. Många gånger har den som får försörjningsstöd också insatser eller stöd från någon av dessa andra aktörer. När det gäller personer som får försörjningsstöd kan det därför ofta finnas anledning för socialtjänsten att samverka med andra aktörer.

Utredningen belyser aktivitetskravets koppling till arbetsmarknadspolitiken och situationen där kommunerna i praktiken kan bli skyldiga att ge individer som får inget eller begränsat stöd av Arbetsförmedlingen (kompletterande) försörjningsstöd, samtidigt som kommunerna inte har möjlighet att själva ge stöd, ställa krav eller erbjuda aktiviteter vilket skapar kommunal frustration och systematisk friktion. Utredningen konstaterar i det sammanhanget att det krävs mer genomgripande reformer än ett aktivitetskrav för att hantera utmaningar kopplade till underliggande arbetsmarknadspolitiska tillkortakommanden, grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommuner samt juridiska och institutionella hinder för närmare, operativ samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Botkyrka kommun ser generellt positivt på ett aktivitetskrav, men vill samtidigt belysa att det kvarstår svårigheter att helt urskilja gränserna mellan statliga och kommunala insatser och hur de kan sammanlänkas, enligt resonemanget ovan. Viss farhåga finns att delar av det statliga ansvaret kan komma att läggas över på kommunerna som blir skyldiga att erbjuda aktiviteter. Ett exempel på det skulle vara att Arbetsförmedlingen i större utsträckning och i ett tidigare skede passar över individer till kommunens arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnd och därmed skulle kommunen belastas med kostnader som borde ligga på staten.

Med det sagt vill Botkyrka kommun belysa vikten av att aktuella myndigheter når en samstämmighet vad gäller innebörden i lagförslagets syfte och mål i stort, både kopplat till individuella förutsättningar och organisationernas uppdrag och ramar. Detta för att på bästa sätt kunna arbeta tillsammans med berörda individer.

Organisatoriska förutsättningar

Lagförslaget kommer att påverka Botkyrka kommuns socialtjänstorganisation på flera sätt. Bland annat kan ett behov uppkomma av att se över vilka insatser med sysselsättning och aktivitet som kan beviljas och från vilken enhet. Om ett aktivitetskrav föreligger då en individ är aktuell för försörjningsstöd betyder det inte att en annan verksamhet per automatik kan bedöma att individen är aktuell för sysselsättning eller aktivitet via dem. Lagförslaget ställer också högre krav på samverkan och gemensamma system för exempelvis närvarokontroll och uppföljning av aktiviteter. Även om den kommunala organisationen ser delvis olika ut i landet kan denna utmaning troligtvis bli aktuell för fler kommuner.

De interna frågeställningarna går dock att finna lösning på, men kräver framförhållning och möjlighet att förbereda en omställning både organisatoriskt och ekonomiskt, vilket belysts genom yttrandet som helhet.