

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare

Volym 2

*Betänkande av Utredningen om
drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:15

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1147-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1148-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM 1

| | |
|--|------------|
| Förkortningar | 53 |
| Sammanfattning | 57 |
| Summary | 83 |
| 1 Författningsförslag | 113 |
| 1.1 Förslag till tillfällig lag om jobbpremie..... | 114 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)..... | 116 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)..... | 117 |
| 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter | 123 |
| 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten | 125 |
| 1.6 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)..... | 127 |
| 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten | 134 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 1.8 | Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)..... | 136 |
| 1.9 | Samlade författningsändringar avseende en modell för ett bidragstak | 138 |
| 1.9.1 | Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)..... | 138 |
| 1.9.2 | Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)..... | 139 |
| 1.10 | Samlade författningsändringar avseende begränsning av försörjningsstödet för större hushåll..... | 142 |
| 1.10.1 | Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)..... | 142 |
| 1.10.2 | Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)..... | 143 |
| 2 | Utredningens uppdrag och genomförande..... | 147 |
| 2.1 | Utredningens uppdrag | 147 |
| 2.2 | Utredningens utgångspunkter..... | 148 |
| 2.2.1 | Bidrags- och ersättningssystemen ska ge en grundtrygghet men måste utformas på ett sådant sätt att systemets legitimitet upprätthålls och att den gemensamma välfärden kan finansieras | 149 |
| 2.2.2 | Det ekonomiska biståndet är ett yttersta skyddsnät för korta perioder av försörjningsproblem och är inte avsett att vara en varaktig försörjning | 150 |
| 2.2.3 | Biståndsmottagare är en heterogen grupp med varierande behov av stöd och hjälp | 150 |
| 2.2.4 | Väsentliga skillnader mellan kommunerna avseende krav på och stöd till biståndsmottagare ska i den mån det är möjligt minimeras | 151 |
| 2.2.5 | Förslagen ska ge avsedd effekt utan att i onödan medföra en ökad administration..... | 152 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.2.6 | Barnrättsperspektivet ska beaktas när barn berörs..... | 152 |
| 2.3 | Hur utredningen har valt att arbeta | 152 |
| 2.3.1 | Utredningens kontakter med myndigheter, andra utredningar, organisationer, biståndsmottagare med flera | 153 |
| 2.3.2 | Utredningens kontakter med kommuner | 154 |
| 2.3.3 | Utredningens datamaterial och inhämtande av forskningskunskap | 155 |
| 2.4 | Betänkandets disposition..... | 156 |
| 3 | Rättsliga utgångspunkter och tillämpning..... | 159 |
| 3.1 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning..... | 159 |
| 3.1.1 | Socialtjänstlagen | 160 |
| 3.1.2 | Förutsättningar för att omfattas av socialförsäkringssystemet | 169 |
| 3.1.3 | Förvaltningsrättsliga grunder | 170 |
| 3.1.4 | Informationsutbyte mellan myndigheter..... | 171 |
| 3.1.5 | Sveriges internationella åtaganden..... | 184 |
| 3.1.6 | Den kommunala självstyrelsen | 192 |
| 3.2 | Socialtjänstens arbete med de två uppdragen inom ekonomiskt bistånd..... | 193 |
| 3.2.1 | Handläggningsprocess – utreda rätt till ekonomiskt bistånd..... | 194 |
| 3.2.2 | Förändringsprocessen – ge stöd till självförsörjning | 203 |
| 3.3 | Ekonomiskt bistånd i Danmark, Norge och Finland | 205 |
| 3.3.1 | Danmark..... | 205 |
| 3.3.2 | Norge | 207 |
| 3.3.3 | Finland | 208 |
| 3.4 | Tidigare och pågående utredningar..... | 209 |
| 3.4.1 | Utredningen Framtidens socialtjänst..... | 209 |
| 3.4.2 | Utredningen om aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd | 210 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3.4.3 | Kommittén om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare..... | 211 |
| 3.5 | Sammanfattande utgångspunkter | 211 |
| 3.5.1 | Grundförutsättningar för rätten till ekonomiskt bistånd | 211 |
| 3.5.2 | Både svensk och internationell rätt behöver beaktas | 213 |
| 3.5.3 | Rättssäkerhet och myndigheters beslut..... | 213 |
| 3.5.4 | Reglering som avser att skydda individers integritet ska beaktas..... | 214 |
| 3.5.5 | Liknande utgångspunkter, men med vissa skillnader mellan olika länder | 214 |
| 3.5.6 | Den kommunala självstyrelsen är en del i förverkligandet av demokratin | 215 |
| 4 | Övergripande om biståndsmottagande samt möjligheter och hinder att bryta långvarigt mottagande | 217 |
| 4.1 | Statistisk beskrivning och analys av biståndsmottagande med fokus på långvarigt mottagande..... | 218 |
| 4.1.1 | Biståndsmottagandet 2022..... | 218 |
| 4.1.2 | Över tid har andelen hushåll med ekonomiskt bistånd minskat, men en större andel är långvariga biståndsmottagare | 230 |
| 4.1.3 | Fördjupad beskrivning av olika grupper av biståndsmottagare..... | 238 |
| 4.1.4 | Riskfaktorer för långvarigt biståndsmottagande | 248 |
| 4.2 | Vilja, möjligheter och vägar från biståndsmottagande till arbete | 252 |
| 4.2.1 | Vilja och möjligheter att arbeta..... | 252 |
| 4.2.2 | Olika vägar till arbete för olika grupper av biståndsmottagare..... | 256 |
| 4.2.3 | Deskriptiv analys av biståndsmottagarnas arbetsmarknadsförutsättningar | 258 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.3 | Kommunernas bedömning av vikten av vilja och möjligheter samt olika faktorer för minskat biståndsmottagande | 275 |
| 4.3.1 | Kommunernas bedömning avseende arbetslösa biståndsmottagare | 275 |
| 4.3.2 | Kommunernas bedömning avseende sjukskrivna biståndsmottagare..... | 280 |
| 4.3.3 | Även i kommunintervjuerna framkommer att nästan alla kommuner ser bristande möjligheter, men att det är mer delade uppfattningar kring bristande vilja | 284 |
| 4.4 | Ord från biståndsmottagare om vilja och hinder att arbeta..... | 285 |
| 4.5 | Tidigare studier om biståndsmottagares ohälsa och våldsutsatthet, utfall för barn samt konsekvenser av biståndsmottagande | 287 |
| 4.5.1 | Ohälsa bland biståndsmottagare..... | 287 |
| 4.5.2 | Våldsutsatthet bland biståndsmottagare | 288 |
| 4.5.3 | Utfall för barn i biståndshushåll..... | 289 |
| 4.5.4 | Konsekvenser av biståndsmottagande..... | 291 |
| 4.6 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 292 |
| 4.6.1 | Biståndsmottagarna är en heterogen grupp med varierande bakgrundsegenskaper och hinder för egen försörjning | 292 |
| 4.6.2 | Både vilja och möjligheter kan påverka sannolikheten att bryta biståndsmottagande | 293 |
| 4.6.3 | Arbetslösa biståndsmottagare har troligen överlag svårare att konkurrera på arbetsmarknaden än övriga arbetslösa..... | 294 |
| 4.6.4 | Biståndsmottagare förmedlar en vilja att arbeta, men upplever att det finns många hinder..... | 295 |
| 4.6.5 | I princip alla kommuner ser bristande möjligheter att arbeta bland biståndsmottagare, mer delad mening avseende bristande vilja | 296 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.6.6 | Biståndsmottagande är förknippat med flera negativa utfall för barn och vuxna, men få studier kan påvisa effekter av biståndsmottagande | 297 |
|-------|---|-----|

5 Inkomstsammansättning och ekonomiskt utbyte av arbete inom försörjningsstödet..... 299

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 300 |
| 5.2 | Begrepp och beräkningsantaganden | 300 |
| 5.2.1 | Disponibel inkomst bestäms av samlade inkomster, skatter och avgifter och är centralt när ekonomiska drivkrafter mäts | 301 |
| 5.2.2 | Typfallsberäkningar – antaganden och utgångspunkter | 304 |
| 5.2.3 | Datamaterial och beräkningsmodell | 308 |
| 5.2.4 | Förväntade lönenivåer för personer som lämnar bistånd för arbete | 309 |
| 5.3 | Biståndsmottagarnas inkomster, ersättningar och bidrag 2022..... | 313 |
| 5.3.1 | Kartläggning av biståndshushållens inkomster ... | 314 |
| 5.3.2 | Biståndshushållens inkomstsammansättning skiljer sig åt från den för befolkningen som helhet | 320 |
| 5.4 | Den disponibla inkomstens sammansättning och behovet av ekonomiskt bistånd för olika typhushåll | 322 |
| 5.4.1 | Sammansättning av inkomster varierar mellan olika typer av hushåll..... | 322 |
| 5.4.2 | Ju fler personer som lever i ett hushåll desto högre disponibel inkomst behövs för att uppnå en viss ekonomisk standard..... | 336 |
| 5.4.3 | Typfallsberäkningarna ger en god men inte fullständig bild av hur biståndshushåll kan stapla bidrag och ersättningar..... | 339 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.5 | Det ekonomiska utbytet av arbete inom försörjningsstödet..... | 339 |
| 5.5.1 | Mått och metoder för att mäta det ekonomiska utbytet av arbete..... | 340 |
| 5.5.2 | Marginaleffekter i försörjningsstödet | 348 |
| 5.5.3 | Tröskeffekter och ersättningsgrader | 353 |
| 5.5.4 | Liknande analyser med delvis andra antaganden ger samma bild av de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare..... | 360 |
| 5.6 | Försörjningsstödet nivå jämfört med disponibel inkomst för olika låginkomsthushåll | 360 |
| 5.6.1 | Ensamstående låginkomsthushåll har ofta högre disponibel inkomst än biståndshushållen, men ju fler barn det finns desto mindre blir skillnaden | 361 |
| 5.6.2 | Sammanboende låginkomsthushåll med två inkomster har ofta högre disponibel inkomst än biståndshushållen..... | 363 |
| 5.7 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 364 |
| 5.7.1 | Nivån på försörjningsstödet utgör i princip ett tak för biståndsmottagares sammantagna nivå av bidrag och ersättningar | 365 |
| 5.7.2 | De familjepolitiska stöden är högre för ensamstående än för sammanboende barnhushåll, vilket bidrar till att behovet av kompletterande försörjningsstöd blir mindre | 366 |
| 5.7.3 | Med låg ersättning vid arbetslöshet kan den disponibla inkomsten hamna under nivån på försörjningsstödet | 367 |
| 5.7.4 | Biståndsmottagare kan normalt sett förväntas få en låg lön om de övergår i arbete | 367 |
| 5.7.5 | Jobbstimulansen innebär att det alltid finns ett ekonomiskt utbyte av arbete för berättigade biståndsmottagare, men för dem i större hushåll kan det ekonomiska utbytet ändå vara relativt litet..... | 368 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.7.6 | Ensamstående utan barn har starka ekonomiska drivkrafter att arbeta, medan drivkrafterna är svagare för sammanboende där ingen vuxen arbetar och för biståndsmottagare med barn | 368 |
| 5.8 | Utredningens bedömning | 369 |
| 5.8.1 | Uppföljning av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom försörjningsstödet bör ske med individbaserad statistik och genom att följa typhushåll över tid | 370 |
| 6 | Ökade ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet | 375 |
| 6.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 376 |
| 6.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 377 |
| 6.2.1 | Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet .. | 377 |
| 6.2.2 | Hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av arbete | 378 |
| 6.3 | Effekter av ökade ekonomiska drivkrafter inom ekonomiskt bistånd | 379 |
| 6.3.1 | Förväntade effekter av ekonomiska drivkrafter på sysselsättning | 379 |
| 6.3.2 | Skattade effekter av förändrade ekonomiska drivkrafterna inom ekonomiskt bistånd | 381 |
| 6.4 | Målgruppen för åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta..... | 391 |
| 6.4.1 | Det går inte att empiriskt eller teoretiskt fastställa vad som är bristande eller otillräckliga ekonomiska drivkrafter för biståndsmottagare | 392 |
| 6.4.2 | Det är troligen vanligast med bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta i sammanboende hushåll där ingen arbetar och i hushåll med många barn | 393 |
| 6.4.3 | Biståndsmottagare som har möjlighet att arbeta | 394 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.4.4 | Biståndsmottagare som genom ökad motivation att delta i insatser kan få möjligheten att arbeta..... | 396 |
| 6.4.5 | Finanspolitiska rådets bedömning avseende svaga ekonomiska drivkrafter och möjligheter att arbeta..... | 398 |
| 6.5 | Uppföljning av jobbstimulansen..... | 398 |
| 6.5.1 | Jobbstimulansens målgrupp och uppskattning av antalet med jobbstimulans..... | 399 |
| 6.5.2 | Jobbstimulansens effekt på inkomstgränser och det ekonomiska utbytet av arbete..... | 401 |
| 6.5.3 | Uppföljning av jobbstimulansens arbetsmarknadseffekter..... | 403 |
| 6.5.4 | Kommunerna om handläggningen av jobbstimulansen | 407 |
| 6.5.5 | Nätverksskommunernas bild av jobbstimulansens effekter och dess problem..... | 411 |
| 6.5.6 | Kommunernas information till biståndsmottagarna om jobbstimulansen..... | 413 |
| 6.5.7 | Illustrativa beräkningar av administrativa kostnader förknippade med jobbstimulansen..... | 417 |
| 6.5.8 | Biståndsmottagares erfarenheter av och attityder till jobbstimulansen..... | 421 |
| 6.6 | Jobbpremier i Danmark och enligt förslag till riksdagen ... | 424 |
| 6.6.1 | Danmark har använt jobbpremier vid tre tidigare tillfällen | 425 |
| 6.6.2 | Jobbpremie enligt förslag i motion 2020/21:4032..... | 427 |
| 6.6.3 | Det finns stora likheter mellan den i motionen föreslagna jobbpremien och den danska jobbpremien under 2017–2019 | 427 |
| 6.7 | Andra sätt att öka drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare | 429 |
| 6.7.1 | Individualisering av det ekonomiska biståndet.... | 429 |
| 6.7.2 | Aktivitetskrav eller aktivitetsplikt | 433 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 6.7.3 | Andra tänkbara sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom det ekonomiska biståndet | 435 |
| 6.7.4 | Förändringar utanför regelverket för ekonomiskt bistånd..... | 436 |
| 6.8 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser..... | 437 |
| 6.8.1 | Forskning indikerar att ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta kan förkorta tiden med bistånd, men det finns även negativa bieffekter .. | 438 |
| 6.8.2 | Det är troligen relativt få biståndsmottagare som har möjlighet att arbeta och bristande ekonomiska drivkrafter, men den totala målgruppen för åtgärder som ökar drivkrafterna att arbeta är större | 439 |
| 6.8.3 | Det är inte möjligt att utvärdera jobbstimulansen, men en deskriptiv analys indikerar att det är osannolikt med stora sysselsättningseffekter för samhället i stort | 439 |
| 6.8.4 | Kommunerna upplever att jobbstimulansen är betungande att handlägga och medför extra administrativa kostnader..... | 440 |
| 6.8.5 | Kommunernas information om jobbstimulansen varierar och en fjärdedel informerar inte alls eller endast i samband med arbete..... | 441 |
| 6.8.6 | De intervjuade biståndsmottagarna har bristande kunskap om jobbstimulansen och upplever inte att den har påverkat deras vilja att arbeta, men är positiva till att arbete premieras..... | 442 |
| 6.8.7 | En jobbstimulans utan kvalificerings- och stimulansperiod har vissa fördelar..... | 443 |
| 6.8.8 | Jobbpremiens förhållande till jobbstimulansen... | 444 |
| 6.8.9 | Det finns även andra sätt att öka biståndsmottagares drivkrafter att arbeta..... | 445 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.9 | Utredningens förslag | 445 |
| 6.9.1 | En tillfällig jobbpremie införs för att utöka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete..... | 446 |
| 6.9.2 | Socialnämnden ska få behandla personuppgifter i ärende om jobbpremie..... | 458 |
| 6.9.3 | Premien ska vara skattefri | 459 |
| 6.9.4 | Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och löpande statistik | 459 |
| 6.9.5 | Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering ges i uppdrag att utvärdera jobbpremien..... | 462 |
| 7 | Bidragstak | 465 |
| 7.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 466 |
| 7.1.1 | Ersättningar och bidrag som kan reduceras i en modell med bidragstak..... | 467 |
| 7.1.2 | Förmåner som <i>inte</i> ska reduceras i en modell med bidragstak..... | 467 |
| 7.1.3 | Utredningens inriktning och avgränsningar i frågan om bidragstak | 468 |
| 7.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning..... | 470 |
| 7.2.1 | Ekonomiskt bistånd | 471 |
| 7.2.2 | Socialförsäkringssystemet..... | 477 |
| 7.2.3 | Övrigt ekonomiskt stöd..... | 488 |
| 7.2.4 | Ersättningar, bidrag och övrigt ekonomiskt stöd interagerar med varandra..... | 492 |
| 7.2.5 | Sekretess och uppgiftsskyldighet | 494 |
| 7.2.6 | Förutsättningar för att ändra myndighetsbeslut..... | 501 |
| 7.2.7 | Barns rättigheter | 503 |
| 7.2.8 | Sveriges internationella åtaganden..... | 508 |
| 7.3 | Den praktiska hanteringen av ekonomiskt bistånd och andra förmåner varierar mellan olika myndigheter..... | 511 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 7.4 | Bidragstak i Storbritannien och Danmark | 512 |
| 7.4.1 | Bidrag begränsas i Storbritannien | 512 |
| 7.4.2 | Ekonomiskt stöd begränsas i Danmark..... | 516 |
| 7.5 | Den svenska välfärdsmodellen och försörjningsansvaret... .. | 518 |
| 7.5.1 | Det svenska välfärdssystemet medför både rättigheter och skyldigheter | 518 |
| 7.5.2 | Försörjningsansvar och de familjepolitiska stödens roll | 519 |
| 7.5.3 | De familjepolitiska stödets betydelse för de offentliga utgifterna, hushållens ekonomi och fördelningen av inkomster..... | 525 |
| 7.5.4 | Bidragens och lönens betydelse för att hushåll ska klara en egen försörjning..... | 533 |
| 7.6 | Förhållandet mellan nivån av samlade bidrag och ersättningar och den disponibla inkomsten vid arbete i olika grupper..... | 535 |
| 7.6.1 | Många biståndshushåll har troligen samlade bidrag och ersättningar som överstiger eller är nära inkomsten när en arbetar och hushållet inte får ekonomiskt bistånd..... | 536 |
| 7.6.2 | Personer med enbart familjepolitiska stöd har samlade bidrag och ersättningar som tydligt understiger inkomsten vid arbete..... | 539 |
| 7.6.3 | Relativt många med arbetslöshetsersättning och sjukpenning har ersättningsgrader över 80 procent | 540 |
| 7.7 | Olika modeller för ett bidragstak och deras effekter på de ekonomiska drivkrafterna att arbeta..... | 543 |
| 7.7.1 | Begränsning genom en taknivå inom ekonomiskt bistånd | 544 |
| 7.7.2 | Begränsningar inom ramen för beräkningen av försörjningsstödet för hushåll med ett visst antal barn | 550 |
| 7.7.3 | Begränsningar av allmänna barnbidrag och flerbarnstillägg..... | 557 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 7.8 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 559 |
| 7.8.1 | Det svenska välfärdssamhället bygger på ett samhällskontrakt | 559 |
| 7.8.2 | Andra länders bidragstak baseras på andra förutsättningar | 560 |
| 7.8.3 | Hushåll som har ekonomiskt bistånd påverkas inte ekonomiskt av sänkningar av andra bidrag och ersättningar | 561 |
| 7.8.4 | Olika grupper förväntas i olika utsträckning ha samlade bidrag och ersättningar som överstiger eller är nära inkomsten vid arbete | 562 |
| 7.8.5 | Det finns flera olika sätt att utforma ett bidragstak | 563 |
| 7.8.6 | Den rättsliga konstruktionen av ersättningssystemen ser olika ut vilket behöver beaktas vid utformande av ett bidragstak | 564 |
| 7.8.7 | Socialnämnden har en helhetsbild av den enskildes ekonomiska förhållanden | 566 |
| 7.8.8 | Rätten till skälig levnadsnivå regleras i både svensk och internationell rätt | 567 |
| 7.9 | Utredningens förslag och bedömningar | 569 |
| 7.9.1 | En modell för ett bidragstak inom ekonomiskt bistånd | 569 |
| 7.9.2 | Ett bidragstak enligt den föreslagna modellen bör endast införas om det föregås av en individualisering av det ekonomiska biståndet | 601 |
| 7.9.3 | För att ett bidragstak ska kunna få mer betydande positiva effekter krävs information samt insatser och stöd till målgruppen | 603 |
| 7.9.4 | Ett bidragstak bör införas på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp tillämpningen och utvärdera regeländringens effekter | 604 |
| 7.9.5 | Det bör inte införas ett bidragstak för andra bidrag och ersättningar än försörjningsstöd | 606 |
| 7.9.6 | Flerbarnstillägget bör inte avskaffas i samband med ett eventuellt införande av den föreslagna modellen för ett bidragstak | 611 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8 | En moderniserad riksnorm | 615 |
| 8.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 615 |
| 8.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 616 |
| 8.2.1 | Riksnormen anger skäligena kostnader för en del av försörjningsstödet | 616 |
| 8.2.2 | Riksnormens belopp bestäms av regeringen | 618 |
| 8.2.3 | Endast i socialtjänstlagen angivna kostnadsposter ingår i riksnormen | 619 |
| 8.2.4 | FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska beaktas | 620 |
| 8.2.5 | Barnkonventionen ska beaktas | 621 |
| 8.3 | Normens konstruktion och betydelse för det ekonomiska biståndet har förändrats över tid | 623 |
| 8.3.1 | En för hela riket gällande norm avseende det behovsprövade kommunala stödet växte fram över tid | 623 |
| 8.3.2 | Kostnadsposter och redovisning av beloppen | 626 |
| 8.3.3 | Normens reala värde och standardhöjningar | 629 |
| 8.4 | Utveckling av riksnormen och kostnadsposternas belopp 1998–2024 | 631 |
| 8.4.1 | Riksnormen har ändrats genom anpassningar till Konsumentverkets underlag, prisutvecklingen och genom politiska prioriteringar | 631 |
| 8.4.2 | Riksnormen har utvecklats på skilda sätt för olika hushåll och åldersgrupper | 635 |
| 8.5 | Riksnormens relation till Konsumentverkets referensvärden, andra grundskydd och konsumtprisindex | 640 |
| 8.5.1 | Konsumentverkets beräkningar av hushållens baskonsumtion och riksnormen har likheter men olika syften | 640 |
| 8.5.2 | Det finns både likheter och skillnader mellan riksnormen och andra system som ska trygga en grundläggande försörjning | 648 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 8.5.3 | Prognos för prisutvecklingen har vissa brister om riksnormens reala värde ska bevaras..... | 660 |
| 8.6 | Riksnormen och dagens konsumtionsmönster..... | 671 |
| 8.6.1 | Konsumtionsmönster och möjliga dataunderlag..... | 671 |
| 8.6.2 | Jämförelse mellan riksnormen och Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader | 672 |
| 8.7 | Kommunernas uppfattningar kring riksnormen..... | 680 |
| 8.7.1 | Det finns en bred samsyn kring att dagens kostnadsposter fortsatt bör ingå i riksnormen | 681 |
| 8.7.2 | De flesta kommuner ser ett behov av att beloppen för kostnadsposterna redovisas | 682 |
| 8.8 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 683 |
| 8.8.1 | Riksnormens innehåll och struktur har i stort sett varit oförändrad sedan den infördes för 25 år sedan..... | 683 |
| 8.8.2 | Försörjningsstödet är lägre än Konsumentverkets motsvarande referensvärde men ungefär i nivå med övriga grundskydd | 684 |
| 8.8.3 | Barn har prioriterats vid höjningar av riksnormen | 685 |
| 8.8.4 | De system som ska skydda den grundläggande försörjningen beaktar att det finns skalfördelar..... | 686 |
| 8.8.5 | Justering av riksnormens nivå i enlighet med bestämmelserna har försvårats av otillräckliga underlag..... | 687 |
| 8.8.6 | Det är inte självklart vad som är det bästa sättet att skriva fram riksnormen för att bevara det reala värdet, men det är viktigt att korrigera för prognosfel | 688 |
| 8.9 | Utredningens förslag och bedömningar..... | 689 |
| 8.9.1 | Utredningens utgångspunkter och ställningstaganden kring en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster | 689 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8.9.2 | Riksnormens kostnadsposter | 694 |
| 8.9.3 | Uppdelning av riksnormens personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader..... | 696 |
| 8.9.4 | Riksnormen ska baseras på ett referensvärde och utgå från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar..... | 701 |
| 8.9.5 | Belopp för de kostnadsposter som ingår i riksnormen bör redovisas | 718 |
| 8.9.6 | Utredningens utgångspunkter och ställningstagande kring en ändamålsenlig framskrivning av riksnormen | 719 |
| 8.9.7 | Skyddande av riksnormens reala värde | 721 |
| 8.9.8 | Statistiska centralbyrån ska beräkna det jämförelsetal som ska vara ett underlag vid regeringens beslut om riksnormen för nästkommande år | 729 |
| 8.9.9 | Konsumentverket bör även fortsättningsvis ta fram underlag till regeringen inför beslut om riksnormen | 730 |
| 9 | Lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet | 733 |
| 9.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 733 |
| 9.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 735 |
| 9.2.1 | Den kommunala självstyrelsen..... | 735 |
| 9.2.2 | Ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen..... | 737 |
| 9.2.3 | Barns rättigheter..... | 747 |
| 9.2.4 | Sveriges internationella åtaganden | 751 |
| 9.3 | Ansökan om ekonomiskt bistånd..... | 754 |
| 9.3.1 | Beslut om bistånd fattas efter prövning..... | 754 |
| 9.3.2 | Underlag för ansökan om ekonomiskt bistånd utformas på olika sätt..... | 755 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 9.4 | Utredningens kartläggning av lokala tillägg och tillägg i enskilda fall | 756 |
| 9.4.1 | Lokala tillägg med olika utformning och syften används av flera kommuner | 756 |
| 9.4.2 | Det förekommer att kommuner bortser från inkomster som i regel borde beaktas vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd | 759 |
| 9.4.3 | Det finns bland kommunerna olika uppfattningar och motiv bakom lokala tillägg | 762 |
| 9.4.4 | Beviljande av försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall | 763 |
| 9.5 | Analys av effekterna av att begränsa möjligheten att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd | 764 |
| 9.5.1 | Förutsättningar för att kunna bedöma effekter... | 765 |
| 9.5.2 | Effekter av att begränsa möjligheten att använda lokala tillägg eller bortse från vissa inkomster som borde beaktas vid prövningen av bistånd | 767 |
| 9.6 | Utredningens sammanfattade iakttagelser och slutsatser... | 771 |
| 9.6.1 | Kommunerna har utrymme att tillämpa socialtjänstlagen utifrån lokala förutsättningar och behov | 771 |
| 9.6.2 | Det saknas förutsättningar i socialtjänstlagen att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen | 771 |
| 9.6.3 | Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ger kommuner befogenhet att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det | 772 |
| 9.6.4 | Lokala riktlinjer kan vara ett stöd i arbetet men ska inte ersätta den individuella behovsbedömningen | 773 |
| 9.6.5 | Många kommuner skjuter till ekonomiskt bistånd med stöd av lokala riktlinjer | 773 |
| 9.6.6 | En begränsning av kommunernas möjlighet att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd skulle främst påverka hushåll med barn | 774 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 9.6.7 | Bristande anpassningar i riksnormen och försörjningsstödet kan påverka om kommuner väljer att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd | 776 |
| 9.6.8 | Utredningens nätverkskommuner beviljar inte i någon större utsträckning kostnader till en högre nivå än enligt riksnormen i enskilda fall.... | 776 |
| 9.7 | Utredningens förslag..... | 777 |
| 9.7.1 | Försörjningsstöd som avser riksnormens kostnadsposter ska inte lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen..... | 777 |
| 9.7.2 | Försörjningsstöd ska i vissa enskilda fall beräknas till en högre nivå | 778 |

10 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 783

| | | |
|--------|---|-----|
| 10.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 783 |
| 10.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 784 |
| 10.2.1 | Ekonomiskt bistånd | 784 |
| 10.2.2 | Socialförsäkringsförmåner | 790 |
| 10.2.3 | Studiestöd | 793 |
| 10.2.4 | Barns rättigheter..... | 794 |
| 10.2.5 | Sveriges internationella åtaganden | 798 |
| 10.3 | En moderniserad riksnorm | 801 |
| 10.3.1 | Personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader..... | 802 |
| 10.3.2 | Skalfördelar..... | 803 |
| 10.4 | Summan av bidrag och ersättningar vid olika begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll..... | 803 |
| 10.5 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser..... | 809 |
| 10.5.1 | Begränsning av personliga och gemensamma hushållskostnader ger minskad nivå på försörjningsstödet | 809 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10.6 | Utredningens förslag | 810 |
| 10.6.1 | Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll | 810 |
| 11 | Kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program | 829 |
| 11.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 829 |
| 11.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning..... | 831 |
| 11.2.1 | Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetssökande till studier om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat | 831 |
| 11.2.2 | Ersättning till personer som deltar i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program | 832 |
| 11.2.3 | Studiestöd från CSN | 835 |
| 11.2.4 | Ekonomiskt bistånd från socialtjänsten | 835 |
| 11.3 | Kommunernas hantering av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program..... | 838 |
| 11.3.1 | Kommunernas beviljande av kompletterande ekonomiskt bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program..... | 838 |
| 11.3.2 | Nätverkskommunerna om ett förtydligande av regelverket och utmaningar med nuvarande system..... | 843 |
| 11.3.3 | Tidigare rapporter om kommunernas olika bedömningar avseende ekonomiskt bistånd vid reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program | 845 |
| 11.4 | Studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program | 847 |
| 11.4.1 | Antal och andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program | 847 |
| 11.4.2 | Andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program från grupper med svag konkurrensförmåga..... | 850 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 11.4.3 | Effekter av utbildningar som förekommer inom arbetsmarknadspolitiska program | 851 |
| 11.5 | Inkomster vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program | 854 |
| 11.5.1 | Disponibel inkomst vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och vid ekonomiskt bistånd | 855 |
| 11.5.2 | Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med och utan ekonomiskt bistånd | 857 |
| 11.6 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 858 |
| 11.6.1 | Rätten till bistånd förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt | 859 |
| 11.6.2 | Ekonomiskt bistånd avser att vara en kortvarig försörjning medan reguljära studier kan pågå under en längre tid | 860 |
| 11.6.3 | Deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program motsvarar att stå till arbetsmarknadens förfogande | 860 |
| 11.6.4 | Arbetsförmedlingen gör en arbetsmarknadspolitisk bedömning medan socialtjänstens prövning utgår från en individuell behovsbedömning | 861 |
| 11.6.5 | Regelverket för när kompletterande ekonomiskt bistånd kan beviljas tillämpas olika av kommunerna | 862 |
| 11.6.6 | Kommunerna pekar på vissa otydligheter i regelverket | 863 |
| 11.6.7 | Studier inom arbetsmarknadspolitiska program sker nästan alltid på en grundläggande eller gymnasial nivå, och den vanligaste utbildningen är svenska för invandrare | 864 |
| 11.6.8 | Deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program tillhör ofta grupper med svag konkurrensförmåga, och flera utbildningar förväntas ha positiva effekter | 864 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11.6.9 | Disponibel inkomst vid programersättning är i flera fall lägre än nivån på ekonomiskt bistånd.... | 865 |
| 11.7 | Utredningens bedömningar | 866 |
| 11.7.1 | Inget behov av förtydligande av regelverket avseende att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program står till arbetsmarknadens förfogande | 866 |
| 11.7.2 | Det ekonomiska biståndets grundläggande principer harmoniserar inte med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program | 867 |
| 12 | Vägledning och stöd till biståndsmottagare som studerar | 871 |
| 12.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter..... | 871 |
| 12.2 | Nuvarande bestämmelser | 873 |
| 12.2.1 | Socialtjänstens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... | 873 |
| 12.2.2 | Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... | 874 |
| 12.2.3 | Utbildningsanordnares ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... | 879 |
| 12.2.4 | Kommunens övriga ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... | 883 |
| 12.3 | Klargörande av ansvaret för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier..... | 887 |
| 12.3.1 | Kommunal vuxenutbildning | 888 |
| 12.3.2 | Arbetsmarknadsutbildning och utbildning av förberedande eller orienterande karaktär | 889 |
| 12.3.3 | Yrkeshögskola..... | 890 |
| 12.3.4 | Folkhögskola | 891 |
| 12.3.5 | Högskola och universitet | 891 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 12.4 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser..... | 892 |
| 12.4.1 | Kommunerna har ett omfattande och varierande ansvar | 892 |
| 12.4.2 | Utöver kommunerna har även flera andra aktörer ansvar för vägledning och stöd..... | 893 |
| 12.4.3 | I vissa delar överlappar ansvaret | 895 |
| 12.4.4 | I andra delar skiljer sig ansvaret åt trots att målgruppen för studierna är samma | 896 |
| 12.4.5 | Regelverket som styr fördelningen av ansvar för vägledning och stöd är omfattande | 897 |
| 12.4.6 | Elever inom kommunal vuxenutbildning omfattas inte av skollagens regler om särskilt stöd och elevhälsa eller Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stödjande insatser..... | 898 |

VOLYM 2

| | | |
|-----------|--|------------|
| 13 | Utökad uppgiftsskyldighet för bättre kontroll av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande | 901 |
| 13.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 902 |
| 13.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 903 |
| 13.2.1 | Socialnämnden ska utreda om ansökan om ekonomiskt bistånd kan beviljas | 903 |
| 13.2.2 | Arbetsförmedlingen kontrollerar inskrivna arbetssökande personer | 907 |
| 13.2.3 | Bestämmelser om offentlighet och sekretess reglerar vilka uppgifter en myndighet kan lämna ut om en enskild | 912 |
| 13.2.4 | Uppgiftsskyldighet och samtycke fungerar sekretessbrytande..... | 916 |
| 13.2.5 | Vilka personuppgifter en myndighet får hantera och på vilket sätt regleras i bland annat dataskyddsförordningen..... | 921 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 13.3 | Kontroll och sanktioner mot arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen..... | 925 |
| 13.3.1 | Ett nytt sanktionssystem för arbetssökande har införts stegvis..... | 925 |
| 13.3.2 | Studier visar att kontroll- och sanktionssystemet har påverkat de arbetssökandes sökbeteende | 927 |
| 13.3.3 | Arbetsförmedlingens kontroll av personer med ersättning från arbetslöshetskassa eller programersättning har stärkts och effektiviserats... | 928 |
| 13.3.4 | Arbetsförmedlingen granskar personer som varken tar emot arbetslöshetsersättning eller programersättning men vidtar få åtgärder..... | 934 |
| 13.3.5 | Socialnämnden får begränsat med information om Arbetsförmedlingens kontrollarbete | 935 |
| 13.4 | Kommunerna om behov av och inhämtande av uppgifter från Arbetsförmedlingen | 937 |
| 13.4.1 | Kommunerna vill delges information vid misstanke om att en biståndsmottagare inte står till Arbetsmarknadens förfogande..... | 937 |
| 13.4.2 | Kommunerna efterfrågar att ytterligare uppgifter kan lämnas elektroniskt till socialnämnden | 938 |
| 13.4.3 | Kommunerna uppger att den information som omfattas av uppgiftsskyldighet ofta inte är tillräcklig, och att samtyckeshanteringen är resurskrävande | 941 |
| 13.4.4 | Kommunerna anser att digital informationsdelning är mest effektivt, men inte alltid tillräckligt | 942 |
| 13.5 | Arbetsförmedlingens uppgiftsutlämnande..... | 943 |
| 13.5.1 | Arbetsförmedlingens praktiska hantering av utlämnande av uppgifter | 943 |
| 13.5.2 | Arbetsförmedlingens inställning till att fler uppgifter överförs via SSBTEK | 944 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 13.6 | Tidigare och pågående utredningar | 945 |
| 13.6.1 | Tidigare utredning om en utökad uppgiftsskyldighet för att underlätta kontroll av arbetslösa biståndsmottagare | 945 |
| 13.6.2 | Andra pågående eller avslutade utredningar | 947 |
| 13.7 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 951 |
| 13.7.1 | Kommunerna upplever ett behov av att fler uppgifter ska omfattas av uppgiftsskyldighet | 951 |
| 13.7.2 | Det kan underlätta för socialnämnden, Arbetsförmedlingen och biståndssökanden att mer information kan lämnas elektroniskt | 952 |
| 13.7.3 | Det finns tillgängliga digitala system som kan användas för att överföra information | 953 |
| 13.7.4 | Hanteringen av samtycken är ofta tidskrävande | 954 |
| 13.7.5 | Kontroll och hot om sanktion kan påverka sök beteendet och tid i arbetslöshet | 955 |
| 13.7.6 | Ökad uppgiftsskyldighet kan leda till färre felaktiga utbetalningar | 955 |
| 13.7.7 | Det finns uppgifter hos Arbetsförmedlingen som har betydelse för socialnämnden men som socialnämnden kan ha svårt att få del av | 956 |
| 13.7.8 | Arbetsförmedlingen har skyldighet att vid kontroll av personer med program- eller arbetslöshetsersättning skicka vissa underrättelser till arbetslöshetskassan och Försäkringskassan, men motsvarande skyldighet finns inte gentemot socialnämnden ... | 958 |
| 13.8 | Utredningens förslag och bedömningar | 959 |
| 13.8.1 | Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas | 959 |
| 13.8.2 | Det finns uppgifter som ur kontrollsynpunkt även fortsatt inte bör omfattas av uppgiftsskyldighet från Arbetsförmedlingen till socialnämnden | 968 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 14 | Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa | 977 |
| 14.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 977 |
| 14.2 | Sammanfattning av rapporten För- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa | 978 |
| 14.2.1 | Regelverket innebär ett i viss mån delat ansvar för arbetsmarknadspolitiken..... | 979 |
| 14.2.2 | Kommunerna har incitament att erbjuda arbetsmarknadsinsatser till arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd | 979 |
| 14.2.3 | Tidigare offentliga utredningar har beskrivit otillräckliga insatser från staten och oklar ansvarsfördelning..... | 980 |
| 14.2.4 | Det finns teoretiska argument för centraliserad respektive decentraliserad arbetsmarknadspolitik, men de ger ingen tydlig vägledning om vad som är bäst | 981 |
| 14.2.5 | Den kommunala arbetsmarknadspolitikens omfattning har ökat..... | 982 |
| 14.2.6 | Många långvariga arbetslösa biståndsmottagare saknar insatser från Arbetsförmedlingen, men det finns inga indikationer på att gruppen som helhet får mindre stöd än andra långvariga arbetslösa..... | 983 |
| 14.2.7 | Det går inte att dra några bestämda slutsatser om statliga eller kommunala arbetsmarknadsinsatser är mest effektiva..... | 983 |
| 14.2.8 | Olika modeller för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i våra nordiska grannländer..... | 984 |
| 14.2.9 | Författarnas sammanfattande kommentar..... | 985 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 14.3 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser..... | 985 |
| 14.3.1 | Det är inte möjligt att utifrån befintlig kunskap avgöra hur ansvaret för långtidsarbetslösa bör fördelas för att uppnå så effektivt stöd och kontroll som möjligt | 986 |
| 14.3.2 | Vid delat ansvar är det viktigt med en tydlig ansvarsfördelning, omfattande och effektiv informationsutbyte samt välfungerande samverkan | 987 |
| 15 | Ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd | 989 |
| 15.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter..... | 990 |
| 15.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 991 |
| 15.3 | Förutsättningar för att kunna använda kunskapsbaserade metoder | 991 |
| 15.3.1 | Tillgången till forskning avseende ekonomiskt bistånd är fragmentarisk och begränsad..... | 992 |
| 15.3.2 | Strukturer och stöd för kunskapsbaserat arbete på nationell och lokal nivå | 993 |
| 15.3.3 | Kompetensförsörjningen kan påverka möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat..... | 996 |
| 15.4 | Kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd..... | 997 |
| 15.4.1 | Evidensbaserad praktik | 997 |
| 15.4.2 | Standardiserade bedömningsmetoder | 1000 |
| 15.4.3 | Individbaserad systematisk uppföljning | 1004 |
| 15.4.4 | Brukarmedverkan | 1005 |
| 15.5 | Kommunernas uppfattningar om och användande av kunskapsbaserade metoder..... | 1006 |
| 15.5.1 | Kommunerna om arbetet med kunskapsbaserade metoder och arbetssätt..... | 1006 |
| 15.5.2 | Kommunernas bedömning av viktiga faktorer för ökad användning av kunskapsbaserade metoder | 1009 |

| | | |
|--------|--|------|
| 15.5.3 | Kommunernas användning av standardiserade bedömningsmetoder, individbaserad systematisk uppföljning och brukarmedverkan. | 1013 |
| 15.6 | Kartläggning av forskningsläget avseende insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande | 1015 |
| 15.6.1 | Skandinaviska effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare . | 1017 |
| 15.6.2 | SBU:s internationella forskningssammanställning avseende arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd..... | 1023 |
| 15.6.3 | Effektutvärderingar avseende andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden | 1024 |
| 15.6.4 | Sammanfattning av beskrivna effektutvärderingar och forskningssammanställningar | 1025 |
| 15.7 | Lärande exempel avseende utvecklingsarbete | 1027 |
| 15.7.1 | Inhämtande och urval av lärande exempel | 1028 |
| 15.7.2 | Lärande exempel för att arbetslösa biståndsmottagare ska komma i arbete | 1031 |
| 15.7.3 | Lärande exempel om stöd till biståndsmottagare med ohälsa | 1037 |
| 15.7.4 | Lärande exempel med målgruppsinventering och analys | 1041 |
| 15.7.5 | Lärande exempel med progressionsmätning..... | 1042 |
| 15.8 | Kommunernas egna bedömningar av vilka insatser som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande | 1043 |
| 15.8.1 | Tilltro till förmåga och att mäta progression bedöms som mycket viktigt av flest kommuner... | 1043 |
| 15.8.2 | Intervjuer med utredningens kommunnätverk ger en liknande bild som svaren i kommunenkäten..... | 1045 |
| 15.9 | Data över kommunala arbetsmarknadsinsatser..... | 1045 |
| 15.9.1 | Det finns viss information om kommunala arbetsmarknadsinsatser i Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd | 1046 |

| | | |
|---------|--|------|
| 15.9.2 | Det finns information på kommunnivå om kommunala arbetsmarknadsinsatser i kommun- och regiondatabasen Kolada | 1048 |
| 15.9.3 | Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har en egeninsamlad databas avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser..... | 1049 |
| 15.10 | Utredningar om en kunskapsbaserad socialtjänst | 1049 |
| 15.10.1 | Utredningen Framtidens socialtjänsts förslag och bedömningar för en kunskapsbaserad socialtjänst | 1050 |
| 15.10.2 | Uppdrag om ny reglering av socialtjänstdataregister | 1051 |
| 15.11 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser..... | 1052 |
| 15.11.1 | Det finns begränsat med forskning avseende effekter av insatser för biståndsmottagare..... | 1052 |
| 15.11.2 | Forskning indikerar att vissa kommunala arbetsmarknadsanställningar, subventionerade anställningar, utbildning och ökad tilltro kan ge bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare | 1052 |
| 15.11.3 | Bättre statistik över kommunala arbetsmarknadsinsatser ger bättre förutsättningar för forskning | 1053 |
| 15.11.4 | Socialstyrelsen ska bidra till ett kunskapsbaserat arbete och främja utvecklingen av metoder och arbetsformer inom ekonomiskt bistånd | 1054 |
| 15.11.5 | Många kommuner har behov av mer stöd för att arbeta kunskapsbaserat | 1055 |
| 15.11.6 | Lärande exempel sprider lokala erfarenheter och kan inspirera andra kommuner, men det råder ofta osäkerhet om deras effekter | 1055 |

| | | |
|---------|--|------|
| 15.12 | Utredningens förslag | 1056 |
| 15.12.1 | Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande | 1056 |
| 15.12.2 | Regeringen ska tillsätta en utredning som får i uppdrag att lämna förslag på hur statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan samlas in | 1059 |

16 Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst..... 1063

| | | |
|--------|--|------|
| 16.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter..... | 1063 |
| 16.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning..... | 1064 |
| 16.2.1 | Ekonomisk ersättning från socialförsäkringen vid sjukdom..... | 1065 |
| 16.2.2 | Medicinska underlag som förutsättning för tillgång till stöd och insatser | 1070 |
| 16.2.3 | Krav på deltagande i rehabiliteringsåtgärder..... | 1071 |
| 16.2.4 | Möjligheter till stöd för att återfå arbetsförmåga | 1072 |
| 16.2.5 | Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen | 1077 |
| 16.3 | Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom..... | 1079 |
| 16.3.1 | Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan återfinnas i flera olika försörjningshinder... | 1080 |
| 16.3.2 | Sjukskriven med läkarintyg är det tredje vanligaste försörjningshindret | 1080 |
| 16.4 | Stöd till sjuka biståndsmottagare i praktiken | 1083 |
| 16.4.1 | Stöd till biståndsmottagare med läkarintyg tillhandahålls av flera aktörer i samverkan | 1083 |
| 16.4.2 | En stor majoritet av kommunerna upplever att stödet till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte är tillräckligt..... | 1084 |

| | | |
|---------|---|------|
| 16.4.3 | Förutsättningarna för tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga är olika för den har en SGI och den som inte har en SGI | 1086 |
| 16.4.4 | Försäkringskassans uppdrag med samordnad rehabilitering | 1094 |
| 16.4.5 | Arbetsförmedlingens stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga | 1099 |
| 16.4.6 | Regionernas medicinska stöd | 1102 |
| 16.4.7 | Kommunernas stöd till biståndsmottagare att återfå arbetsförmåga | 1104 |
| 16.4.8 | Insatser inom ramen för samordningsförbunden | 1109 |
| 16.4.9 | Viljeinriktning kring samverkan om personer som saknar SGI och har sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom | 1113 |
| 16.4.10 | Tidigare försök till förbättrad samverkan på nationell nivå | 1114 |
| 16.5 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 1117 |
| 16.5.1 | Kunskap om förutsättningar och behov av ändamålsenligt stöd hos biståndsmottagare som saknar SGI är bristfällig | 1118 |
| 16.5.2 | Biståndsmottagare utan SGI har sämre möjligheter att få läkarintyg vid sjukdom än övriga personer som saknar arbete | 1118 |
| 16.5.3 | Avsaknad av läkarintyg vid biståndsansökan kan riskera att påverka möjligheten till läkarintyg i andra situationer | 1119 |
| 16.5.4 | Biståndsmottagare utan SGI får i många fall ingen bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, vilket kan skapa otydligheter | 1120 |
| 16.5.5 | Socialnämnden får bedöma nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom | 1120 |
| 16.5.6 | Det kan finnas ett behov av att tydliggöra att socialnämnden får ställa krav på biståndsmottagare att delta i insatser för att få arbetsförmåga | 1121 |

| | | |
|---------|---|------|
| 16.5.7 | Stöd för att återfå arbetsförmåga för personer som saknar SGI ges av flera olika aktörer men få biståndsmottagare upplevs få stöd..... | 1122 |
| 16.5.8 | Ändamålsenligt stöd till sjuka biståndsmottagare kan fungera väl lokalt men når inte alla..... | 1123 |
| 16.5.9 | Låg andel av biståndsmottagarna som beviljas samordnad rehabilitering av Försäkringskassan..... | 1124 |
| 16.5.10 | Kunskapen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering förefaller vara låg..... | 1124 |
| 16.5.11 | Samordningsförbunden kan vara en samlande arena för samverkan..... | 1125 |
| 16.6 | Utredningens förslag och bedömningar..... | 1126 |
| 16.6.1 | Läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar | 1126 |
| 16.6.2 | Socialnämnden ska bedöma om biståndssökandens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom | 1134 |
| 16.6.3 | Det behövs stöd för handläggare inom ekonomiskt bistånd i bedömningen av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt | 1138 |
| 16.6.4 | Socialnämnden får begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering | 1139 |
| 16.6.5 | Det delade ansvaret bör kvarstå men samverkan behöver stärkas för att för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd | 1142 |
| 16.6.6 | Uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd..... | 1145 |

| | | |
|-----------|--|-------------|
| 17 | Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan..... | 1151 |
| 17.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 1151 |
| 17.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 1152 |
| 17.2.1 | Samordnad individuell plan reglerar samverkan mellan flera aktörer..... | 1152 |
| 17.2.2 | Behovet av samordnad individuell plan bedöms i det enskilda fallet av regionen eller kommunen..... | 1154 |
| 17.2.3 | Upprättande av en samordnad individuell plan | 1154 |
| 17.2.4 | Samtycke är en förutsättning för att kunna dela information mellan myndigheter vid en samordnad individuell plan..... | 1156 |
| 17.3 | Arbetet med en samordnad individuell plan i praktiken ... | 1160 |
| 17.3.1 | Biståndsmottagare med behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård kan ha behov av en samordnad individuell plan | 1160 |
| 17.3.2 | Tidigare översyner och kartläggningar | 1161 |
| 17.3.3 | Regeringen har gett Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka och analysera bestämmelserna om individuell plan..... | 1162 |
| 17.3.4 | Användningen av samordnad individuell plan.... | 1163 |
| 17.3.5 | Samordnad individuell plan som arbetsprocess för individuell samverkan..... | 1166 |
| 17.3.6 | Övriga planer och mötesformer | 1166 |
| 17.3.7 | Information och kännedom om samordnad individuell plan behövs för att planen ska användas..... | 1169 |
| 17.4 | Nuvarande samverkan i arbetet med samordnad individuell plan och behov av att stärka samverkan med olika aktörer..... | 1171 |
| 17.4.1 | Kommunerna om samverkan med samordnad individuell plan..... | 1172 |
| 17.4.2 | Regionerna om samverkan med samordnad individuell plan | 1175 |

| | | |
|--------|---|------|
| 17.4.3 | Försäkringskassan om samverkan med samordnad individuell plan | 1176 |
| 17.4.4 | Arbetsförmedlingen om samverkan med samordnad individuell plan | 1176 |
| 17.4.5 | Kriminalvården om samverkan genom samordnad individuell plan | 1177 |
| 17.4.6 | Statens institutionsstyrelse om samverkan med samordnad individuell plan | 1179 |
| 17.5 | Narkotikautredningens förslag bereds | 1180 |
| 17.5.1 | Statens institutionsstyrelse ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan | 1180 |
| 17.5.2 | Kriminalvården ges möjlighet att initiera samordnad verkställighetsplan..... | 1181 |
| 17.5.3 | Fördelning av medel | 1182 |
| 17.6 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 1182 |
| 17.6.1 | Kommuner ser ett behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen | 1183 |
| 17.6.2 | Inget tydligt behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse.... | 1184 |
| 17.6.3 | Kommunerna anger att kunskap och kännedom om samordnad individuell plan behöver öka..... | 1185 |
| 17.7 | Utredningens förslag och bedömningar..... | 1185 |
| 17.7.1 | Kommunen ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslås | 1186 |
| 17.7.2 | Det finns inte behov av förändrad lagstiftning för att stärka samverkan med Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården | 1192 |
| 17.7.3 | Kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i ett kunskapsstöd | 1193 |

| | | |
|-----------|--|-------------|
| 18 | Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand..... | 1195 |
| 18.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 1196 |
| 18.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 1196 |
| 18.2.1 | Rätten till bostad | 1197 |
| 18.2.2 | Socialtjänstlagen | 1199 |
| 18.2.3 | Hyreslagstiftningens bestämmelser om hyra av bostad eller del av en bostad | 1204 |
| 18.2.4 | Kommunens ansvar för att anmäla felaktig folkbokföring och förebygga brott | 1209 |
| 18.3 | Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader | 1210 |
| 18.3.1 | Stöd för socialnämnden vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader | 1210 |
| 18.3.2 | Kommunerna använder i stor utsträckning befintliga kunskapsstöd för att utreda och bedöma ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnad | 1213 |
| 18.4 | Andra myndigheters handläggning av ärenden om boendekostnader | 1214 |
| 18.4.1 | Försäkringskassan handlägger ärenden om bostadsstöd | 1214 |
| 18.4.2 | Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten handlägger ärenden om boendekostnader..... | 1215 |
| 18.5 | Förutsättningar på bostadsmarknaden..... | 1217 |
| 18.5.1 | Tillgången på bostäder varierar mellan kommuner och är mindre ansträngd än tidigare samtidigt som vissa grupper har det svårare på bostadsmarknaden..... | 1217 |
| 18.5.2 | Kartläggningar av boende i andrahand och inneboende | 1219 |
| 18.5.3 | Olovlig andrahandsuthyrning medför negativa konsekvenser..... | 1227 |

| | | |
|--------|---|------|
| 18.6 | Kommunerna om ekonomiskt bistånd till hyreskostnad i samband med olovlig andrahandsuthyrning..... | 1232 |
| 18.6.1 | Socialtjänstens kontakt med biståndssökande som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand..... | 1232 |
| 18.6.2 | Kommuner som tidigare ställt krav på godkännande för rätt till bistånd till boendekostnad..... | 1235 |
| 18.7 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 1240 |
| 18.7.1 | Den biståndssökande har en långtgående rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo..... | 1240 |
| 18.7.2 | Det saknas förutsättningar att neka bistånd till boendekostnader enbart på grund av att hyresförhållandet strider mot det hyresrättsliga regelverket | 1241 |
| 18.7.3 | Bistånd till hyra av en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand harmoniserar inte med andra regelverk | 1241 |
| 18.7.4 | Den olovliga andrahandsuthyrningen kan medföra negativa konsekvenser både för individen och för samhället | 1242 |
| 18.7.5 | Många kommuner ser behov av att kunna ställa krav på godkännande för rätt till ekonomiskt bistånd vid hyra av bostad i andra hand | 1243 |
| 18.7.6 | Förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden och hushållets individuella förutsättningar kan påverka konsekvenserna av att nekas bistånd till kostnader för hyra av bostad..... | 1244 |
| 18.7.7 | Krav på godkännande kan medföra att reglerna kringgås genom att fler i stället ansöker om bistånd som inneboende | 1245 |
| 18.7.8 | Kommunerna ser inte behov av ytterligare metodstöd för handläggningen av ekonomiskt bistånd till boendekostnader..... | 1246 |

| | | |
|-----------|---|-------------|
| 18.8 | Utredningens förslag och bedömningar | 1246 |
| 18.8.1 | Försörjningsstöd lämnas endast till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen..... | 1246 |
| 18.8.2 | Det saknas förutsättningar för att införa ett krav på godkännande för den som hyr en del av en bostad som inneboende | 1250 |
| 18.8.3 | Inget behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende | 1251 |
| 19 | Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd..... | 1253 |
| 19.1 | Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter | 1254 |
| 19.2 | Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning | 1255 |
| 19.2.1 | Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen | 1255 |
| 19.2.2 | Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl..... | 1260 |
| 19.2.3 | Sveriges internationella åtaganden som rör rätten till ekonomiskt bistånd | 1263 |
| 19.2.4 | Barnkonventionen..... | 1272 |
| 19.2.5 | Sveriges nationella strategi för att stärka barnets rättigheter | 1281 |
| 19.3 | Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd..... | 1282 |
| 19.3.1 | Utländska medborgare som varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har som regel begränsad rätt till ekonomiskt bistånd | 1282 |
| 19.3.2 | Prövningen av rätten till bistånd påverkas av om den biståndssökande omfattas av LMA..... | 1285 |

| | | |
|--------|--|------|
| 19.4 | Kartläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd | 1288 |
| 19.4.1 | Kommunenkäten visar att det är få biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd..... | 1288 |
| 19.4.2 | Utredningens nätverkskommuner bekräftar enkätresultaten och ger ytterligare kunskap om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd | 1297 |
| 19.4.3 | Stöd från civilsamhället till personer som vistas i Sverige utan tillstånd | 1301 |
| 19.4.4 | Svårt att uppskatta hur stor andel av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd..... | 1303 |
| 19.5 | Andra relevanta utredningar som bereds..... | 1304 |
| 19.5.1 | Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12) | 1304 |
| 19.5.2 | Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) | 1304 |
| 19.6 | Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser | 1307 |
| 19.6.1 | Både svensk och internationell rätt framhåller barns rättigheter som särskilt skyddsvärda | 1308 |
| 19.6.2 | Rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd | 1309 |
| 19.6.3 | Det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd | 1310 |
| 19.6.4 | Särskilda regler gäller för EES-medborgare | 1310 |
| 19.6.5 | Kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs med vistelsekommunens yttersta ansvar | 1311 |

| | | |
|--------|---|------|
| 19.6.6 | Möjligheten att bevilja bistånd enligt socialtjänstlagen skiljer sig åt beroende på om personen omfattas av LMA eller inte. | 1312 |
| 19.6.7 | Det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd och de har olika migrationsrättslig status. | 1313 |
| 19.6.8 | Kommunerna beviljar i varierande utsträckning bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, men är överlag restriktiva. | 1314 |
| 19.6.9 | Förslag från Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande innebär att biståndssökande utan tillstånd i stor utsträckning kommer att omfattas av mottagandelagen. | 1315 |
| 19.7 | Utredningens förslag. | 1316 |
| 19.7.1 | Ett krav införs på att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige. | 1316 |

20 Konsekvenser av utredningens förslag 1329

| | | |
|--------|---|------|
| 20.1 | Beskrivning av konsekvenser. | 1330 |
| 20.1.1 | Effekter på de offentliga finanserna. | 1330 |
| 20.1.2 | Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten. | 1331 |
| 20.1.3 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande. | 1334 |
| 20.1.4 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation. | 1337 |
| 20.1.5 | Konsekvenser för kommuner, regioner, statliga myndigheter och domstolar. | 1337 |
| 20.1.6 | Konsekvenser för enskilda, barn, civilsamhället och företag. | 1338 |
| 20.1.7 | Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet. | 1338 |

| | | |
|---------|---|------|
| 20.1.8 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 1338 |
| 20.1.9 | Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden | 1339 |
| 20.1.10 | Konsekvenser för personlig integritet | 1339 |
| 20.2 | En tillfällig jobbprenie | 1340 |
| 20.2.1 | Effekter på de offentliga finanserna | 1340 |
| 20.2.2 | Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten | 1341 |
| 20.2.3 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1342 |
| 20.2.4 | Konsekvenser för kommuner | 1343 |
| 20.2.5 | Konsekvenser för domstolar | 1345 |
| 20.2.6 | Konsekvenser för enskilda | 1346 |
| 20.2.7 | Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet | 1346 |
| 20.2.8 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 1347 |
| 20.2.9 | Konsekvenser för personlig integritet | 1348 |
| 20.2.10 | Övriga konsekvenser | 1357 |
| 20.3 | En modell för ett bidragstak | 1358 |
| 20.3.1 | Effekter på de offentliga finanserna | 1358 |
| 20.3.2 | Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten | 1359 |
| 20.3.3 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1361 |
| 20.3.4 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation | 1366 |
| 20.3.5 | Konsekvenser för kommuner | 1369 |
| 20.3.6 | Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter | 1371 |
| 20.3.7 | Konsekvenser för barn | 1372 |
| 20.3.8 | Konsekvenser för civilsamhället | 1376 |
| 20.3.9 | Konsekvenser för företag | 1377 |
| 20.3.10 | Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet | 1377 |

| | | |
|---------|--|------|
| 20.3.11 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen..... | 1378 |
| 20.3.12 | Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden..... | 1379 |
| 20.3.13 | Konsekvenser för personlig integritet | 1380 |
| 20.3.14 | Övriga konsekvenser | 1383 |
| 20.4 | En moderniserad riksnorm | 1384 |
| 20.4.1 | Effekter på de offentliga finanserna..... | 1384 |
| 20.4.2 | Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten | 1385 |
| 20.4.3 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande..... | 1388 |
| 20.4.4 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation..... | 1392 |
| 20.4.5 | Konsekvenser för kommuner..... | 1393 |
| 20.4.6 | Konsekvenser för domstolar | 1394 |
| 20.4.7 | Konsekvenser för enskilda..... | 1395 |
| 20.4.8 | Konsekvenser för barn..... | 1395 |
| 20.4.9 | Konsekvenser för företag | 1396 |
| 20.4.10 | Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet..... | 1397 |
| 20.4.11 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen..... | 1397 |
| 20.4.12 | Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden..... | 1398 |
| 20.4.13 | Övriga konsekvenser | 1399 |
| 20.5 | Begränsad möjlighet till försörjningsstöd utöver riksnormen | 1399 |
| 20.5.1 | Effekter på de offentliga finanserna..... | 1399 |
| 20.5.2 | Effekten på inkomstfördelning och den ekonomiska jämställdheten | 1400 |
| 20.5.3 | Konsekvenser för kommuner..... | 1400 |
| 20.5.4 | Konsekvenser för domstolar | 1401 |
| 20.5.5 | Konsekvenser för barn..... | 1401 |

| | | |
|---------|---|------|
| 20.5.6 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 1402 |
| 20.5.7 | Övriga konsekvenser | 1403 |
| 20.6 | Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll | 1403 |
| 20.6.1 | Effekter på de offentliga finanserna | 1403 |
| 20.6.2 | Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten | 1404 |
| 20.6.3 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1407 |
| 20.6.4 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation | 1410 |
| 20.6.5 | Konsekvenser för kommuner | 1411 |
| 20.6.6 | Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter | 1413 |
| 20.6.7 | Konsekvenser för barn | 1414 |
| 20.6.8 | Konsekvenser för civilsamhället | 1417 |
| 20.6.9 | Konsekvenser för företag | 1417 |
| 20.6.10 | Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet | 1418 |
| 20.6.11 | Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden | 1419 |
| 20.6.12 | Övriga konsekvenser | 1420 |
| 20.7 | Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen | 1420 |
| 20.7.1 | Effekter på de offentliga finanserna | 1421 |
| 20.7.2 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1421 |
| 20.7.3 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation | 1422 |
| 20.7.4 | Konsekvenser för kommuner | 1424 |
| 20.7.5 | Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter | 1424 |
| 20.7.6 | Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och annan brottslighet | 1425 |

| | | |
|---------|---|------|
| 20.7.7 | Konsekvenser för personlig integritet | 1426 |
| 20.7.8 | Övriga konsekvenser | 1436 |
| 20.8 | Läkarintyg för biståndsökande vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom..... | 1436 |
| 20.8.1 | Effekter på de offentliga finanserna..... | 1437 |
| 20.8.2 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1437 |
| 20.8.3 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämfördhet, integration och socioekonomisk segregation..... | 1438 |
| 20.8.4 | Konsekvenser för kommuner och regioner..... | 1439 |
| 20.8.5 | Konsekvenser för domstolar | 1442 |
| 20.8.6 | Konsekvenser för enskilda..... | 1442 |
| 20.8.7 | Konsekvenser för barn..... | 1443 |
| 20.8.8 | Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och annan brottslighet | 1443 |
| 20.8.9 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen..... | 1444 |
| 20.8.10 | Konsekvenser för personlig integritet | 1444 |
| 20.8.11 | Övriga konsekvenser | 1452 |
| 20.9 | En möjlighet att begära att biståndssökande ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering | 1452 |
| 20.9.1 | Effekter på de offentliga finanserna..... | 1453 |
| 20.9.2 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1453 |
| 20.9.3 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämfördhet, integration och socioekonomisk segregation..... | 1454 |
| 20.9.4 | Konsekvenser för kommuner och regioner..... | 1454 |
| 20.9.5 | Konsekvenser för domstolar | 1454 |
| 20.9.6 | Konsekvenser för enskilda..... | 1455 |
| 20.9.7 | Konsekvenser för barn..... | 1455 |
| 20.9.8 | Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottsbrottslighet samt annan brottslighet | 1455 |

| | | |
|----------|---|------|
| 20.9.9 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 1456 |
| 20.9.10 | Övriga konsekvenser | 1456 |
| 20.10 | Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan | 1457 |
| 20.10.1 | Effekter på de offentliga finanserna | 1457 |
| 20.10.2 | Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1457 |
| 20.10.3 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation | 1458 |
| 20.10.4 | Konsekvenser för kommuner | 1458 |
| 20.10.5 | Konsekvenser för statliga myndigheter | 1458 |
| 20.10.6 | Konsekvenser för enskilda | 1459 |
| 20.10.7 | Konsekvenser för barn | 1459 |
| 20.10.8 | Konsekvenser för personlig integritet | 1460 |
| 20.10.9 | Övriga konsekvenser | 1467 |
| 20.11 | Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand | 1467 |
| 20.11.1 | Effekter på de offentliga finanserna | 1468 |
| 20.11.2 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, integration och socioekonomisk segregation | 1468 |
| 20.11.3 | Konsekvenser för kommuner | 1470 |
| 20.11.4 | Konsekvenser för domstolar | 1471 |
| 20.11.5 | Konsekvenser för enskilda | 1471 |
| 20.11.6 | Konsekvenser för barn | 1472 |
| 20.11.7 | Konsekvenser för civilsamhället | 1473 |
| 20.11.8 | Konsekvenser för företag | 1473 |
| 20.11.9 | Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet | 1474 |
| 20.11.10 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 1474 |
| 20.11.11 | Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden | 1475 |
| 20.11.12 | Övriga konsekvenser | 1476 |

| | |
|---|------|
| 20.12 Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd | 1476 |
| 20.12.1 Effekter på de offentliga finanserna..... | 1476 |
| 20.12.2 Konsekvenser för kommuner..... | 1477 |
| 20.12.3 Konsekvenser för domstolar | 1477 |
| 20.12.4 Konsekvenser för enskilda..... | 1477 |
| 20.12.5 Konsekvenser för barn..... | 1478 |
| 20.12.6 Konsekvenser för civilsamhället..... | 1479 |
| 20.12.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen..... | 1480 |
| 20.12.8 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden | 1481 |
| 20.12.9 Övriga konsekvenser | 1483 |
| 20.13 Uppdrag och utredningar..... | 1483 |
| 20.13.1 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram informationsmaterial och statistik om jobbpremien..... | 1484 |
| 20.13.2 Uppdrag till IFAU om utvärdering av jobbpremien | 1484 |
| 20.13.3 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande | 1484 |
| 20.13.4 Utredning om insamling av data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser | 1485 |
| 20.13.5 Framtagande av underlag för läkarintyg och stöd för bedömningen..... | 1485 |
| 20.13.6 Nationellt kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI..... | 1486 |
| 20.14 Sammanfattande bedömning av förslagens samlade konsekvenser..... | 1486 |
| 20.14.1 Effekter på de offentliga finanserna..... | 1487 |
| 20.14.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten | 1487 |
| 20.14.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande | 1489 |

| | | |
|-----------|---|-------------|
| 20.14.4 | Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation | 1494 |
| 20.14.5 | Konsekvenser för kommuner och regioner | 1496 |
| 20.14.6 | Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter | 1496 |
| 20.14.7 | Konsekvenser för enskilda | 1497 |
| 20.14.8 | Konsekvenser för barn | 1497 |
| 20.14.9 | Konsekvenser för civilsamhället | 1498 |
| 20.14.10 | Konsekvenser för företag | 1498 |
| 20.14.11 | Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet | 1499 |
| 20.14.12 | Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen | 1499 |
| 20.14.13 | Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden | 1500 |
| 20.14.14 | Konsekvenser för personlig integritet | 1500 |
| 20.14.15 | Diskriminering | 1500 |
| 20.14.16 | Integrationspolitiska mål | 1501 |
| 20.14.17 | Offentlig service | 1501 |
| 20.15 | Finansiering | 1502 |
| 20.15.1 | Redovisning för respektive förslag | 1504 |
| 20.15.2 | Statens respektive kommunsektorns utgifter, finansiering samt förändring av anslagen i statens budget | 1508 |
| 21 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 1515 |
| 21.1 | Ikraftträdande | 1515 |
| 21.2 | Övergångsbestämmelser | 1516 |
| 22 | Författningskommentar | 1517 |
| 22.1 | Förslaget till tillfällig lag om jobbprenie | 1517 |
| 22.2 | Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) | 1520 |

| | |
|---|------|
| 22.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)..... | 1521 |
|---|------|

| | |
|----------------------------------|-------------|
| Särskilda yttranden | 1535 |
|----------------------------------|-------------|

| | |
|------------------------|-------------|
| Referenser..... | 1543 |
|------------------------|-------------|

Bilagor

| | | |
|-----------|--|------|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2022:124..... | 1587 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2023:70..... | 1605 |
| Bilaga 3 | Kommittédirektiv 2024:90..... | 1613 |
| Bilaga 4 | Undersökningar och datamaterial | 1619 |
| Bilaga 5 | Deskriptiv statistik redovisad för ytterligare undergrupper av biståndsmottagare | 1651 |
| Bilaga 6 | Teknisk rapport | 1679 |
| Bilaga 7 | Jobbstimulansen | 1709 |
| Bilaga 8 | Prismätning av livsmedel | 1735 |
| Bilaga 9 | Överväganden och beräkningar vid utformningen av en ny riksnorm | 1745 |
| Bilaga 10 | En beskrivning av jobbstimulansen, löneinkomster och ekonomiskt bistånd..... | 1761 |
| Bilaga 11 | För- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa | 1803 |

13 Utökad uppgiftsskyldighet för bättre kontroll av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande

I utredningens uppdrag ingår att analysera om det finns behov av en skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna ytterligare uppgifter om enskilda till socialnämnden i syfte att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ekonomiskt bistånd. Utredningen ska även analysera om det finns behov av åtgärder i övrigt hos Arbetsförmedlingen som kan bidra till att förbättra förutsättningarna för socialnämndens kontroll av personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Sådana åtgärder ska inte väsentligt öka myndighetens uppgifter och kostnader. Om det finns behov av ytterligare uppgifter till socialnämnden, eller andra åtgärder hos Arbetsförmedlingen ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

Kapitlet inleds i avsnitt 13.1 med en beskrivning av bakgrunden till uppdraget och utredningens utgångspunkter och därefter följer i avsnitt 13.2 en redogörelse för nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. Vidare beskrivs i avsnitt 13.3 kontroll och sanktioner mot arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen, i avsnitt 13.4 kommunernas informationsbehov samt i avsnitt 13.5 Arbetsförmedlingens uppgiftsutlämnande. I avsnitt 13.6 beskrivs tidigare och pågående utredningar med beröringspunkter till uppdraget. Avslutningsvis redovisas utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 13.7 samt förslag och bedömningar i avsnitt 13.8.

13.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

En effektivare kontroll av om personer med ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande kan enligt utredningens direktiv leda till att aktivitetsnivån bland arbetslösa ökar och därmed till att fler kan komma i arbete.

Socialnämnden har rätt att ta del av vissa specificerade uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen.¹ Socialnämnden kan även, under förutsättning att den biståndssökande ger sitt medgivande, begära in andra uppgifter från Arbetsförmedlingen som kan behövas i utredningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

I direktivet anges även att Arbetsförmedlingen ansvarar för viss kontroll i förhållande till arbetslösa personer som är inskrivna hos myndigheten i enlighet med det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Kontrollen omfattar bland annat att granska de aktivitetsrapporter som inskrivna arbetslösa regelbundet ska lämna till Arbetsförmedlingen, att lämna underrättelser till arbetslöshetskassan och att fatta beslut om varning eller avstängning från ersättning enligt villkor för de ersättningar som får lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utredningen noterar att uppdraget om utökad uppgiftsskyldighet är avgränsat till syftet att förbättra socialnämndens kontroll av om mottagare av ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande.

När regeringen beslutade om utredningens första tilläggsdirektiv den 8 juni 2023 hade lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet² ännu inte trätt i kraft, se mer om utredningens avvägningar kring detta i avsnitt 13.8.1.

¹ 11 kap. 11 a § socialtjänstlag (2001:453), SoL och 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

² Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

13.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

I detta avsnitt beskrivs den lagstiftning som är relevant när socialnämnden ska pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd för en person som inte kan försörja sig men som kan arbeta. Vidare beskrivs den kontroll som då behöver genomföras och den kontroll som Arbetsförmedlingen genomför avseende personer som är inskrivna hos myndigheten. Därefter beskrivs de bestämmelser som styr uppgiftslämnande mellan bland andra Arbetsförmedlingen och socialnämnden. Slutligen redogörs kortfattat för regleringen som styr hur personuppgifter får behandlas hos Arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

13.2.1 Socialnämnden ska utreda om ansökan om ekonomiskt bistånd kan beviljas

I detta avsnitt beskrivs de utredningsbefogenheter som socialnämnden har. Utredningsbefogenheterna utgör ramen för vad nämnden får utreda.

Socialnämndens utredningsbefogenheter

Rätten till bistånd prövas som regel varje månad. När socialnämnden ska utreda en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver nämnden i sin utredning skaffa sig en helhetsbild av sökandens ekonomiska situation. Det är dock enbart uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in.³

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁴ Varken i förvaltningslagen eller i socialtjänstlagen finns emellertid några närmare regler inom vilken tid ett beslut i ett ärende ska fattas. Det ligger dock i sakens natur att en ansökan om bistånd ska handläggas skyndsamt, särskilt om det är fråga om försörjningsstöd.⁵

³ 11 kap. 1 § SoL och Justitieombudsmannens (JO:s) beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.

⁴ 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

⁵ JO beslut 2016-03-31, dnr 4975-2015 och 4976-2015, se dock även 12 § FL som reglerar möjligheten för en enskild part att dels begära att en myndighet avgör ett ärende som handläggs i första instans, dels få en överprövning av ett beslut om avslag på en sådan begäran.

En utredning om ekonomiskt bistånd är frivillig och kan inte genomföras om sökanden inte själv vill. Utredningen ska genomföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Utgångspunkten är därmed att den sökande medverkar i utredningen och att den genomförs tillsammans med hen.⁶ Enligt förarbetena till socialtjänstlagen bör uppgifter till grund för utredningen i första hand inhämtas från sökanden själv.⁷ Sökanden ska också medverka genom att så långt som möjligt lämna in den utredning som hen vill åberopa till stöd för ansökan.⁸ Om det behövs ska socialnämnden genom frågor och påpekanden verka för att sökanden förtydligar eller kompletterar sin ansökan.⁹

Information från utomstående bör enligt förarbetena till socialtjänstlagen primärt inte hämtas in om inte sökanden samtycker till det.¹⁰ Om den biståndssökande inte vill att socialtjänsten ska kontrollera vissa uppgifter, eller om den enskilde inte vill lämna vissa uppgifter till förvaltningen, kan hen välja att inte fullfölja sin ansökan eller att få den avgjord på de uppgifter som redan finns.¹¹

Det är ytterst socialnämnden som ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.¹² Det innebär att det är socialnämnden som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ärendet är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Om en sökande inte fullgör sin skyldighet att lämna in åberopad utredning kan myndigheten inom ramen för sitt utredningsansvar förelägga personen att se till att allt relevant material som åberopas ges in. Om sökanden inte rättar sig efter detta får myndigheten – inom ramen för utredningsansvaret – avgöra om den till exempel bör skaffa fram den åberopade utredningen själv eller om ärendet ändå kan anses tillräckligt utrett för att kunna avgöras.¹³

I viss utsträckning kan uppgifter som sökanden själv har lämnat kontrolleras genom att uppgifter hämtas ur offentliga register. Sådana uppgifter har ansetts kunna inhämtas utan sökandens samtycke. I de fall där samtycke inte krävs bör socialtjänsten ändå in-

⁶ 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL.

⁷ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 400.

⁸ 23 § andra stycket FL.

⁹ 23 § tredje stycket FL.

¹⁰ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 400.

¹¹ JO:s beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.

¹² 23 § första stycket FL.

¹³ Se Lundmark & Säfsen, Förvaltningslagen (9 juni 2023, version 1B, JUNO) kommentaren till 23 §.

formera den enskilde om att man avser, eller kan komma att, hämta in eller kontrollera uppgifter. Vidare bör socialtjänsten informera om varifrån det i sådana fall kan komma att sökas eller hämtas information.¹⁴ Innan socialnämnden fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.¹⁵ Enligt förarbetena till förvaltningslagen kan kraven på myndighetens utredningsåtgärder variera med hänsyn till ärendets karaktär.¹⁶

Arbetslösa biståndssökanden ska stå till arbetsmarknadens förfogande

För att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska biståndssökanden göra vad hen kan för att bidra till sin egen och sin familjs försörjning.¹⁷ När socialnämnden ska pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd för en person som inte kan försörja sig men som kan arbeta behöver socialnämnden därför bland annat utreda om personen står till arbetsmarknadens förfogande. Med formuleringen ”den som inte kan försörja sig men som kan arbeta” i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen avses enligt propositionen att avgränsa en viss personkrets av biståndssökande. Det vill säga de som inte själva kan tillgodose sina behov, som endast har arbetslöshet som försörjningshinder och som söker försörjningsstöd enligt paragrafens första stycke. Kravet riktar däremot inte mot den som har andra försörjningshinder.¹⁸

Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär enligt förarbetena i normalfallet att den biståndssökande ska:

- vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
- finnas tillgänglig för att söka arbete,
- faktiskt söka arbete (i regel heltidsarbete),

¹⁴ JO:s beslut 2023-05-31, dnr 7505-2022 och 7508-2022.

¹⁵ 25 § första stycket FL.

¹⁶ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 308.

¹⁷ 4 kap. 1 § SoL.

¹⁸ Till exempel den som är sjuk, den som har behov av andra insatser i form av exempelvis utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering, se prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 20–21 och 28.

- delta i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen,
- godta anvisat lämpligt arbete,
- vid behov delta i grundutbildning i svenska¹⁹,
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, det vill säga delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, till exempel arbetsmarknadsutbildning, och
- delta i aktiviteter enligt etableringsplan, i de fall det är tillämpligt.²⁰

Av förarbeten framgår också att, efter en jämförelse med kraven i lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF)²¹, bör socialtjänsten kunna ställa krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd att hen:

- är aktivt arbetssökande,
- medverkar till upprättande av en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen,
- lämnar in en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen, och
- besöker eller kontaktar Arbetsförmedlingen, eller en leverantör som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, vid en bestämd tidpunkt.²²

Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ska inte ses som en del av sökaktiviteten, men kan vara en anledning att sänka kraven på arbetssökandet.²³

Om det finns godtagbara skäl har en person rätt till försörjningsstöd även om hen inte står till arbetsmarknadens förfogande. Vad som är godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande

¹⁹ Jfr även ordalydelsen i 4 kap. 1 § SoL.

²⁰ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22. Observera att rättigheten till etableringsplan härfter har tagits bort och ersatts med anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet), se lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²¹ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.

²² 9, 43 och 43 b §§ ALF samt prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22.

²³ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 28.

får bedömas från fall till fall. Det kan exempelvis vara fråga om sjukdom i familjen eller andra trängande familjeangelägenheter.²⁴

Samråd och samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd, under viss tid, ska delta i av nämnden anvisad praktik, eller annan kompetenshöjande verksamhet, om personen inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. En förutsättning för att olika åtgärder ska kunna samordnas på ett effektivt sätt och leda till att personen på sikt får ett arbete är dock socialnämndens skyldighet att samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut om kompetenshöjande verksamhet fattas.²⁵ Socialnämndens insatser får inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.²⁶

Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med hen. Vid behov ska de även genomföras i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar, exempelvis Arbetsförmedlingen.²⁷ En god samverkan kan bidra till en helhetsbild av den arbetslöses behov och att rätt insatser kan sättas in i ett tidigt skede.²⁸ Arbetsförmedlingen ska i sin tur samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd och på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande.²⁹

13.2.2 Arbetsförmedlingen kontrollerar inskrivna arbetssökande personer

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor och ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, utom i de delar där annat är särskilt föreskrivet.³⁰

²⁴ 4 kap. 1 § andra stycket andra meningen SoL och prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 23 och 28.

²⁵ 4 kap. 4 § tredje stycket SoL och Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (10 jan 2023, version 36, JUNO), kommentaren till 4 kap. 4 § SoL.

²⁶ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 171.

²⁷ Jämför 3 kap. 5 § SoL.

²⁸ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd, handbok för socialtjänsten, s. 70.

²⁹ 14 § första stycket 1 och 2 förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³⁰ 1 § förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har därmed huvudansvaret för insatser mot arbetslöshet. Myndigheten erbjuder service och tjänster till arbetsökande och arbetsgivare samt olika stöd och insatser för att stärka individens möjligheter att få ett arbete.³¹

Myndigheten ska, inom ramen för sitt verksamhetsområde, verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring samt legitimiteten i de arbetsmarknadspolitiska ersättningsystemen. Arbetsförmedlingen ska i detta syfte särskilt kontrollera att de arbetssökande som får arbetslöshetsersättning eller andra arbetsmarknadspolitiska ersättningar aktivt vidtar relevanta åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet.³²

Arbetsförmedlingen ansvarar alltså för viss kontroll i förhållande till arbetslösa personer som är inskrivna hos myndigheten i enlighet med det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Kontrollen omfattar bland annat att granska aktivitetsrapporter som inskrivna arbetslösa regelbundet lämnar till myndigheten, att lämna underrättelser till arbetslöshetskassan och att fatta beslut om varning eller avstängning från ersättning enligt villkor i de ersättningar som får lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Alla inskrivna arbetssökande ska ha en individuell handlingsplan

Arbetsförmedlingen ska under den arbetssökandes medverkan upprätta en individuell handlingsplan.³³ Den ska upprättas för alla som skrivit in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Handlingsplanen ska hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast förnyades.³⁴

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår också att handlingsplanen beskriver de åtgärder som behövs för att nå ett eller flera mål. Den består av flera delar som följer av varandra och anpassas till syftet med just den specifika handlingsplanen. Den ska ge den arbetssökande en tydlig och realistisk bild av arbetsmarknadens krav och behov, samt vad den arbetssökande ska göra för

³¹ 2 § förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³² 6 § förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³³ 5 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, verksamhetsförordningen.

³⁴ 6 § verksamhetsförordningen.

att få ett arbete.³⁵ I handlingsplanen ska det anges en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter samt arbetssökandets inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde.³⁶ Handlingsplanen ska vägleda den arbetssökande så att hen kan göra rätt och uppfylla de krav som ställs för att ha rätt till ersättning från arbetslöshetskassa, eller för att delta i program.³⁷

I handlingsplanen ska det anges om arbetssökanden har något hinder för arbete av något slag, eller hinder att ta ett arbete utanför dagpendlingsområdet. För den som uppbär arbetslöshetsersättning finns det två godtagbara skäl för att begränsa sitt sökområde, nämligen familjeskäl och medicinska skäl. I handlingsplanen ska det framgå vad hindret är och hur det påverkar den arbetssökandes möjlighet till arbete.³⁸

Den arbetssökande lämnar redovisning i en aktivitetsrapport som granskas av Arbetsförmedlingen

Aktivitetsrapportering är ett regelbundet och strukturerat sätt för den arbetssökande att redovisa sökta arbeten och andra aktiviteter som hen har genomfört för att ta sig ur sin arbetslöshet. Aktivitetsrapporten ska utgå från den arbetslöses handlingsplan och ska, med ett fåtal undantag, lämnas av alla arbetslösa som är anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.³⁹

I aktivitetsrapporten ska den arbetslöse redovisa sökta arbeten eller utbildningar, deltagande i anställningsintervjuer eller rekryteringsträffar, lämnade kontakter eller intresseanmälningar till arbetsgivare samt övriga aktiviteter som den arbetslöse vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.⁴⁰ Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period rappor-

³⁵ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.

³⁶ 5 a § verksamhetsförordningen.

³⁷ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.

³⁸ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.

³⁹ 6 a § verksamhetsförordningen. Undantag görs endast för deltagare i etableringsprogrammet som deltar i kartläggning och medverkar till att upprätta sin handlingsplan, arbetssökande med förhinder, ungdomar som har aktiviteter på heltid som kommunen ansvarar för, anställda i önskad omfattning, utresande arbetssökande med intyg U2, arbetssökande på anstalt som deltar i arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning samt arbetssökande med stöd till start av näringsverksamhet, se Arbetsförmedlingen (2022) Aktivitetsrapportering.

⁴⁰ 2 § AFFS 2021:1, Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, föreskrifter.

ten avser, och som huvudregel efter varje kalendermånads utgång. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter.⁴¹

Arbetsförmedlingen ska lämna underrättelser till arbetslöshetskassan

Om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning:

1. missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslöshet enligt 43–43 b §§ ALF, eller
2. inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 eller 11 § samma lag,

ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.⁴² När en arbetssökande åter uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt de allmänna villkoren i 9 § ALF ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta arbetslöshetskassan.⁴³

Arbetslöshetskassan utreder och beslutar om sanktion om den arbetssökande har misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Arbetslöshetskassan utreder och beslutar även om den arbetssökande uppfyller de allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen.⁴⁴

Arbetsförmedlingen ska vidare lämna vissa andra uppgifter om den sökande till dennes arbetslöshetskassa, bland annat uppgift om från och med vilken dag personen är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ska också lämna uppgifter om vilket arbetsmarknadspolitiskt program personen anvisats till, omfattningen av anvisningen och under vilken tidsperiod den gäller, samt om en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program har avbrutits.⁴⁵

⁴¹ 6 a § verksamhetsförordningen och 4 § AFFS 2021:1.

⁴² 16 § verksamhetsförordningen.

⁴³ 16 a § verksamhetsförordningen.

⁴⁴ 9, 43, 43 a–b §§ ALF. De allmänna villkoren för rätt till ersättning anges i 9–11 §§ ALF.

⁴⁵ 20 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetsförmedlingen kan besluta om varning och avstängning från rätt till ersättning för deltagare i program

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan ansöka om ersättning i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning hos Försäkringskassan (fortsättningsvis benämnt programersättning). Arbetsförmedlingen prövar frågor om varning och avstängning enligt 6 kap. 2–4 §§ förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (ersättningsförordningen).⁴⁶ Varning och avstängning från rätt till ersättning tillämpas endast på programersättning, med undantag för etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell plan.⁴⁷ Varning eller avstängning från rätt till ersättning kan inte heller bli aktuellt för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som förbrukat alla sina dagar med stöd av 2 kap. 8 § ersättningsförordningen.⁴⁸ När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade.⁴⁹

En deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till programersättning ska *varnas* om hen under programtid missköter sig och utan godtagbart skäl inte

- medverkar till att upprätta en individuell handlingsplan,
- lämnar en aktivitetsrapport inom utsatt tid,
- besöker eller tar kontakt med Arbetsförmedlingen, eller en leverantör som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, vid en överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt,
- deltar i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet,

⁴⁶ 6 kap. 12 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, ersättningsförordningen.

⁴⁷ 6 kap. 1 § ersättningsförordningen.

⁴⁸ Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m., s. 149 och 150.

⁴⁹ 6 kap. 12 § ersättningsförordningen. Försäkringskassan är den myndighet som beräknar och betalar ut aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning.

- söker anvisat lämpligt arbete eller utbildning samt
- aktivt söker lämpliga arbeten.

En programdeltagare som missköter nu nämnda skyldigheter vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor, ska *stängas av* från ersättning med ett visst antal dagar beroende på antalet upprepade tillfällen.⁵⁰

En programdeltagare ska även stängas av från rätt till ersättning, under ett visst antal dagar beroende på antalet upprepade tillfällen, om hen under programtid utan godtagbart skäl

- avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
- avvisat en utbildning som hen har anvisats att söka och är antagen till,
- genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
- avvisat en erbjuden insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.⁵¹

Samma sak gäller om en programdeltagare under programtid lämnat sitt arbete utan giltig anledning eller på grund av otillbörligt uppträdande skilts från sitt arbete. I dessa fall är sanktionerna som striktast.⁵²

13.2.3 Bestämmelser om offentlighet och sekretess reglerar vilka uppgifter en myndighet kan lämna ut om en enskild

I detta avsnitt beskrivs de grundläggande bestämmelser som ska beaktas vad gäller en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden. Från huvudregeln att uppgifterna inte får lämnas mellan myndigheter finns i offentlighets- och sekretesslagen (OSL)⁵³ en rad undantag, bland annat för att inte omöjliggöra ett samarbete myndigheter emellan. Detta beskrivs närmare i avsnitt 13.2.4.

⁵⁰ 6 kap. 2 § ersättningsförordningen.

⁵¹ 6 kap. 3 § ersättningsförordningen.

⁵² 6 kap. 4 § ersättningsförordningen.

⁵³ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Allmänt om sekretess

Många av de uppgifter om enskilda som kan behöva lämnas från Arbetsförmedlingen till socialnämnden omfattas av bestämmelser om sekretess. Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift för vilken sekretess gäller inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Sekretess gäller alltså inte enbart i förhållande till enskilda utan även till andra myndigheter. Skälet till detta är att hemliga uppgifter inte ska nå en större krets än absolut nödvändigt. Sekretessbestämmelser innehåller ofta ett skaderekvisit. Huruvida skaderekvisitet är rakt eller omvänt bestämmer om utgångspunkten för prövningen är att uppgifterna är offentliga eller hemliga. Ett omvänt skaderekvisit innebär att utgångspunkten är att sekretess gäller för de uppgifter som omfattas av bestämmelsen medan ett rakt skaderekvisit innebär att utgångspunkten är att uppgifter som omfattas av bestämmelsen är offentliga. Saknar bestämmelsen skaderekvisit gäller absolut sekretess. Se mer om sekretess i avsnitt 3.1.4.

Sekretess i ärende om arbetsförmedling m.m.

I den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller dock inte beslut i ett ärende.⁵⁴ Bestämmelsen innehåller sedan den 1 december 2022 ett *rakt* skaderekvisit i stället för det tidigare gällande omvända skaderekvisitet.

Den *arbetsmarknadspolitiska verksamheten* består av arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser. Programmen och insatserna hanteras av Arbetsförmedlingen om inte något annat föreskrivs.⁵⁵ Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering och verksamhet för unga med funktionshinder.⁵⁶ Även ärenden enligt lagen (1973:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder och ärenden enligt ersättningsförordningen är en del av den arbetsmarknadspolitiska

⁵⁴ 28 kap. 11 § OSL.

⁵⁵ 1 § lag (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵⁶ 5 § verksamhetsförordningen.

verksamheten.⁵⁷ Verksamheten omfattar också frågor om arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen.⁵⁸

Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Arbetsförmedlingen hanterar bland annat uppgifter om enskilds hälsa eller funktionsnedsättning, arbetslivserfarenhet, utbildningsbakgrund och familjeförhållanden. I viss utsträckning omfattas även uppgifter om en persons ekonomi av begreppet enskilds personliga förhållanden. Uppgifterna kan förekomma i många olika sammanhang. Enskilda lämnar uppgifter till Arbetsförmedlingen i flera olika typer av ärenden för att få hjälp och stöd i sitt arbetssökande. Det kan handla om uppgifter som lämnas vid arbetslöshet när en enskild skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, i planeringssamtal och vid upprättande av individuella handlingsplaner, vid aktivitetsrapportering och vid Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden om anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.⁵⁹

Sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning m.m.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen om arbetslöshetskassor⁶⁰ för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.⁶¹ Bestämmelsen är i första hand tillämplig hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen.⁶² Arbetslöshetskassorna omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess eftersom Arbetslöshetskassorna jämställs med myndigheter när det kommer till tillämpningen av OSL.⁶³ Ärenden om medlemskap i en arbetslöshetskassa omfattas dock inte av dessa regler. Om en uppgift om

⁵⁷ Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO) kommentaren till 28 kap. 11 §.

⁵⁸ 5 § andra stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵⁹ Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO) kommentaren till 28 kap. 11 §.

⁶⁰ Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁶¹ 28 kap. 13 § OSL.

⁶² Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO) kommentaren till 28 kap. 13 §.

⁶³ 2 kap. 4 § OSL i kombination med bilagan till OSL.

medlemskap förekommer i ett ärende om arbetslöshetsersättning, är reglerna emellertid tillämpliga.⁶⁴

Bestämmelsen har ett *rakt* skaderekvisit vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna som omfattas av bestämmelsen är offentliga. En *menbedömning* ska dock alltid göras, oavsett om det är fråga om ett rakt eller omvänt skaderekvisit. Vid denna bedöms om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I förarbetena till sekretessregleringen avseende ärenden om arbetslöshetsersättning sägs bland annat att men kan föreligga om ett utlämnande av en uppgift typiskt sett kan innebära en påtaglig nackdel för den enskilde. När det gäller exempelvis uppgifter om ekonomi, arbetslöshetsperioder eller eventuell facktillhörighet bör det i regel finnas skäl att anta att det är en sådan risk förenad med ett utlämnande att sekretess gäller för uppgiften. Uppgifter om medlemskap i eller anslutning till en arbetslöshetskassa bör dock inte vara sådana uppgifter som det typiskt sett finns anledning att anta kan innebära men för den enskilde om de lämnas ut. Vidare bör uppgifter till exempel om en persons namn, adress och civilstånd i regel betraktas som harmlösa uppgifter som inte omfattas av sekretess.⁶⁵

Sekretess hos socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess för enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.⁶⁶

Bestämmelsen innehåller ett *omvänt* skaderekvisit. Ett omvänt skaderekvisit innebär att utgångspunkten är att sekretess gäller för de uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Begreppet *enskilds personliga förhållanden* är brett och ska enligt förarbetena bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det kan omfatta så olika saker som en enskilds adress, yttringar av en psykisk sjukdom, enskilds namn och ekonomiska förhållanden.⁶⁷ Huruvida en person

⁶⁴ Prop. 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, s. 84.

⁶⁵ Prop. 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, s. 85.

⁶⁶ 26 kap. 1 § OSL.

⁶⁷ RÅ 1994 not. 516, prop. 2003/04:93 Några frågor om sekretess m.m., s. 45 och prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 84.

har eller har haft kontakt med socialtjänsten eller ej utgör även det en sekretessreglerad uppgift om personliga förhållanden.⁶⁸

13.2.4 Uppgiftsskyldighet och samtycke fungerar sekretessbrytande

Att myndigheter kan samarbeta är ofta av stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Undantag från sekretess kan bland annat göras om det finns en uppgiftsskyldighet från den ena myndigheten till den andra, alternativt om den enskilde har lämnat sitt samtycke till uppgiftslämnandet. En enskild kan således helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för hen. Det innebär att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det.⁶⁹

Det undantag från sekretess som framför allt är aktuellt i samband med Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden är 10 kap. 28 § OSL. Av bestämmelsen framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelsen gäller såväl mellan myndigheter som mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter grundar sig på överväganden om vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. En avvägning mellan skyddsaspekterna och den mottagande myndighetens behov ska vid sådana sekretessgenombrott kunna göras i förhållande till varje utlämnande myndighet.⁷⁰

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att särskilt reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att en viss myndighets verksamhet får de uppgifter som behövs.

Såväl offentliga som sekretessbelagda uppgifter kan omfattas av en uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen ska dock uppfylla vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett

⁶⁸ Se Lenberg, Tansjö och Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 §.

⁶⁹ 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL.

⁷⁰ Jfr prop. 2020/21:160 Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen, s. 25.

speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.⁷¹ En uppgiftsskyldighet får inte leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Av hänsyn till den enskildes integritet är det därför viktigt att i författning ange vilka konkreta uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldighet.⁷²

Uppgiftsskyldighet mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.⁷³ En sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet återfinns i 11 kap. 11 a § socialtjänstlagen enligt vilken socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen. *Vilka uppgifter* om enskilda som socialnämnden har rätt att ta del av hos Arbetsförmedlingen anges i förordning.⁷⁴ Uppgifterna är:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
3. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. om en person är registrerad som öppet arbetslös eller som arbetssökande med förhinder alternativt, om personen är registrerad under annan sökandekategori,
5. om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod, och
6. datum när en persons senaste aktivitetsrapport kom in till Arbetsförmedlingen.

⁷¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 322.

⁷² Prop. 2009/10:60 Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd, s. 127.

⁷³ 10 kap. 28 § OSL.

⁷⁴ 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Om det finns skäl för det ska Arbetsförmedlingen *på eget initiativ* lämna uppgifter som avses i punkt 1–6 till socialnämnden. Skäl att lämna uppgifter finns om uppgifterna har betydelse för socialnämnden i ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kapitlet socialtjänstlagen eller ärende om återkrav med mera av sådant bistånd enligt 9 kapitlet socialtjänstlagen. En förutsättning för att uppgiftsskyldighet ska föreligga är att Arbetsförmedlingen har kännedom om sådana omständigheter som gör att myndigheten har grund för att anse att det finns skäl att lämna uppgifter. Det kan till exempel finnas skäl att lämna sådana uppgifter när det framkommer ny information i ett ärende där socialnämnden tidigare har begärt att få ta del av uppgifter.⁷⁵

Uppgiftsskyldighet från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna till socialnämnden

Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 § socialtjänstlagen rätt att hos bland andra Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskilda. Om det finns skäl för det ska Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna lämna ut uppgifterna på eget initiativ till socialnämnden.

Hos Försäkringskassan har socialnämnden rätt att ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in,
3. vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats,
4. under vilken tidsperiod och i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd utges eller har utgetts,
5. vilket belopp som har betalats ut, och
6. datum för utbetalning.⁷⁶

⁷⁵ Se Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (10 jan. 2023, version 36, JUNO), kommentaren till 11 kap. 11 a §.

⁷⁶ 3 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Hos en arbetslöshetskassa har socialnämnden rätt att ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. beslut om rätt till arbetslöshetsersättning,
3. att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning har lämnats in,
4. med vilket belopp arbetslöshetsersättning har betalats ut eller ska betalas ut,
5. vilka kalenderveckor och antal dagar utbetalning enligt 4 avser,
6. datum för utbetalning av arbetslöshetsersättning, och
7. beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och beslut om fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag.⁷⁷

Uppgiftslämnande enligt lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet

Enligt 2 § lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet ska Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun eller en arbetslöshetskassa lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Uppgifter som omfattas av

⁷⁷ 4 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

sekretess enligt bland annat 26 kap. 1 § OSL omfattas dock inte av uppgiftsskyldighet.

Enligt 3 § samma lag anges att skyldigheten att lämna en uppgift enligt 2 § gäller utbetalningar från välfärdssystemen av sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån) och sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

I 3 § anges vidare att i 2 § avses med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen sådana ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

En enskild kan ge sitt samtycke till att en myndighet får ta del av uppgifter från en annan myndighet

Den enskilde kan samtycka till att andra får ta del av uppgifter om hen. Samtycket fungerar på detta sätt sekretessbrytande.⁷⁸ I de allra flesta fall är det den som uppgiften rör som kan lämna sitt samtycke. I de fall den enskilde har en god man eller förvaltare alternativt är minderårig finns det särskilda regler.⁷⁹

Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst, så kallat presumerat samtycke, får godtas.⁸⁰ Samtycket kan även ges muntligt eller i skriftlig form och ska som huvudregel godtas. Ur kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det dock viktigt att en myndighet som inhämtar ett samtycke dokumenterar detsamma, i exempelvis en tjänsteanteckning.⁸¹ En myndighet får dock inte ta hänsyn till ett samtycke som saknar giltighet som rättshandling

⁷⁸ 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL.

⁷⁹ Jämför 6 kap. 11 § föräldrabalken och prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 30.

⁸⁰ Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO), kommentaren till 12 kap. 2 §.

⁸¹ JO:s beslut den 9 juni 2017, dnr 741-2016.

enligt allmänna regler.⁸² Så kan vara fallet om det framgår att den som lämnat samtycket inte har förmåga att lämna ett giltigt samtycke.⁸³

Ett samtycke får inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet.⁸⁴ Justitieombudsmannen har uttalat kritik mot en stadsdelsförvaltning som använt sig av en blankett för inhämtande av samtycken med ett generellt formulerat medgivande som gav socialtjänsten rätt att inhämta uppgifter om den enskilde biståndssökande från flera olika myndigheter och organisationer.⁸⁵

13.2.5 Vilka personuppgifter en myndighet får hantera och på vilket sätt regleras i bland annat dataskyddsförordningen

Medan bestämmelser om sekretess reglerar vilka uppgifter som inte får röjas för utomstående reglerar personuppgiftsregleringen hur personuppgifter får behandlas. Vid behandling av personuppgifter ska bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning beaktas. Dataskyddsförordningen⁸⁶ gäller som svensk lag och kompletteras på ett generellt plan av nationella bestämmelser i dataskyddslagen⁸⁷ och förordningen⁸⁸ med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Personuppgiftsbehandling hos Arbetsförmedlingen

I Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet finns specifika bestämmelser om behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens registerförfattningar, nämligen lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (AfPuL)⁸⁹ och förordningen om behandling av personuppgifter i den arbets-

⁸² Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 329.

⁸³ RÅ 1991 not. 167.

⁸⁴ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 331.

⁸⁵ JO beslut den 2013-05-02, dnr 4815-2012. Jämför även JO 1997/98 s. 328.

⁸⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁸⁷ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁸⁸ Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁸⁹ Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (AfPuL).

marknadspolitiska verksamheten (AfPuF).⁹⁰ Arbetsförmedlingen har även tagit fram föreskrifter om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁹¹ Registerförfattningarna preciserar vilken information som Arbetsförmedlingen får och ska hantera inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I registerförfattningarna anges också vilken information som får tillhandahållas andra och hur, bland annat om det är möjligt att tillhandahålla informationen på elektronisk väg.

Arbetsförmedlingen tillåts bland annat att behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kapitlet socialtjänstlagen.⁹² Arbetsförmedlingen tillåts även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen, regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.⁹³ Sådana personuppgifter får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling, om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt ur integritetssynpunkt.⁹⁴

En socialnämnd får ha *direktåtkomst*⁹⁵ (för mer information om begreppens innebörd, se avsnitt 3.1.4) till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som anges i 5 § AfPuL. En socialnämnd får dock ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.⁹⁶ Enligt förarbetena avses härmed att handläggarna rent tekniskt inte ska ha möjlighet att söka på andra personer än sådana som är aktuella i ett ärende hos den aktuella nämnden. Det är tillräckligt att Arbetsförmedlingen

⁹⁰ 1, 2 och 17 §§ AfPuL och 1 § förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (AfPuF).

⁹¹ AFS 2021:2, Arbetsförmedlingens föreskrifter om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁹² 5 § 5 AfPuL.

⁹³ 5 § andra stycket AfPuL.

⁹⁴ 13 d § AfPuF.

⁹⁵ Direktåtkomst innebär att den som använder ett register på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. Direktåtkomsten kan dock ge användaren möjlighet att hämta hem informationen till sitt eget system och bearbeta den där, se prop. 2001/02:144, Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, s. 35 och 36.

⁹⁶ 12 § AfPuL.

inhämtar en försäkran om att dessa krav är uppfyllda från den mottagande socialnämnden.⁹⁷

Personuppgifter som får behandlas enligt 7 d § AfPuf får lämnas ut till socialnämnderna både via direktåtkomst och på medium för automatiserad behandling.⁹⁸ Genom 13 § AfPuL möjliggörs utlämnande på medium för automatiserad behandling till enskilda och myndigheter. Vilka myndigheter det gäller preciseras i 13–13 e §§ AfPuf. Enligt 13 b § AfPuf får personuppgifter som behandlas enligt 7 d § AfPuf lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till socialnämnderna.

I 7 d § AfPuF har det specificerats *vilka personuppgifter som Arbetsförmedlingen får behandla* när de lämnar ut information till en socialnämnd i enlighet med 5 § 5 AfPuL⁹⁹, nämligen

1. namn, person- eller samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,
3. om en person tillhör någon arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. om en person är registrerad som öppet arbetslös eller som arbetssökande med förhinder alternativt om personen är registrerad under annan sökandekategori,
5. om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod, och
6. datum när personens senaste aktivitetsrapport kom in till Arbetsförmedlingen.

Denna uppräkningslista är i huvudsak likalydande med preciseringen av de uppgifter om enskilda som socialnämnden har rätt att ta del av med stöd av 11 kap. 11 a § socialtjänstlagen och 5 § förordningen om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

⁹⁷ Prop. 2007/08:160 Utökad elektroniskt informationsutbyte, s. 169.

⁹⁸ 12–13 §§ AfPuL, 13 b och 16 §§ AfPuF.

⁹⁹ Dvs. för tillhandahållande av information som behövs inom socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453), se 5 § 5 AfPuL.

Personuppgiftsbehandling hos socialtjänsten

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns i 12 kapitlet socialtjänstlagen och i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL). Till lagen anknyter förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuF).

Enligt 6 § SoLPuL får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Personuppgifter får även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Enligt lagen får alltså samtliga kategorier av personuppgifter i och för sig behandlas inom socialtjänsten. Någon uttömmande reglering av för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas görs inte i lagen.¹⁰⁰ I 12 § SoLPuF anges dock de ändamål för vilka kommunala myndigheter får behandla personuppgifter, bland annat för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

I 7 § SoLPuL anges att socialtjänsten får behandla person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Personuppgifterna får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten.

Om hinder inte möter från sekretessynpunkt eller annars får personuppgifter lämnas ut på vilket medium som helst, även på medium för automatiserad behandling.¹⁰¹

¹⁰⁰ Se Clevesköld, Lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (2001:454) 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-25) och 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

¹⁰¹ Se Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (10 jan. 2023, version 36, JUNO), kommentaren till 8 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten samt 8 § samma lag.

13.3 Kontroll och sanktioner mot arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen

I detta avsnitt beskrivs Arbetsförmedlingens arbete med kontroll och sanktioner och på vilka sätt arbetssökande med ekonomiskt bistånd berörs. Den rättsliga regleringen kring Arbetsförmedlingens kontroller beskrivs närmare i avsnitt 13.2.2.

13.3.1 Ett nytt sanktionssystem för arbetssökande har införts stegvis

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att löpande kontrollera att arbetssökande som får eller ansöker om ersättning från en arbetslöshetskassa eller programersättning uppfyller villkoren för rätt till ersättning och inte bryter mot sanktionsbestämmelserna.¹⁰² Personer med dessa ersättningar kan varnas eller stängas av från ersättningen om de inte uppfyller villkoren. Kontrollen syftar till att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt, att matchningen på arbetsmarknaden ska fungera och till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.¹⁰³

Systemet med kontroll av de arbetssökande enligt regelverket för sanktioner har införts stegvis, med start den 1 september 2013 när enbart arbetslöshetsförsäkringen omfattades. Systemet har senare utökats till att också gälla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program: aktivitetsstöd och utvecklingsersättning den 1 mars 2015 och etableringsersättning den 1 januari 2018.¹⁰⁴

Sanktionssystemet ska vara handlingskorrigerande, det vill säga det ska ge den sökande möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren för att få ersättning vid arbetslöshet.

¹⁰² 16 § verksamhetsförordningen och 6 kap. 12 § andra stycket ersättningsförordningen.

¹⁰³ Arbetsförmedlingen (2023) Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning.

¹⁰⁴ Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd och prop. 2016/17:175 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Personer med aktivitetsstöd som deltar i programmet jobb- och utvecklingsgarantin omfattades redan från den 1 januari 2014 av ökad kontroll genom att de skulle lämna aktivitetsrapporter.

Det finns en sanktionstrappa för arbetssökande som erhåller arbetslöshetsersättning eller programersättning

Den ändrade kontrollen av personer med arbetslöshetsersättning innebar att en ytterligare så kallad åtgärdsgrund infördes, men att sanktionerna över lag mildrades. Redan innan kunde åtgärder vidtas när den sökande förlängde tiden i arbetslöshet eller om den sökande orsakade arbetslösheten. Förändringen innebar att åtgärder också ska vidtas när en sökande missköter sitt arbetssökande. Regeringen menade vidare att respektive åtgärdsgrupp borde innehålla en trappa för att visa på allvarligheten i att upprepa handlingar som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Regeringen ansåg också att åtgärdsrapporna måste se olika ut eftersom de handlingar som kan föranleda en åtgärd är av skiftande natur. Att orsaka sin arbetslöshet får till exempel ses som mer allvarligt än att missköta sitt arbetssökande.¹⁰⁵

Vilka sanktioner som gäller för olika åtgärdsgrunder och vid olika tillfällen för personer med arbetslöshetsersättning redovisas i tabell 13.1.

Tabell 13.1 Sanktionstrappa för arbetssökande med arbetslöshetsersättning 2024

Avstängning anges i antal dagar

| Tillfälle | Missköter sitt arbetssökande | Förlänger sin tid i arbetslöshet | Orsakar sin arbetslöshet |
|-----------|--|--|--|
| Första | Varning | 5 dagar | 20 eller 45 dagar ¹ |
| Andra | 1 dag | 10 dagar | 20 eller 45 dagar ¹ |
| Tredje | 5 dagar | 45 dagar | Rätt till ersättning upphör ² |
| Fjärde | 10 dagar | Rätt till ersättning upphör ² | – |
| Femte | Rätt till ersättning upphör ² | – | – |

Anm.: ¹ 20 dagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varat högst 10 dagar, annars 45 dagar.

² Sökanden har inte rätt till ersättning förrän hen på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor.

Källa: 43–43 b §§ ALF.

¹⁰⁵ Prop. 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m., s. 28.

Motsvarande system med olika sanktioner finns för dem som erhåller programersättning.¹⁰⁶ De sanktioner som gäller för olika åtgärdsgrunder och vid olika tillfällen för personer med programersättning redovisas i tabell 13.2. En avstängning enligt 6 kap. 2, 3 eller 4 § ersättningsförordningen får inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från den dag då avstängningen började gälla.¹⁰⁷

Tabell 13.2 Sanktionstrappa för programdeltagare med ersättning 2024

Avstängning anges i antal dagar

| Tillfälle | Misskötter sig | Förlänger sin tid i arbetslöshet | Lämnar eller har skilts från sitt arbete |
|-------------|-----------------------|----------------------------------|--|
| Första | Varning | 5 dagar | 20 eller 45 dagar ² |
| Andra | 1 dag | 10 dagar | – |
| Tredje | 5 dagar | 45 dagar ¹ | – |
| Fjärde | 10 dagar | – | – |
| Femte osv., | 45 dagar ¹ | – | – |

Anm.: ¹ 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

² 20 dagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varit högst 10 dagar, annars 45 dagar.

Källa: 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen.

13.3.2 Studier visar att kontroll- och sanktionssystemet har påverkat de arbetssökandes sökbeteende

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat effekterna av kontroll- och sanktionssystemet för personer med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Rapporten studerar en intensivare kontroll till följd av införandet av aktivitetsrapporteringen och regeländringar som medförde kraftigt ökad risk att få neddragen ersättning (sanktion) om man bryter mot bidragsreglerna. Enligt rapporten ledde de förändringar som infördes under 2013–2014 till att de arbetssökande fortare lämnade arbetslöshet för arbete. Det betyder att kontroll och sanktioner kan ha betydelse för de arbetssökandes sökbeteende. Den totala effekten av reformerna består dels av en direkt effekt av en faktisk sanktion, dels av en så kallad hoteffekt. Hoteffekten innebär att hotet om att få en sanktion är avskräckande, vilket kan påverka regelefterlevnad,

¹⁰⁶ Med undantag för etableringserättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av handlingsplan samt deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 dagar med ersättning.

¹⁰⁷ 6 kap. 11 § ersättningsförordningen.

hur många jobb som söks, och därigenom hur fort de arbetslösa kommer i arbete. För män med arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd är hoteffekten betydande, medan kvinnor inte förefaller påverkas. En möjlig förklaring kan enligt författarna vara att kvinnor oftare följer reglerna även utan mer kontroll och ökad sanktionsrisk. Av redovisningen framgår vidare att både kvinnor och män med arbetslöshetsersättning påverkas av att få sanktioner. Författarna konstaterar att resultaten är i linje med resultat från liknande studier från andra länder.¹⁰⁸

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) noterar också att kontrollarbetet kan ha effekt på de arbetssökandes beteende.¹⁰⁹ Slutsatsen dras baserat på en variation i kontrollarbetet som uppstod i samband med att Arbetsförmedlingen hade ett tillfälligt stopp i sitt kontrollarbete våren och sommaren 2020. När kontrollarbetet kom igång igen ökade antalet underrättelser om att sökande inte hade lämnat sin aktivitetsrapport i tid kraftigt. Månaderna efter minskade underrättelserna sedan kraftigt. IAF förklarar detta som en tillfällig handlingskorrigerande effekt när underrättelsen ledde till en varning eller sanktion. Med handlingskorrigerande menas att sanktionssystemet ska ge den sökande möjlighet att ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren för att få ersättning vid arbetslöshet. För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program fortsatte dessa underrättelser därefter att minska och låg under större delen av 2021 på en lägre nivå än innan stoppet i kontrollarbetet. När det gäller underrättelser som skickades för arbetssökande med arbetslöshetsersättning varade den nedåtgående trenden dock under en kortare tid och vände åter uppåt under våren 2021.

13.3.3 Arbetsförmedlingens kontroll av personer med ersättning från arbetslöshetskassa eller programersättning har stärkts och effektiviserats

Arbetsförmedlingens roll är att kontrollera, och vid behov underrätta arbetslöshetskassan, om en arbetssökande med arbetslöshetsersättning inte uppfyller villkoren för försäkringen. Arbetslöshetskassan utreder och beslutar om eventuella sanktioner. När det gäller

¹⁰⁸ Lombardi och Vikström (2019).

¹⁰⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022) Kontrollarbetets utveckling i en arbetsförmedling i förändring.

arbetssökande med programersättning kontrollerar, utreder och beslutar Arbetsförmedlingen om eventuella sanktioner. Försäkringskassan som är utbetalande myndighet för programersättningarna verkställer besluten om sanktion för sådana ersättningar.

Aktivitetsrapporterna ska underlätta Arbetsförmedlingens kontrollarbete

Som en del av det nya kontroll- och sanktionssystemet infördes ett krav på att den som är arbetslös regelbundet ska lämna en aktivitetsrapport och i den redovisa de åtgärder hen har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.¹¹⁰ Syftet med aktivitetsrapporten var att underlätta myndighetens kontrollarbete och möjlighet att identifiera sökande som har behov av extra stöd i sitt arbetssökande.¹¹¹

Arbetsförmedlingen granskar de arbetssökandes aktivitetsrapporter och bedömer om en underrättelse ska skickas

Arbetsförmedlingen har valt att organisera kontrollarbetet på samma sätt när det gäller arbetslöshetsersättningen och programersättningarna.¹¹² Sedan september 2019 har Arbetsförmedlingen en automatisk, riskbaserad granskning av aktivitetsrapporter.¹¹³ Det innebär att samtliga aktivitetsrapporter granskas automatiskt utifrån ett antal kriterier. De aktivitetsrapporter som inte uppfyller samtliga kriterier sorteras ut för manuell granskning. Vissa aktivitetsrapporter granskas manuellt efter ett stickprovsurval även om de uppfyller kriterierna.

Den manuella granskningen av aktivitetsrapporterna ur ett kontrollperspektiv handläggs sedan mars 2020 av särskilda kontrollhandläggare på en granskningsenhet. Handläggaren granskar rapporten för att se om den arbetssökande aktivt har sökt lämpliga arbeten och i övrigt uppfyller villkoren för sin ersättning. Granskningen kan även

¹¹⁰ 6 a § verksamhetsförordningen.

¹¹¹ Prop. 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 29.

¹¹² Det är inte reglerat att Arbetsförmedlingen ska skicka en underrättelse när det finns skäl att anta att en programdeltagare inte uppfyller villkoren för ersättningen, men myndigheten har valt att arbeta på motsvarande sätt som för arbetslöshetsersättningen.

¹¹³ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022).

bestå i stickprovskontroller av de i aktivitetsrapporten redovisade sökta arbetena.¹¹⁴

Arbetsförmedlingens granskningsenheter tar också emot så kallade signaler. Signaler kan skickas automatiskt, exempelvis när en arbetssökande inte träffar eller kontaktar Arbetsförmedlingen senast ett visst datum. Det kan också vara en manuell signal, exempelvis från en arbetsförmedlare som iakttagit något som rör sanktionsbestämmelserna.¹¹⁵

När det gäller programdeltagare tar granskningsenheterna även emot så kallade avvikelserapporter från leverantörerna av arbetsmarknadspolitiska insatser. Leverantörerna ska skicka avvikelserapporter när deltagarens agerande inte följer den uppgjorda planeringen eller när leverantören får kännedom om händelser som kan innebära att deltagaren genom sitt agerande missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet.¹¹⁶

Den automatiska och riskbaserade granskningen av aktivitetsrapporter är en sortering utifrån om aktivitetsrapporten har en hög eller låg risk att Arbetsförmedlingen behöver agera på innehållet i rapporten. Arbetsförmedlingen kan antingen agera genom att skicka en underrättelse till arbetslöshetskassan eller att återkoppla någon information till arbetsförmedlaren. Om en rapport bedöms ha låg risk kan den markeras som granskad automatiskt och om den har hög risk sorteras den till manuell granskning av handläggare. Att en aktivitetsrapport sorteras till manuell handläggning innebär inte nödvändigtvis att den inte uppfyller kriterierna eller att den arbetssökande har gjort något fel.

En aktivitetsrapport sorteras till manuell granskning om en eller flera av följande kriterier är uppfyllda

- Aktivitetsrapporten har lämnats in på alternativt sätt (det vill säga på pappersblanketten eller muntligt).

¹¹⁴ Arbetsförmedlingen (2023) Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning.

¹¹⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (2023). Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022.

¹¹⁶ Arbetsförmedlingen (2023) Avvikelse- och avvikelserapportering vid upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Uppgiftsskyldigheten i föreskriften motsvarar det som tidigare reglerats genom avtal och överenskomelser. Leverantörerna utför insatserna på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

- Den arbetssökande har redovisat flera identiska sökta jobb i aktuell aktivitetsrapport (identisk information i fälten företag, yrke och ort).
- Den arbetssökande har redovisat flera identiska sökta jobb som i föregående aktivitetsrapport (identisk information i fälten företag, yrke och ort).
- Den arbetssökande har inte redovisat att hen har genomfört alla obligatoriska aktiviteter i handlingsplanen.
- De fem senaste aktivitetsrapporterna har markerats som granskade helt automatiskt.
- Den arbetssökande har redovisat fritextinformation i någon av de två fälten rehabiliteringssamverkan (förstärkt samverkan med Försäkringskassan) eller motiveringsfältet till varför de har lämnat in en aktivitetsrapport utan att redovisa några sökta jobb eller andra aktiviteter.
- Den arbetssökande är i en kategori där de kan få arbetslöshetsersättning och har redovisat att de studerar.
- Antalet sökta jobb är i intervallet 0–5 (med sökta jobb avses här spontanansökningar, annonserade jobb, sökt platsförslag och sökt platsanvisningar).
- Om antalet sökta jobb är i intervallet 6–8 (med sökta jobb avses här spontanansökningar, annonserade jobb, sökt platsförslag och sökt platsanvisningar) och rapporten inte har sorterats till manuell granskning på grund av någon av de tidigare nämnda reglerna sorteras 10 procent till manuell granskning som en form av inbyggt stickprov.

Vissa delar i den automatiska och riskbaserade granskningen av aktivitetsrapporter utgår således från vad som står i handlingsplanen, exempelvis regeln om att aktivitetsrapporten sorteras till manuell granskning om den arbetssökande inte har redovisat att hen har genomfört alla obligatoriska aktiviteter i handlingsplanen.

Granskningen får antingen utfallet att rapporten markeras som granskad automatiskt eller att den sorteras till manuell granskning av en handläggare. Orsaken till att den har sorterats till manuell granskning skickas till Arbetsförmedlingens datalager. Orsaken till

att den har sorterats till manuell granskning visas även upp i Arbetsförmedlingens handläggningssystem så att handläggarna får denna information när de ska granska en aktivitetsrapport manuellt.¹¹⁷

Arbetslöshetskassan får underrättelser och utreder och beslutar om eventuell sanktion

När en arbetssökande som får eller ansöker om arbetslöshetsersättning inte lämnar in sin aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid skickas automatiskt ett meddelande till arbetslöshetskassan och information om meddelandet till den arbetssökande.¹¹⁸ Arbetsförmedlingen ska även skicka ett meddelande till arbetslöshetskassan om det finns skäl att anta att den arbetssökande inte uppfyller de allmänna villkoren, missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet och när hen åter uppfyller de allmänna villkoren.¹¹⁹

Arbetslöshetskassan utreder och beslutar därefter om sanktion om den arbetssökande har misskött sitt arbetssökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller orsakat sin arbetslöshet. Sanktionen kan antingen bestå i varning eller avstängning från rätt till ersättning. Arbetslöshetskassan utreder och beslutar även om den arbetssökande uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning vid arbetslöshet.¹²⁰

Arbetsförmedlingens enhet för prövning av ersättningar underrättar och beslutar om eventuell sanktion

Om granskningsenheten bedömer att en signal eller en avvikelserapport kan antas innebära att en programdeltagare inte uppfyller villkoren för ersättning, skickas en underrättelse till en enhet inom Arbetsförmedlingen som prövar rätten till programersättningar. En programdeltagare kan varnas eller stängas av från rätt till ersättning

¹¹⁷ Arbetsförmedlingen (2024) Svar på frågor från socialdepartementet gällande granskning av aktivitetsrapporter.

¹¹⁸ Arbetsförmedlingen (2022) Aktivitetsrapportering.

¹¹⁹ 16 och 16 a §§ verksamhetsförordningen.

¹²⁰ 9, 43, 43 a-b §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

om hen missköter sig, förlänger tiden i arbetslöshet eller själv orsakar sin arbetslöshet.¹²¹

Ansvar för hanteringen av sanktioner är delat mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Om Arbetsförmedlingen har fattat beslut om avstängning ska Försäkringskassan skyndsamt underrättas om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade. Försäkringskassan beslutar vilka dagar som ingår i avstängningstiden.¹²² Underrättelsen till Försäkringskassan sker automatiskt.¹²³

Långt ifrån alla underrättelser prövas och leder till en sanktion

IAF redovisar statistik över Arbetsförmedlingens och arbetslöshetskassornas olika delar av kontrollarbetet av individersättningar vid arbetslöshet. Denna statistik ger en bild av underrättelsernas användning och betydelse i kontrollarbetet.

Arbetsförmedlingens granskningsenheter mottog totalt cirka 119 100 manuella signaler under 2022, varav de flesta avsåg personer med arbetslöshetsersättning (se tabell 13.3). Antalet avvikelserapporter från leverantörerna uppgick till totalt cirka 659 900, varav 140 500 avsåg frånvaro av okänd orsak. I de flesta fall var orsaken till frånvaron vård av barn, sjukdom eller arbete.

Totalt skickade Arbetsförmedlingen cirka 1 096 700 underrättelser för personer med arbetslöshetsersättning eller programersättning. De underrättelser som Arbetsförmedlingen skickar till arbetslöshetskassorna går till en så kallad meddelandebank. Arbetslöshetskassorna mottar dessa underrättelser först när en arbetssökande lämnar in en ansökan om arbetslöshetsersättning. Antalet mottagna underrättelser uppgick till cirka 277 200. Dessa kan prövas eller avskrivas, till exempel om personen inte ansöker om ersättning för dagen för händelsen. Arbetslöshetskassan gör en självständig prövning av ärendet och kan således göra en annan bedömning än Arbetsförmedlingen gjorde när underrättelsen skickades. Av de mottagna underrättel-

¹²¹ Jämför 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen. Vissa programdeltagare är undantagna från sanktioner. Det gäller vissa deltagare i etableringsprogrammet, deltagare i det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan och deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 dagar med ersättning och inte längre har rätt till ersättning.

¹²² 6 kap. 12 § ersättningsförordningen.

¹²³ Arbetsförmedlingen (2023) Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning.

serna prövade arbetslöshetskassorna drygt en tredjedel. Av prövningarna ledde 88 procent till en sanktion.

Underrättelser som avser programdeltagare prövas av Arbetsförmedlingen. Totalt skickades cirka 435 000 underrättelser till enheten för prövning, och mer än hälften (cirka 251 000) av dessa prövades. Sanktionsgraden var högre för programmen än för arbetslöshetsersättningen, och varierade mellan 95 och 99 procent.

Tabell 13.3 Signaler, underrättelser och sanktioner för ersättningstagare

Antal

| | Arbetslöshets- ersättning | Aktivitets- stöd | Etablerings- ersättning | Utvecklings- ersättning |
|-------------------------|------------------------------|---------------------|----------------------------|----------------------------|
| Manuella signaler | 87 980 | 23 830 | 1 923 | 5 357 |
| Avvikelse rapporter | | 106 865 | 1 867 | 31 784 |
| Skickade underrättelser | 660 414 | 311 142 | 17 716 | 106 394 |
| Mottagna underrättelser | 277 182 | – | – | – |
| Prövade underrättelser | 103 444 | 178 737 | 12 420 | 60 210 |
| Sanktionsgrad, % | 88 | 95 | 96 | 99 |

Anm.: I tabellen redovisas enbart manuella signaler som skickas av arbetsförmedlare. Därutöver förekommer automatiska signaler vid uteblivet besök eller kontakt. För arbetslöshetsersättningen ingår underrättelser med grund i 43–43 b §§ ALF och för programersättningarna underrättelser med grund i 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen. Sanktionsgrad avser hur stor andel av de prövade underrättelserna som ledde till beslut om varning eller avstängning (underrättelser om att missköta sig eller sitt arbetssökande). IAF kan i sin databas inte följa vilka signaler eller vilka avvikelse rapporter som ledde till underrättelser eller på vilka grunder.

Källa: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2023) Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022.

13.3.4 Arbetsförmedlingen granskar personer som varken tar emot arbetslöshetsersättning eller programersättning men vidtar få åtgärder

Det finns personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen utan att motta vare sig arbetslöshetsersättning eller programersättning. Det gäller framför allt personer som är inskrivna som öppet arbetslösa och som inte har arbetslöshetsersättning. Personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin utan att tidigare ha haft arbetslöshetsersättning har rätt till aktivitetsstöd i 450 ersättningsdagar. Det finns således en grupp deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som saknar programersättning trots att de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Dessa personer ska, liksom andra inskrivna, lämna in aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen. Som huvudregel leder granskningen av dessa personers aktivitetsrapporter inte till någon åtgärd hos Arbetsförmedlingen. Det beror på att det inte är aktuellt med sanktioner för personer som inte mottar någon ersättning. Undantaget är om Arbetsförmedlingen upptäcker att en person som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter. Arbetsförmedlingen ska då utreda om personens anvisning till programmet ska återkallas.¹²⁴ För öppet arbetslösa utan arbetslöshetsersättning leder granskningen inte till någon åtgärd hos Arbetsförmedlingen utöver att hen kan erbjudas stöd till ökad aktivitet.

13.3.5 Socialnämnden får begränsat med information om Arbetsförmedlingens kontrollarbete

Biståndsmottagare som har arbetslöshet som försörjningshinder ska stå till arbetsmarknadens förfogande (se vidare 12.2.1). I den skyldigheten ingår att vara inskriven på Arbetsförmedlingen. Arbetsökande biståndsmottagare som har arbetslöshets- eller programersättning omfattas av sanktionssystemet och Arbetsförmedlingens kontrollarbete på samma sätt som de arbetssökande som inte mottar ekonomiskt bistånd.

Socialnämnden får inga underrättelser om sanktionsbeslut, men har rätt att ta del av arbetslöshetskassornas och Försäkringskassans beslut om ersättning för biståndsmottagare med arbetslöshets- eller programersättning

I de fall en biståndsmottagare som mottar arbetslöshetsersättning eller programersättning kan antas inte uppfylla villkoren för ersättningen skickas en underrättelse till arbetslöshetskassan respektive Arbetsförmedlingens enhet för prövning av rätt till programersättning. Inte i något av fallen skickas en underrättelse till socialnämnden.

Socialnämnden har dock rätt att ta del av uppgift om arbetslöshetskassans beslut om avstängning från rätt till ersättning och beslut

¹²⁴ 15 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 2 kap. 8 § ersättningsförordningen.

om fränkännande av rätt till ersättning.¹²⁵ Socialnämnden har också rätt att från Försäkringskassan ta del av uppgift om vilken förmån, ersättning eller annat stöd som beviljats och under vilken tidsperiod samt i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd har utgetts.¹²⁶

Många arbetslösa biståndsmottagare saknar program- eller arbetslöshetsersättning

Arbetsförmedlingen granskar alla aktivitetsrapporter. Men i de fall en person saknar ersättning saknas i princip kontrollperspektivet. I stället kan information utifrån ett stödjande perspektiv skickas vidare till arbetsförmedlare och den arbetssökande. Undantaget är deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter. I detta fall kan personens anvisning till programmet återkallas. I vilken grad arbetslösa biståndsmottagare omfattas av Arbetsförmedlingens kontrollarbete och vilka uppgifter socialnämnden kan ta del av påverkas således av om biståndsmottagaren mottar arbetslöshetsersättning, programersättning eller saknar sådan ersättning. Många arbetslösa biståndsmottagare har varken arbetslöshetsersättning eller programersättning. År 2022 saknade tre fjärdedelar av de inskrivna biståndsmottagarna en ersättning (se tabell 13.4). Övriga biståndsmottagare erhöll främst aktivitetsstöd eller etableringsersättning, och bara en mindre andel mottog arbetslöshetsersättning.

¹²⁵ 4 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).
Avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring och beslut om fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag.

¹²⁶ 3 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Tabell 13.4 Ersättningar vid arbetslöshet för personer som var inskrivna på Arbetsförmedlingen 2022

Antal personer i genomsnitt per månad

| | Utan ekonomiskt bistånd | Med ekonomiskt bistånd |
|--|-------------------------|------------------------|
| Arbetslöshetsersättning | 68 300 | 900 |
| Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning | 108 900 | 15 000 |
| Etableringsersättning | 6 800 | 3 200 |
| Ingen sådan ersättning | 118 100 | 34 000 |

Anm.: I tabellen ingår öppet arbetslösa och arbetslösa i program (Arbetsförmedlingens sökandekategorier 11, 95, 96, 97, 98, 28, 46, 54, 68, 69, 70, 74, 80, 81, 83 och 86).

Källa: Analysflödesdatabasen.

13.4 Kommunerna om behov av och inhämtande av uppgifter från Arbetsförmedlingen

I detta avsnitt redogörs för kommunernas uppfattning om deras behov av och inhämtande av information från Arbetsförmedlingen.

13.4.1 Kommunerna vill delges information vid misstanke om att en biståndsmottagare inte står till Arbetsmarknadens förfogande

Av utredningens kommunenkät framgår att i princip alla kommuner (96 procent) anser att kommunen har behov av att Arbetsförmedlingen på eget initiativ lämnar information till socialnämnden när Arbetsförmedlingen gör bedömningen att en biståndsmottagare sannolikt inte står till arbetsmarknadens förfogande. På ett av utredningens nätverksmöten förde en kommun fram att de efterfrågade ett system som innebär att Arbetsförmedlingen skickar en digital signal om att den arbetssökande inte följer planeringen på motsvarande sätt som Arbetsförmedlingen gör till arbetslöshetskassan.

13.4.2 Kommunerna efterfrågar att ytterligare uppgifter kan lämnas elektroniskt till socialnämnden

I Sveriges kommuner och regioners kartläggning efterfrågas 14 ytterligare informationsmängder

Sveriges kommuner och regioner (SKR) gjorde 2022 en kartläggning av kommunernas behov av utökad information och handläggningsprocesser inom området arbetsmarknad och ekonomiskt bistånd.¹²⁷ Kartläggningen bygger på beskrivningar och erfarenheter från tio kommuner i SKR:s nätverk inom arbetsmarknadsområdet samt ekonomiskt bistånd. I kartläggningen beskrivs vilken ytterligare information som kommunerna önskar att Arbetsförmedlingen ska lämna till socialnämnden elektroniskt (via sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd, SSBTEK, se vidare kapitel 3). Totalt beskrivs ett behov av ytterligare 14 så kallade informationsmängder. De 14 informationsmängderna är:

- Innehållet i aktivitetsrapporten.
- Sanktionsbeslut.
- Avregistreringsorsak.
- Om en person är berättigad till arbetspraktik.
- Om en person har fått beslut om anvisning och till vilken tjänst eller leverantör samt under vilken period beslutet gäller.
- Funktionsnedsättningskod.
- Antal förbrukade dagar i jobb- och utvecklingsgarantin.
- Innehållet i handlingsplanen.
- Historiska planerade aktiviteter och programbeslut.
- Om en ansökan om stöd eller ersättning har inkommit.
- Om Arbetsförmedlingen begärt kompletterande uppgifter till ansökan och om personen inkommit med sådan komplettering.
- Datum för nästa planeringssamtal.

¹²⁷ SKR (2022) Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom Ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser. De resultat som redovisas i rapporten bygger på beskrivningar och erfarenheter från tio kommuner i SKR:s nätverk inom arbetsmarknadsområdet samt ekonomiskt bistånd.

- Aktiviteter i programbeslut och dess omfattning, det vill säga om dessa avser heltid.
- Om en person har rätt till särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd.

SKR har presenterat rapporten för sina nätverkskommuner och i annan samverkan och inte fått några indikationer på att ytterligare uppgifter borde ingå. SKR har i en hemställan uppmanat regeringen att utöka de informationsmängder som kommuner kan ta del av via SSBTEK från Arbetsförmedlingen.¹²⁸

Beskrivning av de informationsmängder som rör kontroll

Socialnämnden har dels i uppdrag att pröva rätten till ekonomiskt bistånd, där det ingår att följa upp och kontrollera att sökanden står till arbetsmarknadens förfogande, dels att hjälpa den enskilde att undanröja sitt försörjningshinder (se mer i avsnitt 3.2). Att hjälpa den enskilde komma i egen försörjning handlar delvis om att planera hur det ska möjliggöras. De 14 informationsmängderna i SKR:s kartläggning avser socialnämndens båda uppdrag, det vill säga de avser både kontroll och planering.

Utredningens uppdrag är emellertid avgränsat till att avse en utökad uppgiftsskyldighet i syfte att förbättra socialnämndens *kontroll* av om biståndssökande uppfyller kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Uppgifter som används för planering av biståndssökandens aktiviteter faller således utanför uppdraget.

Utredningen bedömer att fem av de i rapporten beskrivna informationsmängderna kan vara relevanta för att socialnämnden ska kunna kontrollera om en biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Nedan beskrivs dessa fem informationsmängder mer detaljerat.

¹²⁸ SKR (2023) Ökad tillgång till information från Arbetsförmedlingen genom SSBTEK och Regeringskansliet, Socialdepartementet (2023) Svar på hemställan från Sveriges Kommuner och Regioner om utökning av informationsmängder från Arbetsförmedlingen i SSBTEK. I sitt svar konstaterar Socialdepartementet att det pågår tre utredningar som behandlar frågan om informationsdelning. Vidare anges att det är viktigt att ett helhetsgrepp tas i frågan om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till andra myndigheter och aktörer och att Socialdepartementet därför kommer invänta utredningarnas slutsatser innan förslag på åtgärder utifrån skrivelsen lämnas.

Orsak till Arbetsförmedlingens beslut om varning eller avstängning

Ett beslut om varning eller avstängning av sådan ersättning som kan lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program kan tydliggöra varför Arbetsförmedlingen beslutat att reducera eller dra in en persons stöd eller ersättning. Sådan information kan ha betydelse för rätten till ekonomiskt bistånd. Om Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut på grund av ogiltig frånvaro kan det innebära att personen inte har rätt till ekonomiskt bistånd. Om reduceringen/indragningen av stöd eller ersättning i stället beror på att personen varit sjuk kan det vara aktuellt för personen att ansöka om exempelvis sjukpenning.

Orsak till att en person avregistrerats från Arbetsförmedlingen

Information om varför en person inte längre är inskriven på Arbetsförmedlingen kan vara av betydelse för bedömningen av om hen står till arbetsmarknadens förfogande. Personen kan till exempel anses inte uppfylla kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande om hen har skrivit ut sig från Arbetsförmedlingen på eget initiativ. Arbetsförmedlingen registrerar sju olika avregistreringsorsaker. En del av de som avregistreras är av okänd anledning, detta kan bero på att Arbetsförmedlingen exempelvis inte längre kan få kontakt med personen.

Innehållet i en persons aktivitetsrapport

Av en persons aktivitetsrapport framgår det bland annat hur aktiv personen har varit i sitt arbetssökande. Sådan information kan ha betydelse för att kunna bedöma om den biståndssökande har stått till arbetsmarknadens förfogande. Informationen behövs också för att, vid behov, kunna erbjuda kompletterande insatser.

Innehållet i en persons handlingsplan

I handlingsplanen ska Arbetsförmedlingen bland annat ange sin bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter och arbetssökandets in-

riktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde.¹²⁹ Innehållet i personens handlingsplan med Arbetsförmedlingen beskrivs ha betydelse för socialtjänstens bedömning av om denna planering är tillräcklig för att personen kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid, eller om det behövs en kompletterande planering hos kommunen.

Omfattningen av de aktiviteter som ingår i en persons programbeslut

Information om i vilken omfattning en person är i aktivitet enligt Arbetsförmedlingens planering kan ha betydelse för socialtjänstens bedömning av om en person står till arbetsmarknadens förfogande. Om planeringen inte motsvarar heltid kan personen antingen behöva en kompletterande planering med kommunen för resterande tid, alternativt behöva visa att hen har godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid.

Utredningens kommunnätverk delar uppfattningen att de fem beskrivna informationsmängderna är relevanta och viktiga

Utredningen har diskuterat de nämnda informationsmängderna med utredningens kommunnätverk på ett digitalt nätverksmöte. Samtliga sexton kommuner menade att alla fem beskrivna uppgifter var relevanta och viktiga. Flera kommuner lyfte fram att de viktigaste uppgifterna är orsak till avregistrering och sanktionsbeslut. Några kommuner menade att de inte kunde rangordna vilka uppgifter som var viktigast. Några kommuner bedömde att det även vore värdefullt med funktionshinderskoden.

13.4.3 Kommunerna uppger att den information som omfattas av uppgiftsskyldighet ofta inte är tillräcklig, och att samtyckeshanteringen är resurskrävande

Enligt SKR:s kartläggning har kommunerna i handläggningen av ansökan om ekonomiskt bistånd ofta behov av att få mer information från Arbetsförmedlingen än den som omfattas av uppgiftsskyldig-

¹²⁹ 5 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

heten¹³⁰ och således kan inhämtas genom SSBTEK. Utredningens nätverkskommuner bekräftar den bild som ges i SKR:s rapport. Den information som omfattas av uppgiftsskyldighet är oftast inte tillräcklig för att bedöma om den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande och kommunen behöver därför inhämta mer information som kräver samtycke.

Att inhämta samtycken är tidskrävande och uppgiften faller ofta på kommunens handläggare, enligt SKR:s rapport. Om det inte finns ett registrerat samtycke hos Arbetsförmedlingen, vilket enligt SKR är vanligt förekommande, behöver socialnämnden inhämta detta från den biståndssökande. Det medför både administration och väntetid för socialnämnden. Väntetiden består av att de behöver vänta på svaret från Arbetsförmedlingen och upprepa samma procedur för varje ny frågeställning. Samtycken har vanligen en begränsad giltighetstid och behöver uppdateras efter en tid.

Flertalet av de kommuner som SKR har haft kontakt med i kartläggningen önskade en smidigare hantering för inhämtning av samtycken från biståndssökanden. I dag har Arbetsförmedlingen en samtyckesmall som myndigheten vill att kommunen ska använda. Socialnämnden har egna blanketter och uppfattar att det är dubbelarbete att behöva använda även Arbetsförmedlingens. Det finns i dag ingen återkoppling till socialnämnden när samtycket väl är registrerat hos Arbetsförmedlingen. Enligt flera kommuner i SKR:s rapport skulle det därför underlätta om det i SSBTEK fanns information om eventuellt samtycke hos Arbetsförmedlingen och giltighetstiden för detta.

Den bild som ges av SKR:s rapport bekräftas av utredningens nätverkskommuner. De menar att det är resurskrävande för socialtjänsten med samtyckeshantering. Det tar tid att få samtycke, och alla samtycker inte.

13.4.4 Kommunerna anser att digital informationsdelning är mest effektivt, men inte alltid tillräckligt

Samtliga av utredningens nätverkskommuner tar upp vikten av att kunna dela information digitalt. Det gäller både samtycken och övrig information. De lösningar som nämns handlar exempelvis om att

¹³⁰ Här avses uppgiftsskyldighet enligt då gällande reglering.

kunna använda SSBTEK eller Säker digital kommunikation (SDK). Den senare innebär att handläggare digitalt på ett säkert sätt kan efterfråga och ta del av ostrukturerad information. I dagsläget är Arbetsförmedlingen ansluten till SDK, men endast ett fåtal kommuner är anslutna. Den digitalt delade informationen är enligt utredningens nätverkskommuner emellertid inte alltid tillräcklig, eller den bästa formen för informationsinhämtning, utan behöver kompletteras med annan samverkan och personliga kontakter.

Flera kommuner efterfrågar bättre kontaktvägar till de personliga handläggarna på Arbetsförmedlingen och anser att en återgång till personliga möten med handläggarna skulle vara värdefullt.

När det finns en fungerande samverkan minskar problemet med samtyckeshantering. En av nätverkskommunerna har tagit fram en gemensam samtyckesblankett med Arbetsförmedlingen och samverkar med myndigheten sedan 2018. Arbetsförmedlingen och socialtjänsten använder således en och samma blankett för att utbyta uppgifter mellan verksamheterna. Samtycket används för att kunna utbyta information i samverkansforumet, inte för att inhämta uppgifter från Arbetsförmedlingen i kontrollsyfte. Kommunen anser att samverkan är mycket viktig och fungerar den inte blir det en mycket längre process.

13.5 Arbetsförmedlingens uppgiftsutlämnande

I detta avsnitt beskrivs Arbetsförmedlingens hantering av uppgiftsutlämnande och deras inställning till kommunernas önskemål om att fler uppgifter överförs via SSBTEK.

13.5.1 Arbetsförmedlingens praktiska hantering av utlämnande av uppgifter

När socialtjänsten behöver uppgifter från Arbetsförmedlingen som inte omfattas av uppgiftsskyldighet måste handläggaren inhämta dem på annat sätt än via SSBTEK. Arbetsförmedlingen kan då lämna ut uppgifter som behövs i socialtjänstens handläggning efter att begäran om utlämnandet har inkommit och sekretessprövats.¹³¹

¹³¹ <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/kontakt-for-offentlig-sektor/begaran-nar-du-jobbar-pa-en-kommun>, hämtad 2024-08-21.

Socialtjänsten kan till exempel fylla i ett formulär på Arbetsförmedlingens webbplats eller ta kontakt genom myndighetens telefonnummer för offentlig sektor. De uppgifter som finns dokumenterade kan lämnas ut från en central enhet på Arbetsförmedlingen. Handlar det om personnära uppgifter kan socialtjänsten hänvisas till ett lokalt kontor för utlämnande av informationen.

Om uppgiften är sekretessbelagd krävs att den biståndssökande har samtyckt till att socialnämnden får ta del av uppgifter hos Arbetsförmedlingen för att socialnämnden ska kunna få ta del av uppgiften.¹³² Samtycket måste vara registrerat hos Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen hanterar ärendena i turordning. Enligt Arbetsförmedlingens webbplats ska svaret oftast komma inom fyra arbetsdagar.¹³³ Tid för postleverans kan tillkomma.

13.5.2 Arbetsförmedlingens inställning till att fler uppgifter överförs via SSBTEK

Arbetsförmedlingens rättsavdelning har den 14 april 2023 granskat SKR:s önskemål om att fler informationsmängder ska kunna överföras via SSBTEK och i huvudsak uppgett följande.

Uppgift om orsak till Arbetsförmedlingens beslut om varning eller avstängning, orsak till att en person avregistrerats från Arbetsförmedlingen, innehållet i en persons aktivitetsrapport och handlingsplan samt omfattningen av de aktiviteter som ingår i en persons programbeslut omfattas inte av 7 d § AfPuf. Arbetsförmedlingen noterar att det därför krävs telefonkontakt mellan socialtjänst och Arbetsförmedlingen för att socialnämnden ska kunna få uppgifterna.

Arbetsförmedlingen konstaterar vidare att mycket av den information som socialnämnderna efterfrågar har Arbetsförmedlingen i dag inte möjlighet att tillhandahålla på automatiserad väg utifrån tillämpliga bestämmelser.

Om socialnämnderna ska kunna erhålla även annan information på automatiserad väg krävs en förändring av registerförfattningarna. En sådan förändring ska inte enbart drivas utifrån socialnämndernas

¹³² Samtycke krävs om menbedömningen leder till slutsatsen att uppgiften är sekretessbelagd. Om den biståndssökande inte vill lämna sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut behöver hen på egen hand inhämta informationen från Arbetsförmedlingen och lämna den till socialnämnden. I annat fall får ansökan avgöras på befintligt underlag.

¹³³ <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/kontakt-for-offentlig-sektor/begaran-nar-du-jobbar-pa-en-kommun>, hämtad 2024-08-21.

intressen. Arbetsförmedlingen poängterar att hänsyn också måste tas till Arbetsförmedlingens och dess kunders intressen.

Det är enligt Arbetsförmedlingen tveksamt om all den information som SKR efterfrågar ryms inom 5 § 5 AfPuL. Enligt bestämmelsen får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om, och kontroll av, ekonomiskt bistånd enligt 4 kapitlet socialtjänstlagen. Att socialnämnden behöver uppgifter i planeringssyfte avser inte beslut om, och kontroll av, ekonomiskt bistånd. Det handlar alltså inte bara om att eventuellt utöka vilka personuppgifter som Arbetsförmedlingen får tillhandahålla elektroniskt utan också om på vilken grund socialnämnderna behöver uppgifterna.¹³⁴

13.6 Tidigare och pågående utredningar

I detta avsnitt ges en kort beskrivning av pågående eller nyligen avslutade offentliga utredningar som har tydliga beröringspunkter med utredningens uppdrag. Att det just nu pågår ett flertal utredningar och att andra bereds inom Regeringskansliet innebär att ett förändringsarbete inom närliggande områden pågår.

13.6.1 Tidigare utredning om en utökad uppgiftsskyldighet för att underlätta kontroll av arbetslösa biståndsmottagare

Socialtjänstens behov av att kunna ta del av relevanta uppgifter från Arbetsförmedlingen för att bättre kunna kontrollera om den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande har setts över i Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.¹³⁵ Bakgrunden till uppdraget var de ändrade åtgärdsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen som enligt dåvarande

¹³⁴ Arbetsförmedlingen (2023) Önskemål om utökad information från AF till kommuner – sammanfattande reflektion utifrån SKR:s och kommunernas sammanställning.

¹³⁵ SOU 2015:44 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. I betänkandet lämnades också förslag på ett förtydligande av det i lagen redan befintliga kravet på att den enskilde ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Förslaget lämnades eftersom det av socialtjänstlagen inte uttryckligen framgick vad det innebar att den enskilde i första hand själv ska tillgodose sina behov och vilka krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande. Regeringen lämnade därefter förslag i prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. Riksdagen sade ja till regeringens förslag, se bet. 2015/16:SoU12 och rskr. 2015/16:244.

regering föranledde ett behov av att utveckla stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.¹³⁶

Flera av utredningens förslag om rätt till ytterligare uppgifter har införts

I betänkandet föreslogs¹³⁷ att socialnämnden skulle ges rätt att få ta del av fyra ytterligare uppgifter utöver de som socialnämnden redan hade rätt att ta del av:

- Om en person registrerats som öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller i annan sökandekategori.
- Beslut i fråga om arbetsmarknadspolitiskt program (beslut om anvisning, utskrivning och/eller återkallelse).
- Datum för senaste aktivitetsrapport och om denna inte godkänts.
- I vilken omfattning, hel eller deltid, den enskilde är anmäld som arbetssökande.

Som framgår av avsnitt 13.2.4 har förslagen i de tre första punkterna genomförts.¹³⁸ Socialnämnden har dock inte givits rätt att ta del av i vilken omfattning den enskilde är anmäld som arbetssökande.

Utredningen övervägde om rätten skulle omfatta handlingsplanen, hela aktivitetsrapporten och samtliga sökandekategorier

Utredningen konstaterade att den handlingsplan som upprättas hos Arbetsförmedlingen i princip regelmässigt infordras av socialtjänsten. Av integritetsskäl ansåg utredningen dock att den inte borde omfattas av en uppgiftsskyldighet. Utredningen övervägde även möjligheten att bereda socialnämnden direktåtkomst till aktivitetsrapporten i sin helhet. Detta avfärdades av praktiska skäl. Utredningen

¹³⁶ Dir. 2014:39.

¹³⁷ Bestämmelsen i 5 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) och 7 d § förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (AfPuF).

¹³⁸ Jämför med 5 § 4, 5 och 6 förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) och 7 d § 4, 5 och 6 AfPuF.

ansåg vidare att socialtjänsten inte borde ges rätt att få tillgång till alla de sökandekategorier enligt vilka de enskilda ”kodar” på hos Arbetsförmedlingen eftersom vissa av dem gav uttryck för integritets-känsliga förhållanden, exempelvis att det är fråga om lönebidrags-arbete eller ett offentligt skyddat arbete.¹³⁹

13.6.2 Andra pågående eller avslutade utredningar

Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter

Utredningen hade i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor.¹⁴⁰ Syftet var att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Utredningen lämnade den 31 oktober 2023 sitt betänkande Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel¹⁴¹. I betänkandet lämnas bland annat förslag om en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna samt utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen. I remiss till Lagrådet den 26 september 2024 har regeringen föreslagit att det ska införas en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Regeringen föreslår också ändringar i bland annat offentlighets- och sekretesslagen som innebär en utökad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att trots sekretess lämna uppgifter som behövs i brottsbekämpningen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

¹³⁹ SOU 2015:44 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 226–229.

¹⁴⁰ Dir. 2022:37 och dir. 2023:11.

¹⁴¹ SOU 2023:69 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

Utredning om förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

En särskild utredare ska göra en översyn av den reglering som styr informationsutbytet och behandlingen av personuppgifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.¹⁴² Syftet är att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Utredaren ska bland annat lämna förslag på hur informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer kan förbättras för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lämna förslag på en ny och ändamålsenlig dataskyddsreglering för Arbetsförmedlingen och vid behov för Kammarkollegiet samt lämna förslag på hur de lagar som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan regleras mer sammanhållet och ändamålsenligt. Genom tilläggsdirektiv den 7 november 2024 fick utredaren även i uppdrag att se över vilka förutsättningar som ska gälla för Arbetsförmedlingens kontrollbesök hos arbetsgivare som anställer med stöd och hos anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser.¹⁴³ Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2025.

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

En särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt OSL jämföras med myndigheter.¹⁴⁴ Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd informa-

¹⁴² Dir. 2023:65.

¹⁴³ Dir. 2024:106.

¹⁴⁴ Dir. 2023:146.

tion kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Den 2 september lämnade utredningen delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter.¹⁴⁵ Uppdraget ska slutredovisas den 28 april 2025.¹⁴⁶

Utredningen om aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd

En utredare fick i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetskrav kan införas i socialtjänstlagen. I promemorian *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet* presenteras förslag till aktivitetskrav.¹⁴⁷ Förslagen innebär ett krav för socialnämnden att ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull sysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd. Aktiviteterna föreslås utgöras av sådant som syftar till att motivera individen eller öka förmågan att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser. Även aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar ingår liksom arbetsplatsförlagda aktiviteter och aktiviteter som inriktas på jobbsökande. Aktivitetskravet ska fylla det glapp som kan finnas mellan arbetslösas förmåga att delta i aktiviteter och de krav som ställs på deltagarna i Arbetsförmedlingens insatser och program.

Kravet på aktivitet ska ställas på vuxna som haft försörjningsstöd sedan minst två månader, men får ställas tidigare om socialnämnden har behov av det. Det kan till exempel vara för att kontrollera en individ vid misstanke om att individen arbetar svart eller annars inte står till arbetsmarknadens förfogande. Kravet ska motsvara den tid som personen har förmåga att delta i aktiviteterna, men inte överstiga 40 timmar per vecka.

När socialnämnden ställer krav på att en enskild ska delta i insatser enligt aktivitetskravet ska nämnden, om den enskilde är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, lämna uppgift till Arbetsförmedlingen om att den enskilde deltar i insatser enligt aktivitetskravet. Socialnämnden ska även på begäran av Arbetsför-

¹⁴⁵ SOU 2024:63.

¹⁴⁶ Dir. 2024:87.

¹⁴⁷ Ds 2024:29.

medlingen lämna uppgift till förmedlingen om vilka insatser enligt aktivitetskravet en person som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen deltar i samt vilka framsteg socialnämnden bedömer att den enskilde har gjort.

Vidare föreslås socialnämnden få rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av uppgifter om enskilda avseende

- i de fall en person är anvisad till verksamhet på deltid i ett arbetsmarknadspolitiskt program, skälen för att beslutet avsett verksamhet på deltid,
- vilka skyldigheter en person har enligt sin handlingsplan,
- hur många timmar per vecka Arbetsförmedlingen bedömer att en person behöver för fullgörandet av sina skyldigheter enligt sin handlingsplan exklusive krav på eget arbetssökande, och
- vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och i förekommande fall start- och slutdatum för dessa.

Promemorian har skickats på remiss.

Utredning om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning

En utredare gavs i uppdrag att bistå Arbetsmarknadsdepartementet med att analysera och föreslå hur informationsutbytet kan förbättras mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i syfte att underlätta övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning samt förbättra möjligheterna till uppföljning.¹⁴⁸ Utredningen har i en promemoria¹⁴⁹ lämnat förslag om uppgiftsskyldigheter för Arbetsförmedlingen gentemot en kommun och för en kommun gentemot Arbetsförmedlingen som innebär att nödvändiga uppgifter ska utbytas och att uppgifter ska kunna lämnas utan hinder av sekretess. Det lämnas också förslag för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som behöver ske hos Arbetsförmedlingen och för att myndigheten ska kunna lämna uppgifter till kommunen

¹⁴⁸ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2023).

¹⁴⁹ Ds 2024:8 Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner.

på medium för automatiserad behandling. Promemorian har skickats på remiss.¹⁵⁰

13.7 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser avseende uppdraget att analysera om Arbetsförmedlingen bör ges en utökad uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden för att bättre kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. Utredningens iakttagelser är utgångspunkter för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 13.8.

13.7.1 Kommunerna upplever ett behov av att fler uppgifter ska omfattas av uppgiftsskyldighet

För att socialnämnden ska kunna pröva och besluta om rätten till ekonomiskt bistånd för en person som kan arbeta behöver nämnden bland annat följa upp och kontrollera att biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande enligt socialtjänstlagen. Socialnämnden ska bland annat ställa krav på att biståndssökanden ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, ha för avsikt att arbeta och vara aktiv i sitt arbetssökande, delta i arbets-sökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen, godta anvisat lämpligt arbete och acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa (det vill säga delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, till exempel arbetsmarknadsutbildning).¹⁵¹

Enskilda kommuner och SKR har uttryckt ett behov av att kunna inhämta mer information från Arbetsförmedlingen med stöd av uppgiftsskyldighet.¹⁵² Skälet är att rätten till ekonomiskt bistånd som regel prövas varje månad och att det bland annat finns ett behov av att på ett effektivare sätt kunna kontrollera att den bistånds-

¹⁵⁰ Remiss av Ds 2024:8 Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner (A2024/00714)

¹⁵¹ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22.

¹⁵² Dessa synpunkter har inkommit innan lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet trädde i kraft.

sökande stått till arbetsmarknadens förfogande för att bedöma rätten till ekonomiskt bistånd. Handläggningsprocessen kan i dag vara tidskrävande, bland annat på grund av de många kontakter med andra myndigheter som socialnämnden behöver ha. I kontakter med kommuner och SKR har det även framkommit att samtyckeshanteringen i många fall är en tids- och arbetskrävande process. Att socialnämnden har tillgång till korrekta uppgifter är även viktigt för att undvika felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Av utredningens kontakter med SKR och kommuner framkommer det att de anser sig ha ett tydligt behov av att även kunna ta del av uppgifter som främst ska användas för att hjälpa biståndssökande att komma i egen försörjning.

Utredningen konstaterar att det kan finnas ett behov av att lagstiftningen utvecklas för att kommunerna ska ges ytterligare möjligheter att hjälpa biståndssökande till egen försörjning. I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att utreda detta.

Utredningen konstaterar vidare att kommunerna anser att en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen kan bidra till en mer effektiv kontroll hos socialnämnden vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd.

13.7.2 Det kan underlätta för socialnämnden, Arbetsförmedlingen och biståndssökanden att mer information kan lämnas elektroniskt

I dag kan information mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden enbart lämnas på elektronisk väg om den omfattas av uppgiftsskyldigheten i 11 kap. 11 a § socialtjänstlagen. Övrig information lämnas via post eller telefon med stöd av den enskildes samtycke. Detta beror på att den efterfrågade informationen varken omfattas av bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller av de bestämmelser som möjliggör automatiserat utlämnande från Arbetsförmedlingen till socialnämnd.

Om den enskilde inte vill lämna sitt samtycke till att Arbetsförmedlingen får lämna ut efterfrågade uppgifter till socialnämnden kan hen välja att själv inhämta informationen och lämna den till socialnämnden, alternativt få sitt ärende avgjort på befintlig information i ärendet. Att inhämta information via telefon och post är

resurs- och tidskrävande både för socialnämnden och för Arbetsförmedlingen.

Handläggningen av ärenden ska ske snabbt, enkelt och kostnads-effektivt.¹⁵³ Att handläggningen inte drar ut på tiden är av vikt för såväl socialnämnden som för den person som ärendet avser. Personer som ansöker om ekonomiskt bistånd är ofta i en ekonomisk utsatt situation och är därför betjänta av en snabb handläggning av sin ansökan.

Mottagare av ekonomiskt bistånd är en heterogen grupp bestående av individer med olika förutsättningar (se mer i kapitel 4). Vissa kan, av olika anledningar, ha svårt att på egen hand ta till vara sin rätt. För dessa individer kan det antas att en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden kan underlätta den enskildes administrativa börda. Mot detta ska dock den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet ställas.

Utredningen konstaterar att det skulle underlätta för såväl socialnämnden, Arbetsförmedlingen som den biståndssökande om mer information kunde lämnas från Arbetsförmedlingen till socialnämnden på elektronisk väg.

13.7.3 Det finns tillgängliga digitala system som kan användas för att överföra information

Uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldighet i 11 kap. 11 a § socialtjänstlagen samt uppräknings i 5 § 5 AfPuL och 7 d § AfPuF kan lämnas ut till socialnämnden på medium för automatiserad behandling.¹⁵⁴ System för detta finns tillgängliga genom tjänsterna SSBTEK och SDK.

Via SSBTEK kan i nuläget enbart strukturerad information lämnas ut, exempelvis ja- och nej-svar, datum, vilken arbetslöshetskassa en person är ansluten till. Exempel på ostrukturerad information, som alltså inte kan lämnas ut genom denna tjänst, är information som anges i fritextfält.

I den digitala infrastrukturen SDK kan bland annat kommuner och statliga myndigheter utbyta känslig och sekretessklassad information. Arbetsförmedlingen och ett fåtal kommuner har i dag infört SDK i sina verksamheter. Via SDK kan både strukturerad och

¹⁵³ 9 § FL.

¹⁵⁴ Jfr 13 § AfPuL samt 13 b § AfPuF.

ostrukturerad information överförs mellan myndigheter och kommuner (se mer om SSBTEK och SDK i avsnitt 3.2.1).

Utredningen konstaterar att det finns tillgängliga digitala system som kan användas för att överföra såväl strukturerad som ostrukturerad information från Arbetsförmedlingen till socialnämnden.

13.7.4 Hanteringen av samtycken är ofta tidskrävande

När socialnämnden ska bedöma om en person står till arbetsmarknadens förfogande på ett sådant sätt att hen har rätt till försörjningsstöd behövs ett flertal uppgifter. Många av de uppgifterna finns hos Arbetsförmedlingen och omfattas av sekretess gentemot socialnämnden. För att en uppgiftsskyldighet ska kunna införas ska myndighetens intresse av att få del av uppgiften allmänt sett väga tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Vissa uppgifter kommer därmed inte att kunna omfattas av en uppgiftsskyldighet. För att dessa uppgifter ska kunna lämnas till socialnämnden krävs den enskildes samtycke. Att samtycke krävs vid visst uppgiftsinhämtande är således en nödvändighet med hänsyn till den enskildes integritet.

Av SKR:s rapport¹⁵⁵ och hemställan framgår att uppgifterna såväl som samtycket ofta inhämtas via telefon eller post och att samtyckeshanteringen ibland kan vara mycket tids- och arbetskrävande för socialsekreteraren som utför arbetsuppgiften. Denna bild bekräftas i kontakterna med utredningens kommunnätverk. Förklaringen är dels ledtider hos Arbetsförmedlingen, dels att det till exempel kan behöva bokas tolk för att kunna inhämta ett samtycke. Hanteringen kan således ta mycket tid i anspråk hos såväl socialnämnden som hos Arbetsförmedlingen.

Utredningen noterar att SKR har inlett ett utvecklingsarbete som syftar till att göra ett omtag kring konstruktionen i SSBTEK (se mer i avsnitt 3.2.1).¹⁵⁶ Tanken är att socialtjänstens handläggare i det nya systemet ska få digital tillgång till all den information som hen behöver för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Målet är

¹⁵⁵ SKR (2022) Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom Ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser.

¹⁵⁶ Utvecklingsarbetet går under namnet Gemensam informationsförsörjning (GIF) – ekonomiskt bistånd, se skr.se/skr/integrationsocialomsorg/ekonomisktbandforsorjning/automatiseringekonomisktband/gemensaminformationsforsorjning.79757.html, hämtad 2024-03-14.

att frigöra tid från administration och informationssökande samt att förkorta ledtider och underlätta för den biståndssökande.

Utredningens slutsats är att hanteringen av samtycken kan vara tidskrävande. Det pågår dock ett utvecklingsarbete som eventuellt kan underlätta för såväl socialnämnden som biståndssökanden.

13.7.5 Kontroll och hot om sanktion kan påverka sökbeteendet och tid i arbetslöshet

I en rapport från IFAU framkommer att de arbetssökandes sökbeteende påverkas av ett starkt kontrollarbete som kan leda till sanktionsbeslut.¹⁵⁷ De arbetssökande lämnade arbetslöshet för arbete fortare efter att de nya reglerna om aktivitetsrapportering och det förändrade sanktionssystemet infördes 2013–2014. Den totala effekten består dels av en direkt effekt av en faktisk sanktion, dels av en så kallad hoteffekt. Hoteffekten innebär att hotet om att få en sanktion är avskräckande, vilket kan påverka regelefterlevnad, hur många jobb som söks, och därigenom hur fort de arbetslösa kommer i arbete. Resultaten är i linje med resultat från liknande studier från andra länder.

Även IAF noterar att kontrollarbetet kan ha effekt på de arbetssökandes beteende.¹⁵⁸

Utredningens slutsats är att kontroll och hot om sanktion skulle kunna påverka biståndsmottagarnas sökbeteende och, under förutsättning att det finns lediga jobb som den arbetssökande är kvalificerad för, korta tiden i arbetslöshet.

13.7.6 Ökad uppgiftsskyldighet kan leda till färre felaktiga utbetalningar

Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd kan uppkomma av flera olika orsaker. Till exempel kan biståndssökanden medvetet eller omedvetet lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter av vikt för prövningen. Det kan också röra sig om brister i ärendehanteringen (se mer om felaktiga utbetalningar i avsnitt 3.2.1).

¹⁵⁷ Lombardi och Vikström (2019).

¹⁵⁸ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022) Kontrollarbetets utveckling i en arbetsförmedling i förändring.

Ett effektivt sätt att motverka felaktiga utbetalningar är att möjliggöra att effektiva kontroller kan genomföras innan ett beslut om bistånd fattas. Att socialnämnden kan inhämta information från Arbetsförmedlingen före utbetalningen av bistånd bör således förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det är troligt att socialnämnden i vissa fall hade bedömt att det inte föreligger någon rätt till ekonomiskt bistånd om de hade haft kännedom om exempelvis ett av Arbetsförmedlingen fattat sanktionsbeslut.

Utredningens slutsats är att en utökad uppgiftsskyldighet kan leda till färre felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

13.7.7 Det finns uppgifter hos Arbetsförmedlingen som har betydelse för socialnämnden men som socialnämnden kan ha svårt att få del av

Socialnämnden har rätt att ta del av vissa uppgifter från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Uppgifterna avser bland annat uppgift om utbetald ersättning, tidsperiod för utbetald ersättning och arbetslöshetskassans sanktionsbeslut. Dessa uppgifter kan socialnämnden ta del av för personer som ansöker om ekonomiskt bistånd och som samtidigt mottar program- eller arbetslöshetsersättning. För personer som inte mottar denna typ av ersättningar kan dock inte denna typ av information erhållas. Cirka två tredjedelar av biståndsmottagarna saknar program- eller arbetslöshetsersättning.¹⁵⁹

Även om socialnämnden kan få ta del av vissa uppgifter för personer med program- eller arbetslöshetsersättning, sker det sällan på Arbetsförmedlingens initiativ med stöd av underrättelseskyldighet. Detta hänger samman med det ekonomiska biståndets karaktär. Ansökan görs månad för månad och uppgift om att en person är aktuell för ekonomiskt bistånd är i många fall skyddad av sekretess. Andra myndigheter, så som Arbetsförmedlingen, har därför inte kunskap om huruvida en person är aktuell för ekonomiskt bistånd en viss månad och kan därmed inte underrätta socialnämnden på eget initiativ.

¹⁵⁹ Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som passerat 450 dagar med ersättning kan inte stängas av från rätt till ersättning enligt 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen. De kan dock skrivas ut från programmet.

Bland annat kan uppgifter som framkommer i Arbetsförmedlingens kontrollarbete vara exempel på en uppgift som socialnämnden kan ha svårt att få ta del av på Arbetsförmedlingens eget initiativ.

Den som är inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ska, med ett fåtal undantag, lämna in aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen. Dessa granskas automatiskt. Den automatiska granskningen innebär bland annat att en jämförelse mellan rapporterade aktiviteter och de obligatoriska aktiviteterna i personens handlingsplan görs. Denna automatiska granskning kan medföra att aktivitetsrapporten faller ut till manuell granskning. Uppgift om orsaken till att den sorterats ut till manuell granskning skickas till Arbetsförmedlingens datalager och visas upp i Arbetsförmedlingens handläggningssystem ABS.

För en person som varken mottar arbetslöshets- eller programersättning finns det inga sanktioner som Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassan kan besluta om för personen. Arbetsförmedlingen är inte heller skyldig att underrätta socialnämnden om att en person inte gjort vad hen ska enligt sin handlingsplan. Arbetsförmedlingen har därför inte i nuläget skäl att granska inlämnade aktivitetsrapporter från denna grupp utifrån ett kontrollperspektiv, och har inte heller i uppgift att bedöma om den sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Om en person som varken mottar arbetslöshets- eller programersättning till exempel inte sköter sitt arbetssökande blir den enda följden att Arbetsförmedlingen erbjuder utökad stöd. För den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och som förbrukat 450 ersättningsdagar kan konsekvensen dock även bli att anvisningen till programmet återkallas.

För det fall personen ansöker om ekonomiskt bistånd och kan arbeta har dock uppgift om eventuell misskötsel betydelse för nämndens kontroll av om sökanden stått till arbetsmarknadens förfogande. Uppgift om att en person exempelvis inte har följt sin handlingsplan kan vara en indikation på att socialnämnden behöver utreda förhållandena vidare dels för att stödja den arbetssökande, dels för att förebygga en felaktig utbetalning av ekonomiskt bistånd.

Utredningens slutsats är att det finns uppgifter hos Arbetsförmedlingen som har betydelse för socialnämnden i dess kontroll av om en biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande men som socialnämnden i dag kan ha svårt att få ta del av. Uppgifterna föranleder inte heller någon kontrollåtgärd hos Arbetsförmedlingen.

13.7.8 Arbetsförmedlingen har skyldighet att vid kontroll av personer med program- eller arbetslöshetsersättning skicka vissa underrättelser till arbetslöshetskassan och Försäkringskassan, men motsvarande skyldighet finns inte gentemot socialnämnden

Om en person som lämnat in en aktivitetsrapport mottar eller anser om arbetslöshetsersättning, skickas under vissa förutsättningar underrättelser eller meddelanden till arbetslöshetskassan som i sin tur beslutar om en eventuell sanktion. Om arbetslöshetskassan beslutar om sanktion har socialnämnden rätt att hos arbetslöshetskassan ta del av uppgift om beslut om avstängning från ersättning enligt 43–43 b § lagen om arbetslöshetsförsäkring och beslut om fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag.

Om personen som lämnat in aktivitetsrapporten däremot har programersättning och Arbetsförmedlingen har beslutat om avstängning från rätt till ersättning finns det inte någon motsvarande uttrycklig uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden. Socialnämnden har dock rätt att ta del av uppgift från Försäkringskassan angående vilken tidsperiod och i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd utges eller har utgetts.¹⁶⁰ Det finns även en möjlighet för socialnämnden att ta del av uppgifter som behövs för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, om inte övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.¹⁶¹

Utredningens konstaterar att vid kontroll av personer med program- eller arbetslöshetsersättning skickas under vissa förutsättningar underrättelser eller meddelanden till arbetslöshetskassan och Försäkringskassan. Gentemot socialnämnden finns det dock ingen skyldighet, som inte är beroende av en intresseavvägning, för Arbetsförmedlingen att lämna sådan uppgift. Detta trots att de uppgifter som framkommer i Arbetsförmedlingens kontrollarbete avseende mottagare av program- eller arbetslöshetsersättning kan ha betydelse vid socialnämndens prövning av personens rätt till ekonomiskt bistånd.

¹⁶⁰ 3 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁶¹ 2 § lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

13.8 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisar utredningen sina förslag och bedömningar avseende behov av en utökad uppgiftsskyldighet och åtgärder i övrigt för Arbetsförmedlingen i syfte att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd.

13.8.1 Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas

Förslag: Befintliga förordningar om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen och om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska kompletteras. Kompletteringen består i att socialnämnden får rätt att ta del av uppgift om en persons programanvisning uppgår till heltid, uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i handlingsplanen.

Skäl för förslaget

I utredningens uppdrag ingår att analysera om det finns behov av en skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna ytterligare uppgifter om enskilda till socialnämnden i syfte att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ekonomiskt bistånd. En effektivare kontroll av om personer med ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande kan, enligt direktiven, leda till att aktivitetsnivån bland arbetslösa ökar och därmed till att fler kan komma i arbete.

Rätten till bistånd prövas som regel varje månad. Det är av vikt att prövningen kan ske effektivt och rättssäkert. Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Varken i förvaltningslagen eller i socialtjänstlagen finns emellertid några närmare regler inom vilken tid ett beslut i ett ärende ska fattas. Det ligger dock i sakens natur att en ansökan om bistånd ska handläggas skyndsamt, särskilt om det är

fråga om försörjningsstöd. Att prövningen tar lång tid kan leda till att en person i en ekonomiskt utsatt situation får vänta längre tid än nödvändigt på att få ekonomiskt stöd till sin försörjning.

Att socialnämnden kan inhämta information från Arbetsförmedlingen före utbetalningen av bistånd kan även förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Det är enligt utredningen ett rimligt antagande att socialnämnden i vissa fall hade bedömt att rätt till ekonomiskt bistånd inte förelåg om den hade haft kännedom om exempelvis ett av Arbetsförmedlingen fattat sanktionsbeslut. Det är utredningens uppfattning att ett effektivt sätt att motverka felaktiga utbetalningar är att möjliggöra att effektiva kontroller kan genomföras innan beslut om bistånd fattas.

Vidare kan utökade möjligheter för socialnämnden att inhämta information även innebär en effektivare kontroll av de arbetslösa biståndsmottagarna, vilket kan korta tiden i arbetslöshet och minska biståndsmottagandet. Tidigare forskning indikerar att utökad kontroll och hot om sanktion kan påverka biståndsmottagarnas sökbeteende och korta tiden i arbetslöshet (se även avsnitt 13.7.5).

Det finns skäl att utöka gällande bestämmelser om uppgiftsskyldighet trots annan relevant reglering på området

Den 1 juli 2024 trädde en ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (fortsättningsvis lagen om uppgiftsskyldighet) i kraft.¹⁶² Enligt denna lag ska bland andra Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, en kommun eller en arbetslöshetskassa lämna uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Uppgifter som omfattas av exem-

¹⁶² Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

pelvis socialtjänst- eller hälso- och sjukvårdssekretess är undantagna från uppgiftsskyldighet.¹⁶³

Enligt förarbetena ska uppgiftsskyldigheten kunna tillämpas såväl i enskilda fall som för en rutinmässig överföring av en större mängd uppgifter. En rutinmässig överföring av uppgifter bör enligt förarbetena föregås av någon typ av begäran eller dialog med den berörda aktören i anslutning till att rutinen för överföringen upprättas. I samband med en sådan begäran får den mottagande aktören precisera vilka slags uppgifter som den behöver få del av och med vilken regelbundenhet. Utlämnande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa får i samband med detta ta ställning till om uppgifterna omfattas av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna och ska lämnas ut.¹⁶⁴

Lagen om uppgiftsskyldighet medför alltså att uppgifter ska lämnas på utlämnande aktörs eget initiativ såväl som på begäran från mottagande aktör. Vidare är det utlämnande myndighet som ska bedöma om en uppgift behövs i mottagande myndighets författningsreglerade verksamhet för det angivna syftet. Det kan dock vara svårt för den myndighet som ska lämna ut uppgifter att bedöma vad som behövs i mottagande myndighets författningsreglerade verksamhet. Dessa svårigheter har också påtalats av ett flertal remissinstanser inför införandet av lagen om uppgiftsskyldighet.¹⁶⁵ Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns ett behov av att genom uttrycklig reglering säkerställa att socialnämnden ges rätt att ta del av nu föreslagna uppgifter.

Till skillnad från vad som gäller enligt lagen om uppgiftsskyldighet innefattar utredningens förslag om utökad uppgiftsskyldighet ingen intresseavvägning. Det innebär att uppgifterna som föreslås lämnas ut med stöd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten med säkerhet kommer att lämnas ut på begäran, eller på eget initiativ när omständigheterna tillåter det.

Lagen om uppgiftsskyldighet är dessutom tänkt att vara ett komplement för de tillfällen då de behov som vissa myndigheter och kommuner har av uppgifter inte fullt ut tillgodoses genom annat

¹⁶³ 2 § lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärds-systemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

¹⁶⁴ Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 41.

¹⁶⁵ Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 30.

regelverk. De berörda aktörerna ansågs därför behöva ett verktyg i situationer där det finns behov av en viss uppgift och ett utlämnande är motiverat av integritetshänsyn.¹⁶⁶ Regeringen har i förarbetena till lagen om uppgiftsskyldighet även uttalat att om det finns en annan uppgiftsskyldighet som reglerar utlämnande av vissa specifika kategorier av uppgifter, ska uppgifter i första hand lämnas på det sätt som är föreskrivet i enlighet med den skyldigheten.¹⁶⁷ Det föreligger således inga hinder mot att de två regleringarna är samtidigt gällande.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det finns skäl att föreslå en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden. Regleringen i lagen om uppgiftsskyldighet ändrar inte denna bedömning.

Socialnämnden bör ges rätt att ta del av uppgift om en persons programanvisning uppgår till heltid

Uppgift om i vilken omfattning en person är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program kan ha betydelse för socialnämndens bedömning av om en person står till arbetsmarknadens förfogande. Om personens anvisning till program inte motsvarar heltid kan personen antingen behöva visa att hen har godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid, alternativt kan det behövas en kompletterande planering med kommunen för resterande tid. Uppgiften om anvisningens omfattning i programbeslutet är därmed en uppgift som kan användas såväl i planerings- som kontrollsyfte.

Att socialnämnden ges rätt att få uppgift om omfattningen av en persons programbeslut kan därmed antas motverka felaktiga utbetalningar och möjliggöra en mer effektiv handläggning. De uppgifter som inhämtas på detta sätt behöver på sedvanligt sätt kommuniceras med den enskilde.

Att socialnämnden ges rätt att ta del av uppgiften medför en ökad spridning av personuppgifter. Uppgift om omfattningen av en persons programbeslut är en uppgift i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet om enskilds personliga förhållanden som

¹⁶⁶ Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 61.

¹⁶⁷ Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 62.

är sekretessbelagd om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.¹⁶⁸ Hos Arbetsförmedlingen ges uppgiften således ett svagt sekretesskydd, eftersom huvudregeln är offentlighet. När uppgiften finns hos socialnämnden omfattas den av socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL där huvudregeln i stället är sekretess. Uppgift om omfattning av en persons programbeslut avslöjar i sig inte uppgift om exempelvis hälsa, sociala förhållanden eller funktionsnedsättning.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att socialnämndens intresse av att ta del av uppgiften generellt sett väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda.

En uppgift om huruvida en persons programbeslut uppgår till heltid behövs för kontroll av och beslut om ekonomiskt bistånd. Utlämnande av uppgiften på medium för automatiserad behandling är därmed tillåten enligt gällande regler för personuppgiftsbehandling hos Arbetsförmedlingen.

Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden ska utökas med uppgift om huruvida en persons programanvisning uppgår till heltid eller inte.

Socialnämnden bör ges rätt att ta del av uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning enligt 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen

Uppgift om att Arbetsförmedlingen har beslutat om varning eller avstängning från rätt till ersättning på grund av att biståndssökanden har missskött sig, förlängt tiden i arbetslöshet eller själv har orsakat sin arbetslöshet är en uppgift som är en stark indikation på att socialnämnden närmare behöver utreda huruvida biståndssökanden kan anses ha stått till arbetsmarknadens förfogande eller ej.

Socialnämnden har visserligen redan i dag rätt att ta del av uppgifter från Försäkringskassan som kan indikera att Arbetsförmedlingen har fattat beslut om avstängning från rätt till ersättning. Enligt utredningens bedömning finns trots detta skäl att överväga om socialnämnden bör ges en rätt att direkt ta del av uppgift om att sådant beslut har fattats av Arbetsförmedlingen. Ansökan om ersättning från Försäkringskassan görs för en månad i taget och i efterskott.

¹⁶⁸ 28 kap. 11 § OSL.

Det innebär att den uppgift som socialnämnden har rätt att få av Försäkringskassan angående exempelvis period för utbetald ersättning inte kan användas för att kontrollera om personen stått till arbetsmarknadens förfogande månaden innan ansökan om bistånd. Om socialnämnden ges rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av uppgift om att ett sanktionsbeslut har fattats innebär det således att informationen kan nå socialnämnden i ett tidigare skede än i dagsläget – potentiellt innan beslut om bistånd fattats, i stället för i efterhand. Försäkringskassans uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden ger dessutom endast indirekt information om huruvida ett sanktionsbeslut har fattats hos Arbetsförmedlingen. Dessa uppgifter omfattar inte heller beslut om varning, som inte har påverkat Försäkringskassans utbetalning av ersättning.

Arbetsförmedlingens beslut om avstängning omfattas inte av sekretess hos Arbetsförmedlingen. En avvägning av socialnämndens behov av att få uppgiften ska emellertid ändå vägas mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. När uppgiften finns i socialtjänstens verksamhet omfattas den dock av sekretess med ett omvänt skaderekvisit, det vill säga huvudregeln är sekretess.

Det är mot denna bakgrund som utredningen bedömer att socialnämndens behov av att få uppgift om att ett sanktionsbeslut har fattats generellt sett får anses väga tyngre än den enskildes rätt till skydd för sin integritet. Att socialnämnden ges rätt att tidigare få information om sådant beslut kan motverka felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Utredningen föreslår därför att socialnämnden ges rätt att ta del av uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning enligt 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen.

Socialnämnden bör ges rätt att ta del av uppgift om att rapporterade aktiviteter alternativt antal sökta arbeten inte stämmer överens med handlingsplanen

Samtliga personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen ska ha en handlingsplan och lämna aktivitetsrapporter. Detta gäller även den som inte får program- eller arbetslöshetsersättning.

Aktivitetsrapporter tillhörande personer som saknar program- eller arbetslöshetsersättning granskas endast för att se om Arbetsför-

medlingen behöver erbjuda personen mer stöd i att komma i arbete. Eftersom det inte finns någon sanktion hos Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassan granskas de inte utifrån ett kontrollperspektiv.

Det finns flera omständigheter som kan leda till att en aktivitetsrapport sorteras ut till manuell granskning hos handläggare (se avsnitt 13.3.3). Flera av dessa är inte av relevans för socialnämndens prövning av om den enskilde gjort vad hen kan för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta gäller exempelvis när rapporten fallit ut till manuell granskning för att rapporten inte lämnats elektroniskt eller på grund av att det finns fritextsvar. Omständigheter som dock är av tydlig betydelse för socialnämndens prövning av om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande är dels om den arbetsökande inte redovisat att hen har genomfört alla obligatoriska aktiviteter enligt handlingsplanen, dels om hen redovisat för få sökta arbeten i förhållande till vad som anges i handlingsplanen.

Uppgift om orsak till att en rapport har sorterats ut till manuell granskning skickas till Arbetsförmedlingens datalager och visas upp i handläggningssystemet. Detta är således en uppgift som redan finns som strukturerad information i Arbetsförmedlingens system.

Det kan finnas olika skäl till att en biståndssökandes aktivitetsrapport inte stämmer överens med de obligatoriska aktiviteterna som angivits i personens handlingsplan. Om godtagbara skäl saknas, kan socialnämnden anse att personen inte har stått till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som kan förväntas av hen. I ett sådant fall kan det finnas skäl för socialnämnden att ifrågasätta biståndssökandens rätt till ekonomiskt bistånd.

Det är utredningens bedömning att uppgiften om att det finns skäl att anta att en person inte följt sin handlingsplan hos Arbetsförmedlingen är viktig ur kontrollsynpunkt. En sådan uppgift kan vara en indikation på att socialnämnden behöver utreda förhållandena vidare. Uppgiften innebär inte per automatik att den biståndssökande inte har rätt till ekonomiskt bistånd. Detta kan liknas vid de under rättelser som skickas till arbetslöshetskassor eller internt på Arbetsförmedlingen. Att en underrättelse skickas leder långt ifrån alltid till att Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassan beslutar om varning eller avstängning från rätt till ersättning. Att socialnämnden ges rätt att ta del av uppgifter som kan ha betydelse för den biståndssökandes rätt till ekonomiskt bistånd.

sökandes rätt till bistånd i ett tidigt skede är dock, enligt utredningens bedömning, viktigt för att motverka felaktiga utbetalningar.

Utredningen bedömer att socialnämnden ska ges rätt att ta del av uppgift hos Arbetsförmedlingen om att rapporterade aktiviteter alternativt antal sökta arbeten inte stämmer överens med handlingsplanen för samtliga arbetssökande. Utredningen bedömer att det ur kontrollhänseende är viktigt att socialnämnden får en indikation i ett så tidigt skede som möjligt. Såväl arbetslöshetskassan som Arbetsförmedlingen har en viss handläggningstid för eventuellt sanktionsbeslut. Försäkringskassan beslutar om ersättning först månaden efter att en arbetssökande har deltagit i program. Försäkringskassans beslut omfattar inte heller varningar.

Utredningen föreslår därför att socialnämnden ges rätt att ta del av uppgift om att de i aktivitetsrapporten rapporterade aktiviteterna eller antalet sökta arbeten inte överensstämmer med de obligatoriska aktiviteter som anges i personens handlingsplan.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Sanktionsbeslut

Utredningen har även övervägt om uppgiftsskyldigheten avseende Arbetsförmedlingens sanktionsbeslut ska omvandlas till en undermåttsskyldighet gentemot socialnämnden. Enligt 11 kap. 11 a § socialtjänstlagen ska Arbetsförmedlingen redan i dag på eget initiativ lämna uppgifter till socialnämnden om det finns skäl för det. En förutsättning är att Arbetsförmedlingen har kännedom om sådana omständigheter som gör att myndigheten har grund för att anse att det föreligger skäl att lämna uppgifter. Skäl kan till exempel finnas när det framkommer ny information i ett ärende där socialnämnden tidigare har begärt att få ta del av uppgifter.

Eftersom ansökan om ekonomiskt bistånd sker och prövas månadsvis kan Arbetsförmedlingens skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till socialnämnden endast gälla under en viss månad då socialnämnden begärt uppgifter. I annat fall är risken för att socialnämnden får motta överskottsinformation mycket stor.

Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att utvidga bestämmelserna på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen *alltid* på eget initiativ ska underrätta socialnämnden om att sanktionsbeslut

har fattats. Att socialnämnden ges möjlighet att ta del av uppgiften via elektroniska system bör dock effektivisera handläggningen och minska risken för felaktiga utbetalningar.

Uppgift ur Arbetsförmedlingens kontrollarbete

Utredningen har föreslagit att socialnämnden ges rätt att ta del av uppgift om att rapporterat antal sökta arbeten och aktiviteter inte stämmer överens med handlingsplanen. Utredningen har emellertid även övervägt att exempelvis ge socialnämnden rätt att ta del av uppgift om att en aktivitetsrapport inte har godkänts i den automatiska granskningen hos Arbetsförmedlingen. Det kan vara en indikation på att socialnämnden har skäl att utreda vidare. Skälen till att en aktivitetsrapport faller ut till manuell granskning är dock många och skilda. Det kan exempelvis röra sig om att de fem senaste aktivitetsrapporterna har markerats som granskade helt automatiskt eller att det finns uppgifter i fritextsvar.

Att en aktivitetsrapport faller ut till manuell granskning är således inte alltid tydligt kopplat till att en biståndssökande inte skulle ha rätt till ekonomiskt bistånd. Att ge socialnämnden rätt att ta del av denna uppgift bedömer utredningen riskerar att orsaka ett stort merarbete hos socialnämnden. Det är inte heller lämpligt med hänsyn till bland annat principen om uppgiftsminimering i EU:s dataskyddsförordning. Utredningen anser därför att socialnämnden inte bör ges rätt att ta del av uppgift om skälen till att aktivitetsrapporten föll ut till manuell granskning.

13.8.2 Det finns uppgifter som ur kontrollsynpunkt även fortsatt inte bör omfattas av uppgiftsskyldighet från Arbetsförmedlingen till socialnämnden

Bedömning: Uppgift om innehåll i handlingsplan, om innehåll i aktivitetsrapport, om skäl till att Arbetsförmedlingen fattat beslut om sanktion, om skäl till att en person har avregistrerats från Arbetsförmedlingen samt om att Arbetsförmedlingen har skickat underrättelse till arbetslöshetskassa ska även fortsättningsvis inte omfattas av uppgiftsskyldighet som syftar till att förbättra socialnämndens kontroll av om biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

Skäl för bedömningen

Utredningen har tagit utgångspunkt i de uppgifter som SKR och kommunerna i utredningens nätverk har uppgett behövs för att förbättra socialnämndens kontroll av om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande (se avsnitt 13.4.2). Dessutom har utredningen genom att undersöka Arbetsförmedlingens kontrollarbete bedömt att vissa uppgifter bör omfattas av utökad uppgiftsskyldighet (avsnitt 13.8.1). I detta avsnitt beskrivs de bedömningar som utredningen gjort kring de uppgifter som utredningen inte anser ska omfattas av uppgiftsskyldighet. Utredningen tar inte ställning till om det är motiverat att uppgifterna omfattas av uppgiftsskyldighet i något annat syfte än kontrollsyfte, så som förbättrat stöd till den enskilde eller för socialnämndens planering.

Innehållet i en persons handlingsplan

En handlingsplan ska upprättas för alla som skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen. I handlingsplanen ska Arbetsförmedlingen bland annat ange sin bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter samt den arbetssökandes skyldigheter och arbetssökandets inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde.¹⁶⁹ Eftersom Arbetsförmedlingen ska ange

¹⁶⁹ 5 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

sin bedömning av sökandens stödbehov kan handlingsplanen innehålla uppgifter om exempelvis funktionsnedsättning. I handlingsplanen ska det även framgå om den arbetssökande har något hinder för arbete eller för att ta ett arbete utanför dagpendlingsområdet. Dessa hinder kan vara familjeskäl eller medicinska skäl. I bedömningen ska det uppges vilket hindret är och hur det påverkar den arbetssökandes möjlighet till arbete.¹⁷⁰ Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska känsliga eller ömtåliga personuppgifter¹⁷¹ inte dokumenteras i handlingsplanen utan i stället i en daganteckning som sekretessmarkeras. Daganteckningen är dock en del av handlingsplanen.¹⁷²

Innehållet i handlingsplanen kan ha betydelse för socialnämndens bedömning av om denna planering är tillräcklig för att den biståndssökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid, eller om det kan behövas en kompletterande planering hos kommunen. Socialnämnden kan även genom handlingsplanen kontrollera vilka aktiviteter som den biståndssökande har i sin planering med Arbetsförmedlingen.

En reglering som anger att uppgifter ska lämnas mellan myndigheter bör endast införas om skälen för det är starkare än det integritetsintrång som utlämnandet innebär för den enskilde.

Uppgifter om enskilda personliga förhållanden omfattas av sekretess med ett rakt skaderekvisit när de finns inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Huvudregeln är således offentlighet. Inom socialtjänsten omfattas de av ett högre sekretesskydd, eftersom socialtjänstsekretessen har ett omvänt skaderekvisit där huvudregeln i stället är sekretess. En ökad spridning av personuppgifter ökar emellertid alltid risken för omotiverade intrång i den personliga integriteten.

I en handlingsplan förekommer ett flertal uppgifter som kan vara mer eller mindre känsliga till sin natur. En handlingsplan kan således innehålla många uppgifter, varav vissa inte är nödvändiga för att socialnämnden ska kunna kontrollera att sökanden står till

¹⁷⁰ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.

¹⁷¹ Med känsliga personuppgifter avses enligt artikel 9 dataskyddsförordningen uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning samt behandling av genetiska och biometriska uppgifter. Med ömtåliga personuppgifter avses uppgifter som rör en persons sociala förhållanden samt omdömen, slutsatser eller andra värderande upplysningar om den enskilde.

¹⁷² Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.

arbetsmarknadens förfogande. Risken för att en uppgiftsskyldighet leder till att socialnämnden mottar uppgifter utan direkt betydelse för kontrollen av om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande är därmed betydande.

Det huvudsakliga syftet med att ta del av en persons handlingsplan synes vara att kunna avgöra om det behövs en kompletterande planering hos kommunen. Av utredningens kontakter med SKR och kommuner framkommer det att det finns ett tydligt behov av att även kunna ta del av uppgifter som främst ska användas för att hjälpa biståndssökande att komma i egen försörjning. Utredningen ser således att det kan finnas ett behov av att lagstiftningen utvecklas på detta område. I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att utreda detta.

Handlingsplanen kan emellertid även användas av socialnämnden för att kontrollera vilka aktiviteter som biståndssökanden har i sin planering med Arbetsförmedlingen. Orsaken till att socialnämnden behöver denna uppgift är för att kontrollera om personen uppfyllt sina åtaganden gentemot Arbetsförmedlingen. Det är dock Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassan som i första hand ska bedöma detta.

Utredningen har bedömt att socialnämnden bör ges rätt att ta del av uppgift om att de aktiviteter som en person rapporterat i sin aktivitetsrapport inte stämmer överens med personens aktiviteter enligt handlingsplan hos Arbetsförmedlingen. Genom detta kan socialnämnden få en indikation på att förhållandena behöver utredas vidare. Kontrollaspekten av att ta del av en persons handlingsplan bör därmed enligt utredningens bedömning uppfyllas på detta sätt. Det är en annan sak att socialnämnden, om den biståndssökande samtycker, kan ta del av handlingsplanen på det viset.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att socialnämndens intresse av att få ta del av biståndssökandens handlingsplan i kontrollsyfte i sin helhet inte kan anses överväga det intresse som sekretessen ska skydda. Handlingsplanen bör därmed av integritetsskäl inte omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Innehållet i en persons aktivitetsrapport

I aktivitetsrapporten ska den arbetslöse redovisa sökta arbeten eller utbildningar, deltagande i anställningsintervjuer eller rekryterings-träffar, lämnade kontakter eller intresseanmälningar till arbetsgivare samt övriga aktiviteter som den arbetslöse vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet.¹⁷³

Av en persons aktivitetsrapport framgår det således bland annat hur aktiv personen har varit i sitt arbetssökande. Att en person är aktivt arbetssökande är ett krav som ska ställas på den som ansöker om ekonomiskt bistånd och som kan arbeta. Sådan information kan därför ha betydelse för socialnämndens kontroll av om personen har stått till arbetsmarknadens förfogande.

Redan i SOU 2015:44 diskuterades huruvida arbetssökandens aktivitetsrapport skulle omfattas av uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden. Utredningen¹⁷⁴ bedömde att det hade underlättat för socialnämnden att få vetskap om Arbetsförmedlingens bedömning i fråga om huruvida den enskilde anses aktivt arbetssökande, varför utredningen bedömde att aktivitetsrapporten och uppgifterna i denna var av värde. Utredningen övervägde möjligheten att bereda socialnämnden direktåtkomst till aktivitetsrapporten i sin helhet. Av praktiska skäl var det emellertid inte möjligt vid den tidpunkten. Utredningen stannade därför vid att föreslå att socialnämnden skulle ges rätt att få veta vilken bedömning av aktivitetsrapporten som Arbetsförmedlingen gjort, främst om rapporten inte godkänts, samt datum för senaste aktivitetsrapport. Det ansågs vara uppgifter som kunde ge socialnämnden en indikation på att en fördjupad utredning av rätten till bistånd måste göras.¹⁷⁵

De flesta aktivitetsrapporter lämnas till Arbetsförmedlingen digitalt. Det är dock även möjligt att lämna in rapporten i pappersform alternativt muntligt. Alla aktivitetsrapporter som lämnas in digitalt genomgår en automatisk granskning när de kommer in till Arbetsförmedlingen. I den automatiska granskningen kontrolleras bland annat hur många sökta arbeten som redovisas samt om individen redovisar att hen har genomfört alla de obligatoriska aktiviteterna i handlingsplanen.

¹⁷³ 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter AFFS 2021:1.

¹⁷⁴ Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.

¹⁷⁵ SOU 2015:44 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 226–228.

Aktivitetsrapporten ska läsas tillsammans med den arbetssökandes handlingsplan. Handlingsplanen kan i dag lämnas ut till socialnämnden antingen med sökandens medgivande eller efter en sedvanlig sekretessprövning. Utredningen har bedömt att handlingsplanen även fortsatt bör lämnas ut efter sedvanlig sekretessprövning och inte med stöd av uppgiftsskyldighet.

Det är främst utfallet av Arbetsförmedlingens granskning som är intressant för socialnämnden. Socialnämnden ska inte heller, enligt utredningens mening, överpröva Arbetsförmedlingens bedömning av om sökanden gjort vad hen ska för att uppfylla kraven i sin handlingsplan. Aktivitetsrapporten kan innehålla ett flertal olika uppgifter och därmed är risken för att en uppgiftsskyldighet leder till att socialnämnden får överskottsinformation utan bärighet på om personen uppfyller kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande inte obetydlig. Socialnämnden får exempelvis redan i dag ta del av uppgift om att arbetslöshetskassan har beslutat om att stänga av personen från rätt till ersättning. Utredningen föreslår också att socialnämnden ska ges rätt att ta del av uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten inte stämmer överens med personens aktiviteter enligt handlingsplan samt om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut.

Utredningen bedömer att det därför är en allt för omfattande åtgärd att låta socialnämnden ta del av aktivitetsrapporten i sin helhet, särskilt eftersom kontrollsytet kan uppfyllas på annat sätt. Socialnämndens intresse av att ta del av aktivitetsrapporten med stöd av uppgiftsskyldighet i ett kontrollsyfte överväger enligt utredningens bedömning således inte intresset som sekretessen ska skydda.

Orsak till Arbetsförmedlingens sanktionsbeslut

Ett sanktionsbeslut kan ge information om orsaken till att Arbetsförmedlingen beslutat att reducera eller dra in en persons stöd eller ersättning. Sanktionsbesluten är offentliga men omfattas inte av uppgiftsskyldighet. Informationen i sanktionsbesluten kan ha betydelse för bedömningen av om en person kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Om biståndssökanden inte kan visa att hen har godtagbara skäl till att inte stå till arbetsmarknadens förfogande kan det innebära att rätten till ekonomiskt bistånd kan ifrågasättas. Ett exem-

pel är när Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut på grund av att personen, enligt Arbetsförmedlingen, är ogiltigt frånvarande från ett arbetsmarknadspolitiskt program, har misskött sitt arbets-sökande, förlängt tiden i arbetslöshet eller själv har orsakat sin arbetslöshet. Socialnämndens bedömning av om en person har stått till arbetsmarknadens förfogande enligt socialtjänstlagen är emellertid inte avhängig Arbetsförmedlingens bedömning.

Om ersättningen i stället har påverkats för att personen varit sjuk kan det vara aktuellt för personen att ansöka om exempelvis sjukpenning.¹⁷⁶ Även detta inverkar på personens rätt till ekonomiskt bistånd, eftersom sådant bistånd kan bli aktuellt först när alla andra försörjningsmöjligheter är uttömda.

Att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut samt orsaken till beslutet är därmed nära kopplat till socialnämndens kontroll av om sökanden står till arbetsmarknadens förfogande.

Av 28 kap. 11 § OSL framgår att sekretess gäller i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller emellertid inte beslut i ärende. Arbetsförmedlingens sanktionsbeslut utgör således en offentlig handling och bör kunna lämnas ut på begäran. Även ett spridande av uppgifter om enskilda som i och för sig inte omfattas av sekretess får emellertid anses innebära ett intrång i den enskildes integritet.

Att socialnämnden får del av att Arbetsförmedlingen har fattat ett beslut om reducering eller indragning av rätt till programersättning är nära kopplat till socialnämndens kontroll av om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande. Att socialnämnden får ta del av uppgiften kan således förebygga felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Utredningen föreslår i avsnitt 13.8.1 att socialnämnden ska ges rätt att ta del av uppgift om *att* beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning har fattats av Arbetsförmedlingen. Vad gäller *orsaken* till beslutet kan det inte med säkerhet sägas att den uppgiften i sig skulle leda till ett färre antal felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. När socialnämnden får uppgift om att ett sank-

¹⁷⁶ Personer som är förhindrade att delta i program kan under vissa förutsättningar uppbära programersättning även när personen inte deltar i insatser som ingår i programmet, jfr 4 kap. ersättningsförfordningen.

tionsbeslut har fattats innebär det att nämnden behöver utreda vad som föranlett beslutet och om det påverkar personens rätt till ekonomiskt bistånd. Resultatet av en sådan utredning ska kommuniceras med den biståndssökande. Utredningen ser därmed inte heller att det finns någon beaktansvärd tidsvinst i handläggningen som kan motivera att även denna uppgift ska omfattas av uppgiftsskyldighet.

Utredningens bedömning är därför att socialnämndens intresse av att i kontrollsyfte och med stöd av uppgiftsskyldighet få del av orsaken till Arbetsförmedlingens sanktionsbeslut generellt sett inte överväger intresset av att skydda den enskildes personliga integritet.

Orsak till att en person avregistrerats från Arbetsförmedlingen

En person som ansöker om ekonomiskt bistånd och som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till bistånd. För att anses stå till arbetsmarknadens förfogande ska den enskilde vara inskriven hos Arbetsförmedlingen. Att en person är inskriven hos Arbetsförmedlingen är således en grundförutsättning och mycket tydligt kopplat till kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Därmed är detta en uppgift som socialnämnden har behov av att kontrollera i utredningen av ansökan om bistånd.

Det kan finnas flera skäl till att en person inte längre är inskriven hos Arbetsförmedlingen. Personen kan till exempel ha fått ett arbete, börjat studera eller av någon anledning valt att skriva ut sig själv. Det förekommer också att personer avregistreras av okänd orsak. En anledning till att personer skrivs ut kan exempelvis vara att Arbetsförmedlingen inte längre får kontakt med den arbetssökande. Om personen valt att skriva ut sig själv kan det innebära att socialnämnden gör bedömningen att hen inte längre står till arbetsmarknadens förfogande. Om personen i stället har skrivits ut för att hen har fått ett arbete eller börjat studera kan det påverka personens rätt till ekonomiskt bistånd eftersom den som kan försörja sig på annat sätt inte har rätt till ekonomiskt bistånd. Att socialnämnden får del av uppgiften om orsak till avregistrering kan således få negativa konsekvenser för den enskilde.

Socialnämnden har enligt nuvarande reglering rätt att ta del av uppgift om från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Socialnämnden får således redan i dag information om att en person inte längre är inskriven hos Arbetsförmedlingen. Det kan därför inte med säkerhet sägas att uppgift om avregistreringsorsak skulle leda till färre felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. När socialnämnden får sådan information från någon som inte är den enskilde själv ska informationen kommuniceras med den enskilde. När informationen kommuniceras med sökanden ges denne tillfälle att ge en förklaring till varför hen inte längre är inskriven hos Arbetsförmedlingen. Förklaringen kan emellertid ändå behöva kontrolleras mot Arbetsförmedlingen. Det är därför svårt att se att en utökad uppgiftsskyldighet avseende uppgiften skulle leda till en beaktansvärd tidsvinst för socialnämnden.

Utredningen bedömer därmed att socialnämndens behov av att i kontrollhänseende ta del av uppgift om orsak till avregistrering generellt sett inte överväger det intresse som sekretessen ska skydda.

Arbetssökande som mottar arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd

Vid granskning av aktivitetsrapporter skickar Arbetsförmedlingen meddelande till arbetslöshetskassan om det finns skäl att anta att en person som söker eller mottar arbetslöshetsersättning inte uppfyller de allmänna villkoren, missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet. Det skickas även automatiskt en signal till arbetslöshetskassan om den arbetssökande inte aktivitetsrapporterat i rätt tid.

Alla signaler som skickas till arbetslöshetskassan från Arbetsförmedlingen leder inte till att arbetslöshetskassan beslutar om sanktion. Arbetslöshetskassan beslutar emellertid om sanktion om den finner att det finns skäl för det.

Socialnämnden har rätt att ta del av uppgift från arbetslöshetskassan om beslut om avstängning från rätt till ersättning och beslut om fränkännande av rätt till ersättning.¹⁷⁷

Att en signal eller ett meddelande har skickats till arbetslöshetskassan innebär inte i alla fall att den arbetssökande inte gjort vad hen ska enligt sin handlingsplan. Risken för att socialnämnden skulle få överskottsinformation är därmed betydande. Den information

¹⁷⁷ 4 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

som utredningen bedömer har betydelse för socialnämndens kontroll av om sökanden stått till arbetsmarknadens förfogande erhålls genom den uppgiftsskyldighet som arbetslöshetskassan har gentemot socialnämnden, nämligen avseende om beslut om avstängning eller fränkännande av rätt till ersättning har fattats samt genom att utredningen föreslår att socialnämnden ska ges rätt att ta del av uppgift om att rapporterade aktiviteter inte stämmer överens med de obligatoriska aktiviteterna i handlingsplanen.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det saknas skäl för att socialnämnden även ges rätt att, i kontrollsyfte, ta del av uppgift om att Arbetsförmedlingen har skickat ett meddelande eller en signal enligt vad som beskrivits i detta avsnitt till arbetslöshetskassan.

14 Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa

I utredningens uppdrag ingår att utifrån en genomgång av befintlig kunskap och befintliga erfarenheter analysera och redovisa fördelar och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa som ska komma i arbete. Denna redovisning ska begränsas utifrån vad utredaren anser vara särskilt relevant i den nuvarande ansvarsfördelning när det gäller förutsättningarna för att bland annat enskilda ska ges ett effektivt stöd, upprätthålla krav på enskilda att vidta aktiva åtgärder för att komma i arbete liksom för att nå kostnadseffektivitet.

Kapitlet inleds i avsnitt 14.1 med bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter. Därefter följer i avsnitt 14.2 en sammanfattning av den rapport som författats av professor emeritus Anders Forslund och senior analytiker Linus Liljeberg avseende ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa. Kapitlet avslutas med utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 14.3.

14.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I direktivet beskrivs att arbetsmarknadspolitiken är nationell och statligt finansierad och att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Kommunerna bedriver samtidigt verksamheter som är av betydelse för arbetsmarknadspolitiken och som syftar till att underlätta arbetssökandes inträde på arbetsmarknaden, bland annat

verksamhet enligt socialtjänstlagen, vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt svenska för invandrare.

Vidare beskrivs i direktivet att de som är långtidsarbetslösa har olika ekonomiska ersättningar och bidrag. Medan en del långtidsarbetslösa har ekonomiskt bistånd som primär försörjningskälla, har andra långtidsarbetslösa statliga arbetsmarknadspolitiska ersättningar som huvudsaklig försörjningskälla.

Många långtidsarbetslösa, däribland arbetslösa som får ekonomiskt bistånd, är i behov av insatser från både Arbetsförmedlingen och kommunen för att närma sig arbetsmarknaden. I direktivet konstateras att det är viktigt att dessa personer ges ett sammanhållet stöd och att offentliga resurser används effektivt.

Utredningens uppdrag är begränsat till att sammanställa och göra en analys utifrån *befintlig* kunskap och erfarenheter. Utredningen har därför inte inhämtat någon ny kunskap inom detta uppdrag. För att besvara uppdraget har utredningen gett professor emeritus Anders Forslund i uppdrag att skriva en rapport om fördelar och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa.

14.2 Sammanfattning av rapporten För- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa

I detta avsnitt sammanfattas den rapport som Anders Forslund har skrivit på uppdrag av utredningen. Han har författat rapporten tillsammans med Linus Liljeberg. Rapporten återfinns i sin helhet i bilaga 11, där även samtliga referenser återges.

Det kan noteras att huvuddelen av genomgången av rollfördelningen mellan stat och kommun inte gäller specifikt långtidsarbetslösa. Det eftersom det inte bedöms vara meningsfullt att behandla rollfördelningen enbart för gruppen långtidsarbetslösa.

14.2.1 Regelverket innebär ett i viss mån delat ansvar för arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken har under lång tid betraktats som en i första hand statlig angelägenhet och uppdraget att verkställa den statliga arbetsmarknadspolitiken ligger främst på den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen. Myndighetens övergripande uppdrag framgår av Arbetsförmedlingens instruktion¹.

Kommunerna bidrar till den statliga arbetsmarknadspolitiken genom att via olika typer av avtal och samarbeten tillhandahålla ett flertal tjänster. Kommunernas egeninitierade arbetsmarknadspolitiska insatser kan genomföras med stöd i socialtjänstlagen, som ger kommunerna rätt att efter samråd med Arbetsförmedlingen anvisa arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd till vissa kommunala insatser om de inte fått insatser från Arbetsförmedlingen.²

14.2.2 Kommunerna har incitament att erbjuda arbetsmarknadsinsatser till arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd

Hur många arbetslösa som får ekonomiskt bistånd beror på hur många som är arbetslösa totalt sett och andelen av dessa som inte har annan tillräcklig försörjning. Den andelen kommer bland annat att bero på hur många av de arbetslösa som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning eller som får så låg ersättning att de behöver komplettera med ekonomiskt bistånd.

Så länge det ekonomiska biståndet i stor utsträckning går till arbetslösa kommer kommunerna att ha ekonomiska incitament att erbjuda vissa arbetslösa insatser som förkortar deras väg till arbetsmarknaden, om kommunen uppfattar det som att dessa individer inte får tillräckliga insatser inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har också tydliga incitament att lägga resurser på insatser som medför att deltagarna upparbetar rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, exempelvis kommunala arbetsmarknadsanställningar delfinansierade med statliga bidrag i form av anställning i nystartsjobb.

¹ Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

² 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

14.2.3 Tidigare offentliga utredningar har beskrivit otillräckliga insatser från staten och oklar ansvarsfördelning

Relationen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken har diskuterats i ett antal utredningar sedan åtminstone mitten av 1990-talet. Till exempel diskuteras frågan i utredningen Den arbetsmarknadspolitiska kommittén från slutet av 1990-talet (SOU 1996:34) och i den nutida Arbetsmarknadsutredningen (SOU 2019:3). Ett tema i utredningarna är uppfattningen att kommunerna ger arbetsmarknadspolitiska insatser på eget initiativ därför att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte gör det. Notera att detta kan vara korrekt även om Arbetsförmedlingen inte prioriterar arbetslösa med arbetslöshetsersättning framför arbetslösa med ekonomiskt bistånd när man ger insatser.

Ett annat tema som lyfts är att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är oklar. Detta skulle innebära att det finns en uppenbar risk att mottagare av ekonomiskt bistånd hamnar mellan statens och kommunens stolar. Vidare finns det en risk för dubbelarbete och att mottagare av ekonomiskt bistånd inte likabehandlas, eftersom kommunernas ambitioner och möjligheter när det gäller egeninitierade insatser rimligen varierar mellan kommunerna.

Slutligen hävdade Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44) att kommunernas krav på aktivt arbetssökande, om något, var mer långtgående än Arbetsförmedlingens. Det kan indikera att det är av underordnad betydelse om stat eller kommun ansvarar för att upprätthålla kraven på de arbetslösas arbetssökande.

Det är relevant att nämna att de tidigare utredningarna avser tidpunkter innan den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen, som bland annat har gått hand i hand med en minskad lokal närvaro och att antalet deltagare i insatser som tillhandahålls av leverantörer på uppdrag av Arbetsförmedlingen har ökat. Det är därför osäkert vilka tidigare resultat som fortfarande fullt ut är relevanta.

14.2.4 Det finns teoretiska argument för centraliserad respektive decentraliserad arbetsmarknadspolitik, men de ger ingen tydlig vägledning om vad som är bäst

Det finns teoretiska argument både för att ha en centraliserad arbetsmarknadspolitik, där staten ansvarar för arbetsmarknadspolitiken, och en decentraliserad arbetsmarknadspolitik där kommunerna i stället ansvarar för den.

Argument för decentralisering är

- snabbare beslutsfattande och stimulans av innovationer eftersom högre nivåer i organisationer inte behöver inbegripas i beslutsfattandet,
- mer flexibla beslut som är bättre anpassade till dem som direkt berörs av dem,
- bättre anpassning till lokala förhållanden, och
- att de anställdas motivation och internalisering av organisationens mål och normer ökar eftersom tillhörighet och inflytande känns större i en mindre organisation.

Argument för centralisering är

- stordriftsfördelar,
- större möjligheter att samla och utnyttja expertis,
- att standardisering ger mer likabehandling,
- bättre möjligheter att koordinera beslut, program och aktörer, och
- ett tydligare ansvarsförhållande.

Enbart utifrån teoretiska resonemang är det svårt att dra säkra slutsatser om en helt statlig eller en helt kommunal arbetsmarknadspolitik kan förväntas ge det bästa utfallet. Det handlar troligen i slutändan om i vilken utsträckning den kommunaliserade arbetsmarknadspolitikens fördelar, som följer med närhet och lokalkännedom, dominerar över den statliga politikens möjligheter att ta hänsyn till externa effekter och möjliggöra mer likabehandling av de arbetslösa.

En delvis annan fråga än valet mellan centralisering och decentralisering gäller det ändamålsenliga i att ha en blandmodell, så som den svenska modellen, med både centrala och lokala aktörer. En blandmodell ställer krav på koordinering för att undvika problem med dubbelarbete eller att arbetslösa riskerar att hamna mellan stolarna. Ett annat möjligt problem med en blandmodell kan vara att den lokala aktören fattar beslut om insatser delvis utifrån hur stor del som självfinansieras. Det finns då en risk att man på lokal nivå föredrar att anordna insatser för att de helt eller delvis är statligt finansierade och inte nödvändigtvis för att de är de mest (kostnads)effektiva. Ytterligare en komplikation med den svenska blandmodellen är kopplat till att den grupp arbetslösa som kan komma i fråga för kommunala insatser även kan få insatser av fristående leverantörer. Att tre typer av aktörer kan vara inblandade, i kombination med sekretessbestämmelser som försvårar informationsutbyte dem emellan, förstärker rimligen koordinationsproblemen.

14.2.5 Den kommunala arbetsmarknadspolitikens omfattning har ökat

Redan under 1970- och 1980-talen bedrev enskilda kommuner vad som skulle kunna kallas arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd. Under 1990-talet ökade det kommunala engagemanget i den svenska arbetsmarknadspolitik. Även om det inte finns tillgång till någon lång dataserie över tid som visar omfattningen av de kommunala insatserna för arbetslösa biståndsmottagare, finns det evidens för att omfattningen ökade från det tidiga 1990-talet och framåt.

De flesta kommunerna anordnar numera insatser för arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd. Enligt den evidens som redovisas i rapporten kan omfattningen av de kommunala insatserna vara i storleksordningen en femtedel av Arbetsförmedlingens insatser.

14.2.6 Många långvariga arbetslösa biståndsmottagare saknar insatser från Arbetsförmedlingen, men det finns inga indikationer på att gruppen som helhet får mindre stöd än andra långvariga arbetslösa

Databearbetningar visar att antalet arbetslösa biståndsmottagare med inskrivningstider som är minst 12 månader långa som saknar insatser från Arbetsförmedlingen är betydande. Det är alltså en inte försumbart liten grupp av arbetslösa som kommunerna kan anvisa till egna insatser. Beräkningarna tyder samtidigt inte på att arbetslösa biståndsmottagare får mindre stöd från Arbetsförmedlingen än arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Till exempel fick de långvarigt inskrivna arbetslösa biståndsmottagarna signifikant *fler* programinsatser under stora delar av den senare delen av den studerade perioden än långvarigt inskrivna arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Vidare är skillnaden i hur många kontakter de inskrivna hade med Arbetsförmedlingen under de tolv första månaderna av inskrivningsperioden liten. Det är inte möjligt att med tillgängliga data urskilja om det är mer motiverat med insatser till biståndsmottagarna.

14.2.7 Det går inte att dra några bestämda slutsatser om statliga eller kommunala arbetsmarknadsinsatser är mest effektiva

En potentiellt viktig faktor att väga in när ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken diskuteras, är evidens om effekterna av statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. Om det exempelvis skulle vara så att en av huvudmännen genomgående kan visa på bättre effekter är det åtminstone en indikation på att arbetsfördelningen sannolikt skulle kunna göras om och bli mer effektiv. Det grundläggande problemet är att det finns förhållandevis lite kunskap om vad kommunerna faktiskt har gjort, och därmed också om effekterna av olika insatser. Vi vet betydligt mer om den statliga arbetsmarknadspolitiken och dess effekter, åtminstone fram till de allra senaste åren.

En huvudslutsats i rapporten är att det utifrån befintliga effektstudier är svårt att dra några bestämda slutsatser om förhållandet mellan effekterna av Arbetsförmedlingens respektive kommunernas insatser för de arbetslösa som kan vara aktuella för insatser från

båda typerna av aktörer. För ungefär 20 år sedan tycks dock de statliga insatserna för ungdomar ha haft bättre effekt än de kommunala insatserna inom ramen för ungdomsgarantin. Vidare har en studie påvisat bättre effekter av den statliga arbetsmarknadsutbildningen än yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, och det finns även viss evidens för positiva effekter av att Arbetsförmedlingen tog över huvudansvaret från kommunerna för nyanländas arbetsmarknads-etablering.

14.2.8 Olika modeller för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i våra nordiska grannländer

Två av våra tre nordiska grannländer, Danmark och Norge, skiljer sig påtagligt från Sverige när det gäller den roll stat respektive kommun spelar för arbetsmarknadspolitiken, medan Finland i dagsläget påminner mer om Sverige.

I Danmark decentraliseras utförandet helt till kommunerna, samtidigt som staten styr verksamheten genom regleringar och ekonomiska incitament. I Norge koordineras statliga och kommunala insatser väsentligen genom att staten tar det övergripande ansvaret genom NAV-kontoren.

I Finland är arbetsmarknadspolitiken en del av den statliga politiken, men precis som i Sverige bedriver kommunerna en egeninitierad arbetsmarknadspolitik, sannolikt för att de är ansvariga för att betala ut (och finansiera) ekonomiskt bistånd. Det finns tecken på att den statliga och kommunala nivån i den finska arbetsmarknadspolitiken är mer koordinerad än i Sverige. Efter en reform som ska träda i kraft 2025 går Finland i riktning mot en ”dansk lösning” – kommunerna övertar ansvaret för att verkställa arbetsmarknadspolitiken och får statlig ersättning.

Det finns till författarnas kännedom ingen forskning som identifierar effekterna av att förlägga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken lokalt (som i Danmark) eller centralt (som i Norge), men i den mån problemen att koordinera centrala och lokala insatser bedöms vara besvärande i Sverige, skulle en systematisk genomgång av erfarenheter från de danska och norska systemen kunna bidra med insikter om hur det svenska systemet kan reformeras.

14.2.9 Författarnas sammanfattande kommentar

Författarna gör utifrån sammanställningen ett antal observationer. Bland annat konstaterar de att det finns en inte försumbart liten grupp arbetslösa som kommunerna kan anvisa till egna insatser, och att så även sker. Vidare noteras att bearbetningarna av data från Arbetsförmedlingens och Socialstyrelsens register inte indikerar att arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd har fått mindre stöd från Arbetsförmedlingen än arbetslösa med arbetslöshetsersättning har fått. Författarna konstaterar även att befintlig forskning avseende effekterna av kommunala insatser är för liten för att det ska vara möjligt att på ett meningsfullt sätt kunna uttala sig om vilken typ av utförare som kan förväntas ge insatser med bäst effekt för de biståndsmottagande deltagarna.

Författarna noterar även att de beskrivna teoretiska argumenten inte talar entydigt för vare sig centralisering eller decentralisering av arbetsmarknadspolitiken. Vidare noteras att den lilla kunskap som finns om hur kraven på arbetslösa kan förväntas upprätthållas av Arbetsförmedlingen respektive kommuner inte heller ger några tydliga resultat. De konstaterar avslutningsvis att det som möjligen är en tydlig slutsats av uppfattningar hos berörda är att den nuvarande rollfördelningen mellan stat och kommun är oklar. Om så är fallet finns det uppenbara risker för dubbelarbete, för att arbetslösa kan hamna mellan statliga och kommunala stolar och för att de insatser som arbetslösa får ta del av blir beroende av i vilken kommun de bor.

14.3 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att analysera fördelar och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun för långtidsarbetslösa.

14.3.1 Det är inte möjligt att utifrån befintlig kunskap avgöra hur ansvaret för långtidsarbetslösa bör fördelas för att uppnå så effektivt stöd och kontroll som möjligt

Det svenska regelverket utgår från att arbetsmarknadspolitiken primärt är en statlig angelägenhet, men kommunerna är skyldiga att tillhandahålla vissa typer av arbetsmarknadspolitiska insatser och de har också rätt att på eget initiativ under vissa förutsättningar tillhandahålla insatser för arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd.

Det framgår av utredningens underlagsrapport att det finns fördelar och nackdelar både med en centraliserad och decentraliserad arbetsmarknadspolitik. Enbart utifrån teoretiska resonemang är det svårt att säga om en helt statlig eller en helt kommunal arbetsmarknadspolitik kan förväntas ge det mest effektiva stödet till, och kontrollen av, enskilda. Det går inte heller att avgöra om en modell med delat ansvar, så som den svenska, är att föredra.

I ett läge där det finns teoretiska argument både för och emot olika modeller, behöver slutsatser dras utifrån empirisk evidens. Inte heller den empiriska evidensen kan dock ge tydlig vägledning. Sammanställningen i rapporten visar att det inte finns någon tydlig evidens för att långvariga arbetslösa biståndsmottagare får mindre hjälp av Arbetsförmedlingen än långvariga arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Det kan konstateras att detta resultat inte betyder att biståndsmottagarna nödvändigtvis får tillräcklig hjälp, det kan lika gärna vara så att alla långvariga arbetslösa får otillräcklig hjälp. Resultatet motsäger således inte den vanligt förekommande uppfattningen om att arbetslösa biståndsmottagare får otillräcklig hjälp av Arbetsförmedlingen, utan indikerar endast att de inte på ett tydligt sätt är nedprioriterade.

Sammanställningen i rapporten visar även att det saknas tydlig evidens kring om statliga eller kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser har bäst effekt. De få studier som finns ger visst stöd till fördel för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser, men underlaget är så litet och studierna delvis så gamla, att det inte går att dra några bestämda slutsatser. Om det fanns tydlig evidens för att den ena aktörens insatser är effektivare än den andres skulle det kunna ses som ett argument för att denna bör ha ett större ansvar.

När det gäller krav på de arbetslösa aktiva arbetssökande pekar, som beskrivs i rapporten, den befintliga evidensen på att det sannolikt är små skillnader mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Något som däremot beskrivs återkommande i befintliga källor är att den nuvarande ordningen medför en risk för dåligt koordinerade insatser för målgruppen med risk för dubbelarbete, risk för att arbetslösa hamnar mellan stolarna och att tillgången till insatser blir en fråga om i vilken kommun den arbetslöse bor. Två olika huvudmän innebär att information måste utbytas mellan aktörer med olika separata administrativa system. Ett annat möjligt problem med en blandmodell kan vara att den lokala aktören fattar beslut om insatser utifrån vad som är bäst ekonomiskt för kommunen, snarare än vad som är bäst för landet som helhet. Det kan till exempel innebära att insatser som till stor del indirekt finansieras med statliga medel väljs framför mer effektiva insatser.

Danmark och Norge har valt en annan ansvarsfördelning för arbetslösa än Sverige. Som beskrivs i rapporten finns det dock ingen känd forskning som identifierar effekterna av att förlägga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken lokalt som i Danmark eller centralt som i Norge.

Utredningens slutsats är att det utifrån befintlig kunskap och erfarenhet inte går att avgöra hur ansvaret mellan stat och kommun för arbetslösa samt långtidsarbetslösa bör fördelas för att uppnå så effektivt stöd till, och kontroll av, enskilda som möjligt.

Utredningen konstaterar samtidigt att det kan finnas vissa risker och utmaningar med nuvarande ordning där ansvaret i viss mån är delat.

14.3.2 Vid delat ansvar är det viktigt med en tydlig ansvarsfördelning, omfattande och effektivt informationsutbyte samt välfungerande samverkan

Tidigare erfarenheter visar att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun upplevs vara oklar. Som konstateras i rapporten finns det vid en oklar rollfördelning uppenbara risker för dubbelarbete, för att arbetslösa hamnar mellan statliga och kommunala stolar och för att de insatser som arbetslösa får ta del av blir beroende av i vilken kommun de bor.

Utredningen konstaterar att vid delat ansvar behöver regeringen vara tydlig med vem som har ansvar för vad. Detta för att undvika dubbelarbete och för att i så stor utsträckning som möjligt undvika att människor hamnar mellan stolarna och blir utan adekvat hjälp. För att stödet till, och kontrollen av, arbetslösa ska vara effektivt är det även av avgörande betydelse med ett omfattande och effektivt informationsutbyte, samt en välfungerande samverkan.

15 Ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga det aktuella nationella och internationella forsknings- och kunskapsläget i syfte att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder samt lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande i heterogena grupper. Utredningen ska även inhämta lärande exempel från det utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden. Utredningen ska lämna förslag på åtgärder i syfte att bidra till ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

Kapitlet inleds i avsnitt 15.1 med bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en beskrivning i avsnitt 15.2 av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning och en beskrivning i avsnitt 15.3 av vad som krävs för att använda kunskapsbaserade metoder och en redogörelse i avsnitt 15.4 för befintliga kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd. Efter detta beskrivs i avsnitt 15.5 kommunernas uppfattningar om, och arbete med kunskapsbaserade metoder följt av en kartläggning i avsnitt 15.6 av forskningsläget avseende insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande. Därefter beskrivs i avsnitt 15.7 utredningens inhämtade lärande exempel, i avsnitt 15.8 kommunernas egna bedömningar av vilka insatser som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande, i avsnitt 15.9 data över kommunala arbetsmarknadsinsatser och i avsnitt 15.10 en kort redovisning av utredningar om en kunskapsbaserad socialtjänst. Avslutningsvis redogörs i avsnitt 15.11 för utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser samt i avsnitt 15.12 för utredningens förslag.

15.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv beskrivs att socialtjänstens arbete ska bygga på evidensbaserad praktik. Evidensbaserad praktik är ett samlingsbegrepp för att arbeta kunskapsbaserat. Vidare noteras att ett ökat kunskapsbaserat arbete inom ekonomiskt bistånd kan innebära en ökad användning av standardiserade bedömningsmetoder vid utredning av individens behov. Det kan även innebära en ökad användning av individbaserad systematisk uppföljning för att stödja utveckling samt förebygga och synliggöra långvarigt ekonomiskt bistånd. I direktivet beskrivs att faktorer som till exempel handläggares arbetsituation och kompetensförsörjning kan ha betydelse för möjligheter att hålla sig uppdaterad om forskning. Mot denna bakgrund konstateras i direktivet att det är angeläget att socialtjänsten får stöd i tillämpningen av kunskapsbaserade metoder, och utvecklar arbetsätt och insatser som underlättar för biståndsmottagare att bli självförsörjande.

Utredningen tolkar direktivet som att uppdraget är avgränsat till kunskapsbaserade metoder inom socialtjänsten som syftar till att bryta långvarigt biståndsmottagande.¹ Långvarigt biståndsmottagande kan brytas genom övergång till arbete, studier eller andra ersättningsystem. Utredningen har valt att fokusera främst på övergång till arbete. I kartläggningen av det aktuella forskningsläget avseende insatser för att bryta långvarigt biståndsmottagande redogörs utslutande för sådan forskning som studerar utfall på arbetsmarknaden, medan de lärande exemplen har en bredare ansats. Kartläggningen fokuserar vidare huvudsakligen på studier från Sverige och de övriga skandinaviska länderna.

Utredningen definierar en kunskapsbaserad metod som en insats (åtgärd) eller ett sätt att arbeta som baseras på den bästa tillgängliga kunskap som finns inom området. Det innebär, i första hand, kunskap som baseras på forskning och vetenskap men, när sådan inte finns tillgänglig, även beprövad erfarenhet. Lärande exempel definierar utredningen som ett praktiskt exempel som utföraren uppfattar som framgångsrikt. Den kunskapsbaserade metoden

¹ Enligt Socialstyrelsen avser en långvarigt biståndsmottagare en person som ingått i ett eller flera biståndshushåll i minst tio månader under ett kalenderår. Om en biståndsmottagare förekommer i flera olika hushåll under året räknas den sammanlagda tiden i de olika hushållen. Månaderna behöver inte vara sammanhängande.

ska i första hand bygga på forskning, medan det för lärande exempel inte finns ett sådant krav.

15.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

Socialtjänstlagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om att socialtjänstens verksamhet ska baseras på kunskapsbaserade metoder.² Av 4 § 1–4 i Socialstyrelsens instruktion framgår dock att Socialstyrelsen genom kunskapsstöd och föreskrifter ska bidra till att socialtjänsten bedrivs baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. Vidare ska Socialstyrelsen ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling samt arbeta med, och ge stöd till, metodutveckling inom sitt verksamhetsområde. Socialstyrelsen ska även främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av effekter och utfall av insatser enligt bland annat socialtjänstlagen.³ I förordningen om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst anges att styrning med kunskap ska bidra till att målen i enlighet med socialtjänstlagen uppfylls. Styrningen med kunskap ska ske genom icke bindande kunskapsstöd och föreskrifter som syftar till att bidra till att socialtjänsten bedrivs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.⁴

15.3 Förutsättningar för att kunna använda kunskapsbaserade metoder

I arbetet med ekonomiskt bistånd behövs kunskap dels om att utreda, bedöma och besluta om rätten till bistånd, dels om metoder och insatser för att stödja biståndsmottagare till arbete eller annan försörjning. För att pröva rätten till bistånd behövs främst kunskap om lagstiftning, allmänna råd, vägledande avgöranden och beslut från tillsynsmyndigheter. När det gäller att tillhandahålla stöd för att biståndsmottagare ska bli självförsörjande behövs bästa tillgängliga kunskap om vilka metoder och insatser som kan möjliggöra

² Socialtjänstlag (2001:453), SoL.

³ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁴ 1 § andra stycket och 2 § första stycket förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

övergång till arbete eller annan försörjning. För de personer som endast har tillfälliga behov av ekonomiskt bistånd behöver socialtjänsten sällan ge sådant stöd. Men för personer som är långvariga biståndsmottagare kan socialtjänstens stöd vara centralt för möjligheten att bli självförsörjande.

Utredningen konstaterar att två förutsättningar behöver vara uppfyllda för att kunskapsbaserade metoder ska kunna användas. För det första behöver det finnas tillgång till kunskap om vilka metoder som fungerar. Kunskap innefattar både forskning och beprövad erfarenhet. För det andra behöver de yrkesutövare som ska arbeta kunskapsbaserat ha kännedom om den kunskap som finns och även ha möjligheter, till exempel utifrån tid och kompetens, att ta till sig kunskapen.

I detta avsnitt beskrivs övergripande tillgången till forskning, de kunskapsstödande strukturerna och hur kompetensförsörjningen kan påverka möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat.

15.3.1 Tillgången till forskning avseende ekonomiskt bistånd är fragmentarisk och begränsad

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har i uppdrag att göra oberoende utvärderingar av metoder och insatser inom bland annat socialtjänsten. SBU konstaterar i en rapport från 2018 att det råder en generell brist på systematiska kunskapsöversikter om utredning och insatser inriktade mot självförsörjning för mottagare av ekonomiskt bistånd. Det rådande kunskapsläget om vilka metoder som fungerar bäst för att utreda personers behov och ge stöd för att hitta boende, hantera skulder, få arbete och sysselsättning är oklart.⁵ SBU konstaterar i en rapport från 2022 att det finns viss kunskap om effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.⁶ Som beskrivs i avsnitt 15.6 är dock även denna kunskap mycket begränsad eftersom det endast finns ett fåtal svenska utvärderingar av sådana insatser.

Även Sveriges kommuner och regioner (SKR) konstaterar i en rapport från 2016 att kunskapen inom verksamhetsområdet ekono-

⁵ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2018) Ekonomiskt bistånd – Kunskapsläget för utredning och insatser.

⁶ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2022) Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.

miskt bistånd är begränsad och fragmentarisk.⁷ SKR noterar att det inte har hänt så mycket med kunskapsläget under de dryga sex år som passerat mellan deras sammanställning och en tidigare forskningssammanställning i Salonen (2010), där slutsatsen var likartad. Magnusson (2020) konstaterar, i linje med detta, att svensk forskning om ekonomiskt bistånd är eftersatt men att det inom vissa delar finns betydligt mer forskning, till exempel avseende hur barn påverkas av att växa upp i hushåll med ekonomiskt bistånd. SKR (2020) noterar att det i princip saknas forskningsstudier om brukarmedverkan.⁸

Det finns således inom vissa delar av ekonomiskt bistånd en del forskning, medan det finns mycket begränsat eller ingen forskning inom andra delar. Sammanfattningsvis är tillgången till forskning inom området bristfällig.

15.3.2 Strukturer och stöd för kunskapsbaserat arbete på nationell och lokal nivå

Det finns strukturer och stöd för kunskapsbaserat arbete både på nationell och lokal nivå för att tillhandahålla och sprida kunskap. Kommunerna kan sedan behöva anpassa kunskapen till den lokala kontexten och till enskilda biståndsmottagares behov och förutsättningar.

Socialstyrelsen publicerar rekommendationer och kunskapsstöd inom ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen har i uppdrag att främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser enligt socialtjänstlagen.⁹ Det innebär bland annat att Socialstyrelsen tar fram föreskrifter, kunskapsstöd och statistik samt gör uppföljningar och utvärderingar.¹⁰

⁷ SKR (2016) Ekonomiskt bistånd. SKR har sammanställt forskning om ekonomiskt bistånd från vetenskapliga tidskrifter.

⁸ SKR (2020) Studie av brukarmedverkan.

⁹ Förordning med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁰ www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/det-har-ar-socialstyrelsen/, hämtad 2024-09-06.

Socialstyrelsen ger ut allmänna råd som är rekommendationer till stöd för bedömningen i vissa fall av biståndssökandes rätt till ekonomiskt bistånd.¹¹ Det finns även en handbok om ekonomiskt bistånd som främst vänder sig till yrkesutövare inom socialtjänsten som har ansvar för ärenden inom ekonomiskt bistånd.¹² Handboken syftar till att vara ett stöd i arbetet med att dels bedöma den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd, dels hjälpa enskilda att komma till rätta med sina försörjningsproblem. Socialstyrelsen har även publicerat andra kunskapsstöd som fördjupar sig i olika delområden inom ekonomiskt bistånd.¹³

Socialstyrelsen ansvarar även för den nationella webbplatsen www.kunskapsguiden.se som främst riktar sig till yrkesutövare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. På webbplatsen redogör Socialstyrelsen för flera olika områden, bland annat ekonomiskt bistånd, och samlar kunskapsstöd från Socialstyrelsen samt andra myndigheter och aktörer. Området ekonomiskt bistånd innehåller elva olika teman med kunskap och lärande exempel inom till exempel arbetslöshet, skuldproblem, barn och unga inom ekonomiskt bistånd och föräldralediga med ekonomiskt bistånd.

Det finns inga nationella riktlinjer som ger rekommendationer om metoder inom ekonomiskt bistånd, men på Metodguiden för socialt arbete¹⁴ samlar Socialstyrelsen bedömningsmetoder och insatser som är aktuella för socialt arbete i Sverige.

Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten

För att stärka den nationella kunskapsstyrningen inom socialtjänsten arbetar Socialstyrelsen, SKR och regionala samverkans- och stödstrukturer tillsammans i ett partnerskap. Den nationella kunskapsstyrningen syftar till att kommunernas socialtjänst ska använda bästa tillgängliga kunskap, såsom forskning och beprövade erfarenheter. I partnerskapet medverkar även E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, SBU, Forte samt Myndigheten för familjerätt och

¹¹ Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 2013:1).

¹² Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.

¹³ Socialstyrelsen (2022) Stöd till socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar, Socialstyrelsen (2017) Att öka förutsättningar för egen försörjning och Socialstyrelsen (2020) Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare.

¹⁴ www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/, hämtad 2024-11-13.

föräldraskapsstöd. Partnerskapet arbetar med att bidra till ökad samverkan, dialog och samordning kring utvecklingsarbeten som kan bidra till kunskapsutveckling, till bättre stöd för implementering av kunskapen och till att bästa tillgängliga kunskap används. Även om samverkan leds och samordnas av ett nationellt kansli, en nationell arbetsgrupp och en nationell styrgrupp så är en stor del av partnerskapets praktiska arbete på lokal och regional nivå.¹⁵

Den så kallade Yrkesresan har tagits fram inom partnerskapet och innefattar dels introduktion för dem som är nya i yrket, dels kontinuerlig långsiktig kompetensutveckling för yrkesutövare inom socialtjänsten.¹⁶ Yrkesresan utvecklades först som ett lokalt initiativ av Göteborgsregionen men för närvarande är 95 procent av Sveriges kommuner anslutna. Syftet är att förmedla bästa tillgängliga kunskap inom olika områden, både genom digitalt samlad kunskap och genom regionala kurstillfällen. För perioden 2021 till 2028 ska fem yrkesresor tas fram inom de verksamhetsområden som har prioriterats av kommunerna. Ekonomiskt bistånd är inte med bland dessa verksamhetsområden.¹⁷

Partnerskapet har även samverkansprojekt som bedrivits med inriktning på ekonomiskt bistånd, till exempel avseende att ge tidigt stöd i arbetet med ekonomiskt bistånd.¹⁸

Regionala och kommunala stödstrukturer stödjer samverkan

På länsnivå i Sverige finns regionala samverkans- och stödstrukturer som är utformade efter förutsättningar och behov i respektive län. Dessa stödjer huvudmännen i deras samverkan och dialog kring frågor som rör socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det gäller både samverkan mellan kommunerna i länet och samverkan mellan kommunerna och regionen. Dessa samverkans- och stödstrukturer är

¹⁵ www.skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrningsocialtjanst/styrningochsamverkan/partnerskapetsocialtjanst.13268.html, hämtad 2024-11-13, www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/organisation/partnerskap-for-kunskapsstyrning/, hämtad 2024-11-13 och www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/partnerskapet-till-stod-for-kunskapsstyrning-inom-socialtjansten/om-partnerskapet/ hämtad 2024-11-13.

¹⁶ www.yrkesresan.se/, hämtad 2024-11-13.

¹⁷ www.skr.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrningsocialtjanst/yrkesresan.32120.html, hämtad 2024-11-13.

¹⁸ www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/partnerskapet-till-stod-for-kunskapsstyrning-inom-socialtjansten/Slutseminarium-om-tidigt-stod-i-socialtjansten/, hämtad 2024-11-13.

även en dialogpart gentemot den nationella nivån i frågor som rör kunskapsutveckling och kunskapsstyrning samt utgör ett utvecklingsstöd för implementering av ny kunskap för yrkesutövare.¹⁹ Det finns också lokala utvecklingsnätverk och samverkan via kommunförbund för erfarenhets- och kunskapsutbyte.

15.3.3 Kompetensförsörjningen kan påverka möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat

För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.²⁰ Sedan 2014 finns krav på behörighet för handläggare inom socialtjänsten för att få utföra vissa uppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård, bland annat utredning och bedömning av behov av insatser. Socialnämnden ska enligt socialtjänstlagen använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå på högskolan.²¹ Det finns inte något motsvarande krav inom området ekonomiskt bistånd. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser hade 74 procent av handläggarna²² inom myndighetsutövningen för ekonomiskt bistånd en socionomexamen 2024.²³

Tillgången till och omsättningen på personal kan påverka förutsättningarna och möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat. Enligt SKR (2016) kan personalomsättning medföra ett kontinuerligt behov av att introducera nya medarbetare. Det innebär också att kompetens och kunskap lämnar verksamheten, vilket skapar behov av ständig kunskapspåfyllning.²⁴ Vidare noterar SKR att möjligheterna till kompetensutveckling för mer erfarna yrkesutövare upplevs som begränsade, samtidigt som yrkesrollen kan kräva mycket kunskap.²⁵

¹⁹ www.skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrningsocialtjanst/styrningochsamverkan/regionalsamverkanochstodstrukturrss.13267.html/, hämtad 2024-11-13 och SKR (2014).

²⁰ 3 kap. 3 § andra stycket, SoL.

²¹ 3 kap. 3 a § andra stycket SoL.

²² Kommunen anger antal handläggare, omräknat till årsarbetare, som är anställda inom myndighetsutövningen för ekonomiskt bistånd det aktuella mätdatumet. Med handläggare avses personal som har ansvar för ärendehandläggning inom myndighetsutövningen, det vill säga som utreder och fattar beslut alternativt förbereder förslag till beslut om ekonomiskt bistånd och andra insatser.

²³ Socialstyrelsen (2024) Öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd 2024. Socialstyrelsens öppna jämförelser är en årlig enkätundersökning till Sveriges kommuner, socialförvaltningarna i Göteborg och stadsdelarna i Stockholm.

²⁴ SKR (2016) Ekonomiskt bistånd, Björk och Sjöstedt (2023) och Magnusson (2016).

²⁵ SKR (2016) Ekonomiskt bistånd.

En annan utmaning är att yrkesrollens status ibland uppfattas som låg.²⁶ Detta lyfts även fram i en nyligen genomförd förstudie om kompetens- och utvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd i Göteborgsregionen.²⁷ I denna förstudie beskrivs att nyutexaminerade socionomer kan ha en förenklad och ibland negativ bild av verksamhetsområdet, vilket kan försvåra möjligheterna att attrahera personal. Att stärka och professionalisera yrkesrollen genom till exempel ökade möjligheter till kompetensutveckling, särskilt för personer med längre yrkeserfarenhet, beskrivs som centralt för att säkra kompetensförsörjningen.

15.4 Kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd

I detta avsnitt redogörs övergripande för innebörden av evidensbaserad praktik samt bedömningsmetoder, individbaserad systematisk uppföljning och brukarmedverkan inom ekonomiskt bistånd.

15.4.1 Evidensbaserad praktik

Inom både socialtjänsten och hälso- och sjukvården har evidensbaserad praktik blivit en form av samlingsbegrepp för att arbeta kunskapsbaserat.²⁸ Evidensbaserad praktik är både ett förhållningsätt till kunskap och en arbetsprocess.²⁹ Av Socialstyrelsens handbok för ekonomiskt bistånd framgår att arbetet inom ekonomiskt bistånd ska bygga på en evidensbaserad praktik.³⁰ Nedan redogörs för Socialstyrelsens beskrivning av evidensbaserad praktik.

Evidensbaserad praktik utgår från fyra kunskapskällor

I arbetet med evidensbaserad praktik vägs fyra olika kunskapskällor samman: bästa tillgängliga kunskap inom området, personens situation och kontextuella omständigheter, personens erfarenheter och

²⁶ Se till exempel Håkansson (2016).

²⁷ Björk och Sjöstedt (2023).

²⁸ Socialstyrelsen (2021) Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten, s. 50.

²⁹ Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 10.

³⁰ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 34.

önskemål samt professionell expertis.³¹ De fyra kunskapskällorna illustreras i figur 15.1 och utgör tillsammans den evidensbaserade modellen.

Figur 15.1 Den evidensbaserade modellen



Källa: Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat.

Sammanvägningen av kunskapskällorna ska vara transparent för att underlätta utvärdering och inläring. I vissa fall har forskningsresultat mycket begränsad betydelse, till exempel vid beslut om belopp för utbetalning av försörjningsstöd, medan det i de situationer där man överväger en resurskrävande insats kan få stor betydelse.³² Kunskapskällorna har ingen inbördes rangordning utan det är i sammanvägningen mellan dessa fyra källor som den evidensbaserade praktiken skapas.³³

³¹ Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 10–12.

³² www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/arbete-evidensbaserat/, hämtat 2024-11-13.

³³ Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12.

Bästa tillgängliga kunskap

Vetenskapliga studier kan ge evidens om effekter av metoder och insatser. När det saknas vetenskapliga studier om de insatser som används, kan man i stället behöva stödja sig på ett så tillförlitligt underlag som möjligt. Lokalt producerad kunskap från systematisk uppföljning kring nyttan av en insats i den egna verksamheten kan vara ett exempel på en kunskapskälla.³⁴

Personens situation och kontextuella omständigheter

Vid bedömning av lämplig insats behöver även hänsyn tas till personens livssituation avseende till exempel familj, nätverk, arbete och bostad samt personens individuella förutsättningar och behov. Dessa omständigheter kan behöva relateras till de insatser som verksamheten kan erbjuda. Det kan ibland leda till att den insats som har bäst evidens ändå inte är möjlig för personen. En orsak kan vara att insatsen inte finns tillgänglig i den kommun där personen bor, men det kan också handla om att insatsen utifrån personens individuella situation bedöms vara olämplig.³⁵

Personens erfarenheter och önskemål

Personens egna önskemål om val av insats väger tungt i evidensbaserad praktik. Om personen är delaktig och upplever insatsen som relevant ökar sannolikheten för att personen upplever att insatsen är till hjälp.³⁶ Delaktighet är därför en viktig del av en evidensbaserad praktik och att varje person bidrar med sin erfarenhet.³⁷

Professionell expertis

Den professionella bedömer utifrån sin expertis, tillsammans med personen, vilken insats som kan vara aktuell. I denna sammanvägning av kunskapskällor är, förutom bästa tillgängliga kunskap, även

³⁴Ibid.

³⁵ Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12, 41 och 60.

³⁶ Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12, 16 och 61.

³⁷ www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/arbete-evidensbaserat/, hämtad 2024-11-13.

praktiska förutsättningar att delta i en insats och personens egna önskemål och erfarenheter betydelsefulla.³⁸

15.4.2 Standardiserade bedömningsmetoder

En standardiserad bedömningsmetod kan beskrivas som ett dokument som består av ett vetenskapligt prövat bedömningsinstrument samt en manual som beskriver prövningen av instrumentet och ger stöd i användningen av bedömningsmetoden.³⁹ Bedömningsinstrument är ett formulär med fastställda frågor avseende det som ska bedömas. Frågorna ska baseras på forskning och beprövad erfarenhet.⁴⁰ Standardiserade bedömningsmetoder kan dels användas som ett stöd i utredningsarbetet inom socialtjänsten för att bedöma biståndsmottagares behov av stöd och hjälp, dels sammanställas för att få ett underlag för att följa upp och utveckla verksamheten.

Att använda standardiserade bedömningsmetoder kan enligt Socialstyrelsen öka förutsättningarna för en likvärdig bedömning, ge kunskap om behov och förutsättningar hos personer och målgrupper samt även bidra till ett mer enhetligt tillvägagångssätt som är oberoende av vilken handläggare som använder bedömningsinstrumentet. När bedömningsmetoder används systematiskt för hela målgrupper kan den samlade informationen sammanställas och utgöra ett underlag för utveckling av verksamhetens metoder och insatser.⁴¹

Standardiserade bedömningsmetoder kan även vara ett komplement till andra sätt att samla information i bedömningsarbetet. Det främsta användningsområdet för standardiserade bedömningsmetoder är i det direkta arbetet med de personer som socialtjänsten möter. Men möjligheten att sammanställa informationen på gruppnivå innebär även att kommunen kan få kunskap om målgruppers behov och se förändringar över tid (progression).⁴²

³⁸ Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12–17.

³⁹ Socialstyrelsen (2017) FIA-förutsättningar inför arbete, s. 7 och bilaga 1.

⁴⁰ Socialstyrelsen (2012) Om standardiserade bedömningsmetoder, s. 6.

⁴¹ www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/standardiserade-bedomningsmetoder/om-standardiserade-bedomningsmetoder/, hämtad 2024-11-13.

⁴² Socialstyrelsen (2017) FIA – förutsättningar inför arbete, s. 27 och 28.

Förutsättningar inför arbete är en standardiserad bedömningsmetod vid risk för långvarigt biståndsmottagande

Socialstyrelsen har utvecklat en standardiserad bedömningsmetod, Förutsättningar inför arbete (FIA), som i flera år funnits tillgänglig för socialtjänsten för att användas i förändringsarbete med biståndsmottagare. FIA kan användas för att kartlägga personens individuella behov av stöd när det gäller sociala förhållanden, arbete och arbetsmarknadsinsatser. Bedömningsmetoden syftar till att ge en samlad bild av biståndsmottagares förutsättningar och behov av stöd inför arbete. Målgruppen för FIA är arbetslösa biståndsmottagare med oklara hinder⁴³ som varit aktuella för försörjningsstöd i fem månader eller mer.⁴⁴

FIA består av en manual och ett underlag för att genomföra en intervju. FIA-intervjun är tänkt att ske i ett personligt samtal mellan handläggaren och biståndsmottagaren. I den första delen i FIA-intervjun som berör den sociala livssituationen ingår tretton livsområden. Dessa livsområden motsvarar de problem som, enligt forskning och utifrån erfarenheter från yrkesutövare, är kopplade till långvarigt biståndsmottagande. När det gäller livsområdena fysisk och psykisk ohälsa, missbruk och utsatthet för våld i nära relation samt utsatthet för andra brott finns stöd i forskning om vilka problem som är överrepresenterade bland långvariga biståndsmottagare. Frågor om boende, socialt nätverk, situationen i hemmet, skulder, rättslig situation samt närståendes situation har inkluderats utifrån erfarenheter hos de praktiker som deltagit i utvecklingsarbetet av FIA.⁴⁵

Den andra delen i FIA, som handlar om mål och arbete, innehåller bland annat frågor om målsättningar, tidigare arbetserfarenheter och upplevd förmåga när det gäller arbetssökande. Den tredje och sista delen, som handlar om arbetsmarknadsinsatser och krav, syftar till att lyfta frågan om krav och insatser för att planeringen i ett ärende ska bli så meningsfull och ändamålsenlig som möjligt.

⁴³ I FIA-sammanställningen förs de livsområden in som biståndsmottagaren själv uppfattar som problem eller hinder i måttlig, stor eller mycket stor utsträckning. Exempel på hinder kan i detta sammanhang vara olika hälsorelaterade problem, funktionsnedsättning, social problematik eller skulder.

⁴⁴ Socialstyrelsen (2017) FIA – förutsättningar inför arbete och www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/fia-forutsattningar-infor-arbete/, hämtad 2023-08-10.

⁴⁵ Socialstyrelsen (2017) FIA-förutsättningar inför arbete.

Efter intervjun ska handläggaren göra en samlad bedömning av personens förutsättningar för arbete. Därefter görs en FIA-sammanställning, som är ett underlag som kan användas för att summera och klarlägga personens stödbehov inför planering av insatser och mål.⁴⁶

Övriga nationella bedömningsinstrument som kan användas inom området ekonomiskt bistånd

En del i att bryta långvariga biståndsbehov kan vara att identifiera levnadsmönster och livssituationer som kan försvåra möjligheterna att stå till arbetsmarknadens förfogande. Bedömningsinstrumentet AUDIT⁴⁷ (Alcohol Use Disorders Identification Test) används för att identifiera en riskfylld eller skadlig alkoholkonsumtion. Bedömningsinstrumentet DUDIT⁴⁸ (Drug Use Disorders Identification Test) används för att identifiera drogrelaterade problem. För att upptäcka våldsutsatthet används även FREDA-kortfrågor.⁴⁹ FREDA-kortfrågor är en del av den standardiserade bedömningsmetoden FREDA, som har utvecklats för att identifiera utsatthet för våld i nära relation.

Instrument X har utvecklats i kommunal samverkan

Instrument X⁵⁰ har utvecklats inom ett kommunalt samarbete kallat KNUT (Kommunalt Nätverk för Utveckling)⁵¹ och är ett instrument för initial bedömning, insatsval och uppföljning i arbetet med ekonomiskt bistånd. Det är ett standardiserat frågeformulär och en

⁴⁶ Socialstyrelsen (2017) FIA-förutsättningar inför arbete.

⁴⁷ www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/audit-alcohol-use-disorders-identification-test/, hämtad 2024-11-13. Målgruppen för AUDIT är samtliga vuxna och syftar till att hälso- och sjukvårdspersonal samt socialtjänstpersonal ska kunna identifiera personer med riskfylld eller skadlig alkoholkonsumtion.

⁴⁸ www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/dudit-drug-use-disorders-identification-test/, hämtad 2024-11-13. Målgruppen är personer som är aktuella i verksamheter som socialtjänst, primärvård och kriminalvård.

⁴⁹ Bedömningsmetoden FREDA innehåller utöver FREDA-kortfrågor, även FREDA-beskrivning och FREDA-farlighetsbedömning. FREDA-kortfrågor ingår även som ett livsområde i bedömningsmetoden FIA (Socialstyrelsens metodguide).

⁵⁰ www.instrumentx.se/instrument-x/, hämtat 2024-11-13.

⁵¹ KNUT är ett kommunalt nätverk för utveckling som består av kommunerna Haninge, Nynäshamn, Salem, Södertälje, Värmdö och Sundbyberg.

strukturerad process inom ekonomiskt bistånd som använts och vidareutvecklats sedan 2008 i flera kommuner. Instrument X innehåller fyra delar varav den första handlar om rätten till bistånd, den andra delen handlar om utredning för val av insats och den tredje delen är den handlingsplan som upprättas och som i den fjärde delen följs upp. Instrument X har utvecklats av praktiker inom ekonomiskt bistånd och bygger på beprövad erfarenhet. En modell för kategorisering av behov har även tagits fram i syfte att kunna erbjuda insatser utifrån behov, få fram statistik för olika behovsgrupper och för organiseringen av arbetet.⁵²

Inom ramen för ett treårigt utvecklingsprojekt⁵³ som SKR initierade för att bryta långvarigt biståndsmottagande genomförde forskare från Institutionen för socialt arbete på Stockholms universitet 2019 en studie om hur Instrument X har använts i praktiken av kommunerna och vad instrumentet kan betyda i arbetet med biståndsmottagare. Studien visade bland annat att handläggarna generellt upplevde instrumentet som positivt till exempel avseende tydliga instruktioner för användning, att det gav ökade möjligheter för biståndsmottagarna att komma till tals och att det bidrog till att kunna se biståndsmottagares behov på ett tydligare sätt. En brist som lyftes fram var bland annat att instrumentet inte ansågs tillämpligt i alla typer av ärenden.⁵⁴

Initial bedömning har utvecklats i Stockholm stad

I Stockholms stad har sedan 2012 ett instrument för utredning, dokumentation- och bedömning utvecklats som kallas för Initial bedömning. Initial bedömning bygger, liksom Instrument X, på beprövad erfarenhet och har utvecklats av praktiker inom ekonomiskt bistånd. Instrumentet kan beskrivas som en utredningsprocess i fyra steg där socialtjänsten och arbetssökarverksamheten Jobbtorg ställer frågor utifrån ett frågeformulär. Syftet med bedömningen är att tidigt synliggöra biståndssökandes behov för att på så sätt kunna anpassa insatserna.⁵⁵

⁵² SKR (2019) Studie av Instrument X.

⁵³ SKR drev tillsammans med 27 kommuner ett utvecklingsprojekt under tre år för att bryta långvarigt biståndsmottagande. Arbetet pågick åren 2018–2021.

⁵⁴ SKR (2019) Studie av Instrument X.

⁵⁵ Nordesjö, Ulmestig och Dennvall (2018) Initial bedömning och enligt utredningens kontakt med Stockholms stad.

Institutionen för socialt arbete på Linnéuniversitetet utvärderade 2016, på uppdrag av Stockholms stad, implementeringen av bedömningsinstrument för initial bedömning inom försörjningsstöd och Jobbtorg Stockholm. Syftet var att undersöka hur instrumentet för initial bedömning hade implementerats och påverkat kvaliteten i arbetet med biståndssökande inom socialtjänsten och Jobbtorg i Stockholm. Utvärderingen visade bland annat att de flesta användarna upplevde att instrumentet medförde likställighet, rätts-säkerhet och uppföljningsmöjligheter. Vidare visade utvärderingen att de biståndssökande upplevde olika delar av bedömningsinstrumentet på olika sätt, där vissa delar upplevdes som mer stödjande och andra som mer kontrollerande.⁵⁶

15.4.3 Individbaserad systematisk uppföljning

Individbaserad systematisk uppföljning handlar om att beskriva och mäta arbetet med till exempel biståndsmottagare och att sammanställa uppgifterna på gruppnivå, i syfte att utveckla och förbättra kvaliteten i verksamheten. Individbaserad systematisk uppföljning kan vara ett sätt för socialtjänsten att skapa lokal kunskap och sammanställa beprövad erfarenhet som sedan kan utgöra utgångspunkt för värdering av nya metoder. Det kan bidra till en lokal kunskapsbas och en sammanställning av bästa tillgängliga kunskap. På lokal nivå kan en kommun till exempel följa upp vilka insatser som erbjuds och genomförs, resultat av insatserna eller hur olika brukargrupper upplever insatserna.⁵⁷

Socialstyrelsen har utvecklat verktyg för individbaserad systematisk uppföljning inom ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen har utvecklat verktyg för individbaserad systematisk uppföljning som kan användas för att registrera och sammanställa uppgifter om kommunen saknar denna möjlighet i det egna verksamhetssystemet. Ett av verktygen, Systematisk uppföljning – ekonomiskt bistånd (SUE)⁵⁸ är särskilt utvecklat för att underlätta upp-

⁵⁶ Nordesjö, Ulmestig och Dennvall (2018) Initial bedömning.

⁵⁷ Socialstyrelsen (2022) Om: individbaserad systematisk uppföljning i socialtjänsten, s. 3–6.

⁵⁸ SUE är ett datorbaserat verktyg för att följa delar av verksamhetens förändringsarbete som finns tillgänglig på Socialstyrelsens utbildningsportal.

följning, utvärdering och kvalitetssäkring i arbetet med att hjälpa biståndsmottagare till självförsörjning. I SUE kan till exempel resultatet av en FIA⁵⁹-intervju registreras tillsammans med andra uppgifter om personens bakgrund, mål och insatser.⁶⁰

Den systematiska uppföljningen ger inte kunskap om en insats generella effekter

Socialstyrelsen betonar att systematisk uppföljning kan hjälpa till att beskriva enskilda biståndsmottagares eller grupper progression, men det kan inte förklara orsaken till den observerade utvecklingen. Socialtjänsten kan genom att arbeta med systematisk uppföljning få indikationer på att en insats eller vissa kombinationer av insatser kan bidra till en förbättring eller försämring. För att komma fram till slutsatser om insatsens effekter krävs dock effektutvärderingar där det kontrolleras för om andra faktorer än insatsen har påverkat resultatet (se avsnitt 15.6 för en beskrivning av effektutvärderingar).⁶¹

15.4.4 Brukarmedverkan

Som beskrivs i avsnitt 15.4.1 ska brukarnas egna önskemål och erfarenheter beaktas i en evidensbaserad praktik. Brukarmedverkan kan ske på olika nivåer. Den biståndssökande kan till exempel vara delaktig i det egna ärendet på individnivå, men det kan även handla om att genom en brukarundersökning fånga upp erfarenheter eller upplevelser på verksamhetsnivå. På systemnivå kan brukarmedverkan till exempel ske genom olika brukarorganisationer.⁶² Utredningen har inte identifierat någon brukarmedverkan av detta slag på nationell nivå inom ekonomiskt bistånd.

I den studie om förutsättningar för brukarmedverkan som 2020 genomfördes inom ramen för SKR:s utvecklingsprojekt för att bryta långvarigt biståndsmottagande, framkom att brukarmedverkan främst sågs som en möjlighet för biståndsmottagaren att påverka planer-

⁵⁹ FIA, förutsättningar inför arbete, är en standardiserad bedömningsmetod som har utvecklats av Socialstyrelsen och som är avsedd att användas i förändringsarbete med biståndsmottagare av ekonomiskt bistånd. Tillsammans utgör manualen och intervjun bedömningsmetoden FIA.

⁶⁰ Socialstyrelsen (2017) FIA – förutsättningar inför arbete, s. 14.

⁶¹ Socialstyrelsen (2014) Systematisk uppföljning, s. 13.

⁶² Socialstyrelsen (2013) Att ge ordet och lämna plats och SKR (2020) Studie av brukarmedverkan.

ingen i det egna ärendet. Baserat på intervjuer med handläggare konstaterades att möjligheterna att tillmötesgå önskemål om insatser för ökad möjlighet till självförsörjning var begränsade på grund av ett otillräckligt utbud. I intervjuer med biståndsmottagarna framkom bland annat att det var få av biståndsmottagarna som hade idéer eller föreställningar om brukarmedverkan utöver planeringen i det egna ärendet. Studien bygger dock på ett begränsat underlag av semi-strukturerade kvalitativa intervjuer med handläggare och brukare, vilket innebär att generalisering av resultaten ska ske med försiktighet.⁶³

15.5 Kommunernas uppfattningar om och användande av kunskapsbaserade metoder

I detta avsnitt beskrivs kommunernas uppfattningar om och användande av kunskapsbaserade arbetssätt och metoder inom ekonomiskt bistånd. Avsnittet baseras främst på utredningens kommunenkät och kontakter med nätverkskommunerna. Detta kompletteras med resultat från Socialstyrelsens öppna jämförelser.

15.5.1 Kommunerna om arbetet med kunskapsbaserade metoder och arbetssätt

Nästan alla kommuner anger att de i någon utsträckning arbetar kunskapsbaserat

I utredningens kommunenkät uppger 51 procent av kommunerna att de i stor utsträckning utgår från kunskapsbaserade metoder och arbetssätt i arbetet med ekonomiskt bistånd, och 46 procent av kommunerna att de gör det i viss utsträckning. Endast tre procent anger att de inte alls gör det.

Uppdelat utifrån SKR:s kommungruppsindelning (de tre huvudgrupperna) är det en något högre andel av kommunerna i gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner som anger att de utgår från kunskapsbaserade metoder och arbetssätt i stor utsträckning, jämfört med i grupperna större städer och kommuner nära större stad respektive storstäder och storstadsnära kommuner. Andelen som anger att de inte alls utgår från kunskapsbaserade metoder

⁶³ SKR (2020) Studie av brukarmedverkan.

der är något högre i gruppen storstäder och storstadsnära kommuner, men nivån är fortsatt låg (5 procent).

Kommunerna i utredningens nätverk beskriver att de arbetar kunskapsbaserat på olika sätt

I de bilaterala kommunintervjuerna framhåller de intervjuade att de upplever att handläggarens förhållningssätt och hur insatsen utformas och genomförs påverkar arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande. En del kommuner beskriver att de mäter biståndsmottagarens progression mot arbete, till exempel genom verktyg för självskattning. Några av de intervjuade kommunerna uppger att de använder den standardiserade bedömningsmetoden FIA. Enstaka kommuner beskriver att de använder SE-metoden⁶⁴ och IPS-metoden⁶⁵ för långtidsarbetslösa biståndsmottagare. Samtidigt beskriver flera kommuner att resultat av de lokala insatserna inte följs upp eller utvärderas i tillräcklig utsträckning.

Det finns kommuner som valt en organisatorisk indelning där man specialiserat sig utifrån olika målgrupper eller försörjningshinder för att på så sätt samla den kunskap som finns om insatser för olika försörjningshinder. I Instrument X (se avsnitt 15.4.2) förekommer även en liknande form av kategorisering.

En dansk progressionsmättningsstudie har inspirerat många kommuner

Många kommuner beskriver även att de inspirerats av den danska progressionsmättningsstudien Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP). BIP genomfördes 2013–2016 i Danmark som ett samarbete mellan forskare och praktiker.⁶⁶ Projektet undersökte främst kor-

⁶⁴ Supported Employment är en metod där kontinuerligt och personligt stöd ges till arbetsgivaren. Det saknas kunskap om metodens effekter, både om insatserna leder till varaktig etablering i arbetslivet och om de individuella effekterna (Forte 2021 Tillgängligt arbetsliv).

⁶⁵ IPS (Individanpassat stöd till arbete, en variant av Supported Employment) är arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser för personer med funktionsnedsättning. Arbetssättet växte fram i vård- och stödsystemet i USA under 1980-talet. I början av 1990-talet väcktes intresset för metoden i Sverige och den används nu inom flera verksamheter, se Socialstyrelsen metodguide.

⁶⁶ Se Væksthusets Forskningscenter (2020) BIP indikatorer och jobsannolikhet.

relationen⁶⁷ mellan utvalda indikatorer och sannolikheten att få arbete för arbetslösa personer som mottar ekonomiskt bistånd, i syfte att ta fram ett verktyg för att mäta progression mot arbete eller studier.⁶⁸ I det aktuella projektet fann forskarna bland annat att sannolikheten att få ett arbete var positivt korrelerat med bättre egenbedömd hälsa och att personen tror att hen kan klara av att arbeta, men även med att handläggaren bedömer att personen har bra samarbetsförmåga, handlar fokuserat avseende att få jobb och har realistiska förväntningar på den lön hen kan få på arbetsmarknaden.

Utredningen tycker att det är viktigt att påpeka att i studien klarläggs inte om det, till exempel, är själva tron på den egna förmågan att få arbete som leder till ökad sannolikhet att få ett arbete eller om det snarare handlar om att personer med bättre kvalifikationer också har större tro på den egna förmågan, och att de bättre kvalifikationerna leder till större faktisk chans att få ett arbete. Med andra ord klarläggs inte kausala effekter eller orsakssamband för de beskrivna faktorerna.

Resultaten i projektet visar vidare att det finns en positiv korrelation mellan att handläggaren tror att personen kan söka och få ett arbete och att så sker. En uppföljande forskningsstudie finner resultat som indikerar att denna korrelation även speglar ett orsakssamband, det vill säga att ökad tilltro från handledaren *leder till* ökad sannolikhet att arbeta (se även avsnitt 15.6.1).⁶⁹ Samma studie finner även att chansen att få ett arbete minskar om biståndsmottagarens handläggare byts, men det går inte att fastställa att det finns ett orsakssamband mellan dessa båda händelser.

Utvärderingar inom ramen för BIP-projektet ger således bara belägg för ett orsakssamband: detta visar att högre tilltro från handläggaren *leder till* en ökad sannolikhet att biståndsmottagaren kommer i arbete. Utredningen har dock noterat att även övriga resultat ibland beskrivs på ett sådant sätt, både i de officiella rapporterna och på andra ställen där resultaten återges, att de kan misstolkas

⁶⁷ Korrelationer beskriver hur olika faktorer varierar med varandra. Korrelationer anger *inte* om något leder till eller är en effekt av något annat. Det är viktigt att skilja mellan sådana studier som studerar *korrelationer*, och sådana som undersöker *orsakssamband*. Det är endast studier som undersöker orsakssamband som ger kunskap om åtgärdens effekter. Se vidare faktaruta Olika typer av forskningsstudier i avsnitt 15.6.

⁶⁸ Deltagarna i projektet utgjordes till viss del av personer under 30 år med utbildningsstöd. För denna grupp var målet att de skulle börja studera snarare än att börja arbeta.

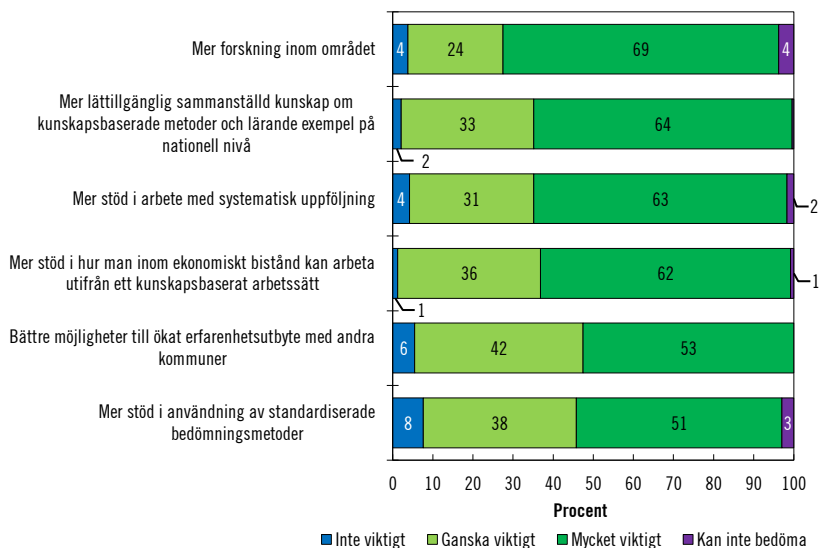
⁶⁹ Se Rosholm m.fl. (2017) och Tranberg Bodilsen m.fl. (2023).

som orsakssamband.⁷⁰ Att det inte finns orsakssamband behöver inte betyda att metoden inte är ändamålsenlig för att till exempel följa progression. Det betyder däremot att det utifrån befintliga studier inte går att säga i vilken mån dessa faktorer *leder till* att biståndsmottagaren kommer i arbete.

15.5.2 Kommunernas bedömning av viktiga faktorer för ökad användning av kunskapsbaserade metoder

I utredningens kommunenkät har kommunerna fått bedöma hur viktiga olika faktorer är för att de i högre grad ska använda kunskapsbaserade metoder inom arbetet med ekonomiskt bistånd. Resultatet redovisas i figur 15.2.

Figur 15.2 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att er kommun i högre grad skulle använda kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd?



Källa: Utredningens kommunenkät (2023).

⁷⁰ Se till exempel, Væksthusets Forskningscenter (2020) BIP indikatorer och jobsannolikhet. Se även www.vaeksthusets-kompetencecenter.dk/sv/forskning/, hämtad 2024-02-27.

Flest kommuner bedömer att det är mycket viktigt med mer forskning, vilket även framhålls av kommuner i utredningens nätverk

Mer forskning är den faktor som flest kommuner bedömer är mycket viktig för att kunna öka det kunskapsbaserade arbetet. Ungefär sju av tio av kommunerna bedömer att detta är mycket viktigt (se figur 15.2). Bland SKR:s tre kommungrupper är andelen som bedömer att det är mycket viktigt högst i gruppen storstäder och storstadsnära kommuner (74 procent), och lägst i gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (64 procent).

Behovet av mer forskning framhålls även i de bilaterala intervjuerna och på ett nätverksmöte med utredningens kommunnätverk. Flera kommuner betonar att den begränsade kunskapen och forskningen avseende olika insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande är ett problem, och att det behövs mer svensk forskning. Några kommuner har initierat egna kontakter med universitet och högskolor för att kunna följa resultat och effekter av kommunens insatser.

Sex av tio kommuner tycker att det är mycket viktigt med mer lättillgängligt sammanställd kunskap, stöd i att arbeta kunskapsbaserat och systematisk uppföljning

En förutsättning för att kunna arbeta kunskapsbaserat är att yrkesutövaren har kännedom om och tillgång till den kunskap som finns inom området. I utredningens kommunenkät anger många kommuner att de har behov av mer lättillgängligt sammanställd kunskap om kunskapsbaserade metoder och lärande exempel på nationell nivå för att i högre grad kunna arbeta kunskapsbaserat. Ungefär sex av tio kommuner bedömer att detta är mycket viktigt (se figur 15.2). Även i de bilaterala intervjuerna beskrivs ett behov av mer nationellt sammanställd kunskap om insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt ekonomiskt bistånd.

Ungefär lika stor andel av kommunerna (sex av tio) anser att det är mycket viktigt att få mer stöd i att arbeta utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt och att arbeta med systematisk uppföljning (se figur 15.2). Flera kommuner har även i de bilaterala intervjuerna beskrivit ett behov av att mer systematiskt följa upp och utvärdera

de lokala insatser som ges till biståndsmottagare för att ta vara på kunskap om arbetssätt och metoder.

Ökat erfarenhetsutbyte och stöd att använda standardiserade bedömningsmetoder är den faktor som lägst andel kommuner bedömer är mycket viktigt

De faktorer som lägst andel av kommunerna bedömer vara mycket viktiga för att öka användandet av kunskapsbaserade metoder är bättre möjligheter till ökat erfarenhetsutbyte med andra kommuner och stöd i användandet av standardiserade bedömningsmetoder. Det är dock fortsatt ungefär hälften av kommunerna som bedömer att dessa faktorer är mycket viktiga (se figur 15.2).

Flera kommuner berättar i de bilaterala kommunintervjuerna att de har erfarenhetsutbyte med både andra kommuner och andra aktörer inom ramen för samordningsförbundens verksamhet. Erfarenhetsutbyte sker även inom kommunförbunden och i olika kommunnätverk. Flera av de intervjuade kommunerna anger att de deltog i SKR:s utvecklingsprojekt inom ekonomiskt bistånd för att bryta långvarigt biståndsmottagande under åren 2018 till 2020. De beskriver att projektet skapat möjligheter till ett positivt erfarenhetsutbyte som gett ökad kännedom om arbetssätt och metoder.

Många kommuner ser behov av ett sammanhållet nationellt stöd för det kunskapsbaserade arbetet

Som framgår av utredningens kommunenkät anger många kommuner att det är mycket viktigt med mer stöd för att använda kunskapsbaserade metoder i arbetet med ekonomiskt bistånd. Utredningen har därför frågat kommunerna i utredningens nätverk hur ett sådant stöd skulle kunna utformas på nationell nivå för att vara till nytta i arbetet med att stödja biståndsmottagare till självförsörjning.

Många kommuner i nätverket beskriver att det behövs ett sammanhållet stöd på nationell nivå som utifrån forskning och evidensbaserade metoder sammanställer och tillgängliggör den kunskap som finns för arbetet med att stödja biståndsmottagare till självförsörjning. Flertalet av kommunerna framhåller vikten av att kunskapsstödet är pedagogiskt och enkelt att tillgodogöra sig för handläggarna,

eftersom tiden är en begränsande faktor. Några av kommunerna lyfter fram att för att bryta långvarigt biståndsmottagande behöver ett kunskapsstöd innefatta flera försörjningshinder än arbetslöshet och även lyfta fram vikten av samverkan med andra aktörer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt hälso- och sjukvården. När det gäller hur denna kunskap ska tillhandahållas så nämner kommunerna främst de kanaler som SKR och Socialstyrelsen vanligtvis använder och Socialstyrelsens webbplats kunskapsguiden.se nämns som ett lämpligt sätt att nå ut med aktuell kunskap inom ekonomiskt bistånd.

Flera kommuner nämner i detta sammanhang även att yrkesrollen inom ekonomiskt bistånd har förändrats över tid, och att det kan finnas behov av ytterligare kunskaper även bland erfarna handläggare. Den så kallade Yrkesresan som har tagits fram inom partnerskapet (se avsnitt 15.3.2) och som innefattar dels introduktion för dem som är nya i yrket, dels kontinuerlig långsiktig kompetensutveckling för yrkesutövare är något som flera kommuner ser behov av inom ekonomiskt bistånd.

Vissa kommuner beskriver att digitaliseringen kan frigöra resurser för mer klientnära arbete, vilket kan förbättra möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat

En del av kommunerna som utredningen har intervjuat beskriver den pågående digitaliseringen inom ekonomiskt bistånd som en möjlighet att frigöra resurser för att få mer tid för klientnära arbete, vilket kan förbättra förutsättningarna för att arbeta kunskapsbaserat. Att frigöra tid för ett mer kvalitativt klientnära socialt arbete beskrivs ofta som ett viktigt syfte med digitaliseringen inom ekonomiskt bistånd.⁷¹ Den digitala utvecklingen med en ökad tillgång till e-tjänster, ett ökat användande av digitala kommunikationskanaler och fler automatiserade processer har gått fort, men forskningen om digitaliseringens effekter inom ekonomiskt bistånd är mycket begränsad.⁷²

⁷¹ Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2021) Under rådande omständigheter, s. 49 och Björk och Sjöstedt (2023) Kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd, s. 23.

⁷² Forte (2021) E-socialt arbete inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg och Björk och Sjöstedt (2023) Kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd, s. 62–65.

15.5.3 Kommunernas användning av standardiserade bedömningsmetoder, individbaserad systematisk uppföljning och brukarmedverkan

I detta avsnitt redogörs för användningen av standardiserade bedömningsmetoder, individbaserad systematisk uppföljning samt för i vilken omfattning som kommunerna inhämtar biståndsmottagarnas synpunkter för att utveckla verksamheten.

Två av tio kommuner använder bedömningsmetoden FIA och många upplever att FIA är för tidskrävande i förhållande till den nytta den ger

I Socialstyrelsens öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd för 2024 uppgav 20 procent av kommunerna att de använde bedömningsmetoden FIA för att bedöma situationen och behovet av insatser för biståndsmottagare som haft bistånd i mer än sex månader. Detta är marginellt fler än 2023, då 17 procent av kommunerna uppgav att de använde bedömningsmetoden FIA.

Användningen av andra bedömningsmetoder är vanligare. När det gäller bedömningsmetoder för att identifiera alkohol eller drogrelaterade problem uppgav 37 procent av kommunerna att de använde bedömningsinstrumentet AUDIT, och 28 procent uppgav att de använde bedömningsinstrumentet DUDIT 2024.⁷³ Det bör dock påpekas att FIA är en mer omfattande bedömningsmetod än AUDIT och DUDIT.

Utredningen har i de bilaterala intervjuerna samt i de digitala nätverksmötena frågat kommunerna om deras användning av FIA. Flera av kommunerna anger att de i viss mån använder eller har använt FIA, men i dagsläget är det ingen av kommunerna som använder bedömningsmetoden i någon större utsträckning. Kommunerna anger flera olika orsaker till att det förhåller sig så. Flera av kommunerna lyfter fram att FIA upplevs som tidskrävande i förhållande till den information och nytta för handläggaren som intervjun ger. Några kommuner nämner, i linje med detta, att den information som handläggaren får fram genom en FIA-intervju ofta redan är känd för socialtjänsten. Det upplevs också svårt att använda FIA

⁷³ www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/ekonomiskt-bistand/, hämtad 2024-06-20.

i de situationer där biståndsmottagare har behov av tolk. Någon kommun beskriver också en etisk problematik med att genomföra en djupgående intervju med en biståndsmottagare och sedan inte ha möjlighet, på grund av bristande resurser eller tid, att ta hand om den information som framkommer på det sätt som kan behövas.

I några kommuner har man infört en organisatorisk indelning som medfört att den delen av den biståndssökandes process där en FIA-intervju skulle kunna vara relevant hanteras av andra professioner, till exempel inom arbetsmarknadsenheter. Några kommuner har också utvecklat egna lokala instrument och metoder som inspirerats av FIA i vissa delar, men som är mindre omfattande. Flera kommuner beskriver även att en försvårande omständighet är att FIA inte är integrerad i kommunens verksamhetssystem, vilket gör den praktiska hanteringen komplicerad och tidskrävande.

En tredjedel av kommunerna har genomfört individbaserad uppföljning av biståndsmottagares problem och behov, och knappt fyra av tio har använt brukarnas uppfattning för att utveckla verksamheten

I Socialstyrelsens öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd för 2024 uppgav 29 procent av kommunerna att de hade genomfört en individbaserad systematisk uppföljning av biståndsmottagares problem och behov. Vidare uppgav 25 procent av kommunerna att de hade gjort en individbaserad systematisk uppföljning avseende verksamhetens stöd och insatser till biståndsmottagare, och 23 procent att de hade gjort det avseende vilket resultat stöd och insatser hade fått för biståndsmottagarna.⁷⁴

I Socialstyrelsens öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd för 2024 uppgav 36 procent av kommunerna att de gjort en undersökning om brukarnas uppfattning om verksamhetens kvalitet, och att dessa resultat sedan använts för att utveckla verksamheten.⁷⁵

⁷⁴ www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/ekonomiskt-bistand/, hämtad 2024-06-20.

⁷⁵ Ibid.

15.6 Kartläggning av forskningsläget avseende insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande

Utredningen har i uppdrag att kartlägga nationellt och internationellt kunskaps- och forskningsläge i syfte att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder samt lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande i heterogena grupper. I detta avsnitt kartläggs forskningsläget avseende arbetssätt och insatser som kan bidra till att bryta långvarigt biståndsmottagande. Kartläggningen fokuserar huvudsakligen på studier från Sverige och de övriga skandinaviska länderna. Detta görs mot bakgrund av att resultat från studier från andra länder kan vara svåra att applicera på en svensk kontext om länderna väsentligen skiljer sig från Sverige avseende till exempel ersättnings- och välfärdssystem.

Sammanställningen av forskningsresultat begränsas till insatser som syftar till att bryta biståndsmottagande genom *övergång till arbete*. Fokus är på effekter av insatser för arbetslösa biståndsmottagare, vilket bland annat innebär att effekter av rehabiliterande insatser inte beskrivs.⁷⁶

Det är viktigt att notera att olika typer av forskningsstudier ger olika typer av kunskaper (se vidare faktaruta Olika typer av forskningsstudier). Vissa studier undersöker *korrelation* (statistiska samband), medan andra syftar till att identifiera *orsakssamband* (kausala effekter). Det är endast studier som fastställer ett orsakssamband som ger kunskap om insatsens effekter. I denna kartläggning redogörs endast för resultat från studier som fastställer orsakssamband, så kallade effektutvärderingar.

⁷⁶ Denna avgränsning görs dels mot bakgrund av att medicinsk rehabilitering ligger på hälso- och sjukvården och arbetslivsinriktad rehabilitering på Arbetsförmedlingen (se vidare kapitel 16), dels mot bakgrund av att det, till utredningens kännedom, knappt finns några skandinaviska effektutvärderingar avseende insatser för sjuka biståndsmottagare, till exempel rehabiliterande insatser (inga sådana studier redogörs heller för i SBU 2022 som sammanställer forskning avseende effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd). På samma sätt som vissa tentativa slutsatser kan dras för arbetslösa biståndsmottagare baserat på effektutvärderingar avseende andra grupper av arbetslösa, skulle dock vissa tentativa slutsatser kunna dras för sjuka biståndsmottagare baserat på effektutvärderingar avseende andra grupper av sjuka (utan arbete). Eftersom det knappt finns *någon* evidens för gruppen sjuka biståndsmottagare blir dock sådana slutsatser mycket osäkra. För en sammanställning av forskning kring effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med psykisk ohälsa hänvisas till SBU (2022) Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer långvarigt sjukskrivna på grund av depression, ångest eller stressreaktion.

Först redogörs för skandinaviska effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare. Därefter följer ett avsnitt som redogör för SBU:s internationella sammanställning av forskning avseende arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd. Efter detta redogörs för slutsatserna i två forskningssammanställningar som avser svaga grupper på arbetsmarknaden mer generellt. Avsnittet avslutas med en sammanfattning av resultaten.

Faktaruta: Olika typer av forskningsstudier

Kvalitativa och kvantitativa forskningsstudier

Kvalitativ forskning innebär analys av lågt strukturerade data, exempelvis intervjuer eller enkäter med öppna svar från ett fåtal personer. Kvalitativa forskningsstudier syftar generellt sett till att skapa en djupare förståelse för vad som till exempel förorsakar olika människors handlingar. Resultaten kan normalt sett inte generaliseras till ett stort antal andra fall.

Kvantitativ forskning innebär en analys av högt strukturerade data, det vill säga mätbara data som kan uttryckas med siffror eller i kategorier. Kvantitativ forskning täcker ofta stora stickprov av en population eller hela populationen. Olika statistiska metoder används för att studera denna data och syftet är att kunna dra slutsatser som är giltiga för hela populationen.

Effektutvärderingar

En effektutvärdering är en form av kvantitativ forskning och syftar till att identifiera orsakssamband, så kallade kausala effekter. Denna typ av studier försöker klarlägga om något leder till eller är en effekt av något annat. Effektutvärderingar hjälper oss exempelvis att förstå hur olika arbetsmarknadsinsatser kan påverka sysselsättning eller inkomster.

I en effektutvärdering har en kontroll- och en behandlingsgrupp identifierats. Behandlingsgruppen utgörs av personer som har tagit del av eller påverkats av insatsen, medan kontrollgruppen utgörs av personer som inte har påverkats av insatsen eller i mindre utsträckning har påverkats av den. Utfallen för dessa grupper kan sedan jämföras och reformens effekter kan skattas med olika statistiska metoder. Variation i data som kan användas för att iden-

tifiera behandlings- respektive kontrollgrupper kan uppstå om en reform införs tillfälligt eller endast påverkar dem som uppfyller vissa villkor vid en särskild tidpunkt. En annan typ av variation uppstår om en insats införs vid olika tillfällen i olika delar av landet, eller att den riktas mot ett slumpmässigt urval av personer.

Beskrivande forskning

En annan typ av kvantitativ forskning syftar till att beskriva en situation eller grupp av individer. Denna typ av studier kan använda statistiska metoder för att skatta samband mellan olika variabler. Studier som studerar statistiska samband kan exempelvis användas för att bättre förstå gruppen biståndsmottagare eller förhållanden för barn i hushåll med ekonomiskt bistånd, men säger inget om hur dessa förhållande förändras om fler eller färre försörjs med ekonomiskt bistånd.

15.6.1 Skandinaviska effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare

I detta avsnitt redogörs för effektutvärderingar avseende arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare från Sverige och övriga skandinaviska länder. De skandinaviska länderna påminner i många avseenden om varandra, vilket gör att resultat från studier från dessa länder kan vara relevanta även i ett svenskt sammanhang.⁷⁷ Samtidigt finns det skillnader mellan länderna som innebär att det kan finnas vissa begränsningar avseende överförbarheten till svenska förhållanden. Sammanställningen begränsas till studier som publicerats de senaste tjugo åren och som använder en metod för att fånga orsakssamband som utredningen bedömt som tillförlitlig. Det finns totalt sett få relevanta studier, vilket innebär att alla slutsatser är tentativa och preliminära.

⁷⁷ Även Finland påminner i många avseenden om Sverige, men utredningen har inte kännedom om någon finsk studie som är relevant i detta sammanhang.

Kommunal aktivering ökade sysselsättningen för vissa grupper med ekonomiskt bistånd

I Stockholms kommun användes under 1998–2004 obligatoriska aktiveringsinsatser riktade till arbetsföra mottagare av ekonomiskt bistånd. Deltagarnas aktiviteter registrerades dagligen och om deltagaren inte deltog kunde det få konsekvenser för rätten till ekonomiskt bistånd. Resultaten har analyserats i tre olika forskningsrapporter. Analysen i Thorén (2008) indikerar att aktiveringen främst handlade om kontroll snarare än om insatser med ett genomtänkt innehåll. Dahlberg m.fl. (2013) finner att aktiveringen hade positiva kortsiktiga effekter i form ökad sannolikhet att arbeta och högre arbetsinkomster. Effekterna är relativt små för gruppen i sin helhet, men större för inrikes födda och ensamhushåll. För gruppen i sin helhet ökade sannolikheten att arbeta med mindre än en procent, men för ensamhushållen ökade sannolikheten att arbeta med 14 procent som en följd av aktiveringen.

Resultaten i Persson och Vikman (2014) indikerar att den obligatoriska aktiveringen inte hade några effekter på inträde i eller utträde från biståndsmottagande för gruppen som helhet. När det gällde unga individer och ogifta individer utan barn minskade dock sannolikheten för inträde. I det sistnämnda fallet finner forskarna även en positiv, men statistiskt obetydlig, effekt på sannolikheten att lämna bidragstagande. De konstaterar utifrån detta att personer med mindre familjeansvar verkade reagera mer på obligatorisk aktivering.

Det finns flera andra svenska studier som studerat effekter av kommunal aktivering, men i dessa studier är det mer osäkert om de fångar ett orsakssamband. Till exempel finner Nybom (2014) att så kallad resursaktivering, till skillnad från jobbaktivering, har positiva effekter på arbetsmarknadsutfall. För en sammanfattning av dessa studier hänvisas till Engdahl m.fl. (2022).

Dahl och Lorentzen (2005) finner att enklare aktiveringsinsatser i Norge som inte stärkte deltagarnas humankapital saknade effekt på arbetsinkomster för gruppen i stort. När deltagarna delas upp i undergrupper utifrån sannolikhet att delta i insatsen, finner forskarna dock positiva effekter av deltagande för den del av deltagargruppen som hade en mellanstor sannolikhet att delta, men negativa effekter

för övriga grupper.⁷⁸ Hernæs m.fl. (2017) finner att aktiveringskrav på ungdomar med försörjningsstöd i Danmark ökade sannolikheten att slutföra en gymnasieutbildning. Dessutom ökade ungdomarnas framtida arbetsinkomster. Det går utifrån resultaten inte att avgöra om det är själva kravet på aktivering eller de olika åtgärderna som gav upphov till de positiva effekterna.

Kommunala arbetsmarknadsanställningar för biståndsmottagare ökade sysselsättningen när det skedde i ordinarie verksamhet

Kommunala arbetsmarknadsanställningar finns i dag i många kommuner i Sverige (Forslund m.fl. 2019). Mörk m.fl. (2021) utvärderar Stockholmsjobb, som var en kommunal tillfällig arbetsmarknadsanställning i Stockholm. Insatsen riktade sig till arbetslösa mottagare av försörjningsstöd och syftade till att hjälpa deltagarna till arbete eller studier. Anställningen pågick i 6–12 månader. Forskarna finner positiva sysselsättningseffekter för deltagare med tillfällig anställning inom den ordinarie kommunala verksamheten, men negativa effekter av att delta på en arbetsplats som var särskilt skapad för insatsen.⁷⁹ Vidare finner de att insatsen i samtliga fall ledde till en minskad sannolikhet att ta emot försörjningsstöd, men att sannolikheten att ta emot arbetslöshetsersättning samtidigt ökade.

Heinesen m.fl. (2013) studerar sysselsättningseffekter av olika arbetsmarknadspolitiska program i Danmark som riktades mot biståndsmottagare födda utanför västvärlden. De finner tydliga positiva effekter av direkta tillfälliga anställningar (ofta i offentlig sektor). Effekterna var än större för subventionerade anställningar.

Graversen och Jensen (2010) finner att subventionerade anställningar inom privat sektor i genomsnitt inte hade större effekter än andra program (i andra program ingår skyddad anställning i offentlig sektor, utbildning etcetera). De kan inte avgöra om subventionerade anställningar hade positiva effekter eller inte.

⁷⁸ I studien används en statistisk metod där utfallen jämförs mellan personer med liknande sannolikhet att delta men där den ena deltagit och den andra inte deltagit i insatsen ("Propensity score matching"). Bakomliggande skattningar används för att dela upp deltagarna i undergrupper utifrån sannolikheten att delta i insatsen.

⁷⁹ Stockholmsvårdar var avsedda för långtidsinskrivna mottagare av försörjningsstöd och innebär att vårda gatumiljön inom en för insatsen skapad arbetsplats.

Flera utbildningsinsatser riktade mot biståndsmottagare har haft positiva effekter

Dahl och Lorentzen (2005) utvärderar effekterna på arbetsinkomster av olika norska arbetsmarknadspolitiska insatser riktade mot mottagare av försörjningsstöd. Resultaten indikerar att program som syftar till att stärka deltagarnas humankapital, främst genom utbildning, hade positiva effekter. Detta gäller generellt och i alla studerade undergrupper.

Arendt m.fl. (2021) studerar en dansk reform som genomfördes 1999 och både innehöll förstärkt språkundervisning och tillfälligt sänkta ersättningsnivåer i det ekonomiska biståndet för flyktingar. Resultaten indikerar att förstärkt språkundervisning hade positiva långsiktiga sysselsättnings- och inkomsteffekter, och dessutom ökade antalet utbildningsår. De tillfälligt sänkta ersättningsnivåerna påverkade däremot inte sysselsättningen.

Heinesen m.fl. (2013) studerar sysselsättningseffekter av olika arbetsmarknadspolitiska program i Danmark som riktades mot biståndsmottagare födda utanför västvärlden. De fann positiva sysselsättningseffekter av övriga program, där det ingår förmedlingsinsatser, utbildning och speciella sysselsättningsprogram. Det är inte möjligt att veta vilken eller vilka av dessa typer av program som drev den positiva effekten.

En omfattande arbetsmarknadsinsats bestående av flera olika komponenter gav upphov till stora positiva effekter

Markussen och Røed (2016) studerar effekterna av en norsk insats som riktade sig till personer som mottar ekonomiskt bistånd och har svårigheter på arbetsmarknaden. Insatsen bestod av omfattande arbetsmarknadsinsatser i form av kombinationer av intensifierad förmedlingshjälp, utbildning, praktik och rehabilitering. Detta kombinerades med en tryggare icke behovsprövad ersättning. Ersättningen beskrevs i reformen även som betydligt mer generös, men i praktiken var skillnaderna i ersättningsnivå ganska små.

Resultaten indikerar en viss negativ inlåsningseffekt initialt men sedan en ökande positiv effekt på sannolikheten att vara sysselsatt. Fyra år efter programmets start uppgick effekten till 18 procentenheter, vilket motsvarar en ökning av sysselsättningsgraden med

180 procent. Författarna argumenterar för att det är arbetsmarknadsinsatserna som är den viktigaste orsaken till de positiva effekterna, möjligen i kombination med en ökad ekonomisk trygghet.

Handläggares ökade tilltro till biståndsmottagaren och deras skicklighet avseende uppföljning ökade biståndsmottagarens chanser att finna arbete

Rosholm m.fl. (2017) och Tranberg Bodilsen m.fl. (2023) studerar handläggarens betydelse för att arbetslösa biståndsmottagare ska finna arbete eller påbörja studier inom ramen för det danska projektet BIP. De finner att en ökad tro på biståndsmottagarens chanser att finna ett arbete ökade sannolikheten att biståndsmottagaren började arbeta (BIP beskrivs mer detaljerat i avsnitt 15.5.1, där redogörs även för samband som inte kan sägas utgöra orsakssamband).

Malmberg-Heimonen och Tøge (2016) studerar ett försök där handläggarna vid 18 slumpmässigt utvalda arbetsmarknads- och välfärds kontor i Norge fick delta i ett kompetensutvecklingsprogram. Programmets mål var att öka handläggarnas skicklighet att genomföra individualiserade uppföljningar. Resultaten indikerar att fler biståndsmottagare på de kontor som deltagit i programmet var självförsörjande genom arbete efter 30 månader, jämfört med biståndsmottagarna på de kontor som inte deltagit.

Motstridiga resultat avseende effekterna av ökad handläggartäthet

Brodersen (2015) finner inga övergripande positiva kortsiktiga eller långsiktiga signifikanta effekter på sysselsättning eller självförsörjning av ett danskt experiment som innebar förstärkta förmedlingsinsatser för personer med försörjningsstöd.⁸⁰ Åtgärden innebar däremot att antalet personer med ekonomiskt bistånd minskade, samtidigt som antalet personer med sjukersättning ökade. Effekterna skiljde sig tydligt mellan kvinnor och män. För män ökade sysselsättningen signifikant vid uppföljning 26 och 52 veckor efter

⁸⁰ Behandlingsgruppen har sammantagit under perioden upp till 195 veckor efter deltagande en något lägre sysselsättningsgrad än kontrollgruppen, men skillnaden är inte statistiskt signifikant.

deltagande. För kvinnor minskade sysselsättningen signifikant vid uppföljning efter 104 veckor.

Ravn och Nielsen (2019) studerar en dansk insats som riktades mot biståndsmottagare med hinder att arbeta.⁸¹ Insatsen innebar en kraftigt ökad handläggartäthet samt utökade resurser för att kunna aktivera biståndsmottagarna, vilket medförde att antalet möten mellan handläggare och biståndsmottagare nästan fördubblades och att deltagande i aktiviteter ökade. Resultaten indikerar att sannolikheten för sysselsättning ökade signifikant för den aktuella gruppen biståndsmottagare. I genomsnitt ökade antalet arbetade timmar med 136 under perioden upp till 2,7 år efter deltagande, vilket motsvarar en sysselsättningsökning med 51 procent.⁸² Författarna drar slutsatsen, utifrån två olika statistiska metoder, att insatsen hjälpte både personer med kortare och längre biståndstid. Det är osäkert i vilken mån de positiva effekterna kan härledas till ökad handläggartäthet respektive ökad aktivering.

Samordnat stöd till långtidsarbetslösa ökade sannolikheten för subventionerade anställningar

Inspektionen för socialförsäkring (2023) studerar effekter av ett mer samordnat stöd mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för långtidsarbetslösa (se vidare avsnitt 15.7.2 om Malmökraften). Resultaten indikerar att det samordnade stödet innebar en ökad sannolikhet för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb för dem som fick del av det samordnade stödet. Inspektionen för socialförsäkring finner även i samma rapport att samordnat stöd för personer i behov av samordnad rehabilitering ledde till att individerna fick en mer positiv bild av sina möjligheter till jobb och självförsörjning, men de undersöker inte effekter på arbetsmarknadsutfall för dessa insatser.

⁸¹ Insatsen riktades mot biståndsmottagare som bedömts vara "aktivitets-klara" men inte "jobb-klara". Detta innebär att de hade begränsad arbetsmarknadserfarenhet och fysiska, mentala eller sociala hinder att delta på arbetsmarknaden.

⁸² Denna effekt skattades med så kallad "Propensity score matching".

15.6.2 SBU:s internationella forskningssammanställning avseende arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd

SBU har sammanfattat svensk och internationell forskning kring effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.⁸³ Personer som är nyanlända, har funktionsnedsättning eller allvarlig psykisk sjukdom ingår inte i översikten.⁸⁴ Totalt inkluderas 40 studier, varav 14 är kvalitativa. Sju av dessa studier redogörs även för i avsnitt 15.6.1. Det bör noteras att många av de ingående studierna berör länder som skiljer sig väsentligt från Sverige avseende till exempel ersättnings- och välfärdssystemet.⁸⁵

I sammanställningen klassificerar SBU slutsatserna utifrån tillförlitlighet⁸⁶, samstämmighet mellan studierna och överförbarhet till svenska förhållanden. SBU använder kategorierna hög tillförlitlighet, måttlig tillförlitlighet, låg tillförlitlighet och mycket låg tillförlitlighet. Mycket låg tillförlitlighet innebär, enligt SBU, att det inte går att bedöma om resultatet stämmer.

Med måttlig tillförlitlighet drar SBU slutsatsen att utbildning med anknytning till arbetsplatser och mer omfattande långvarig utbildning leder till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete på både kort och lång sikt. Praktik i kommunal reguljär verksamhet kan också ha positiva effekter på sikt.

Med låg tillförlitlighet drar SBU slutsatsen att färre klienter per handläggare kan bidra till att försörjningsstödmottagare kommer i arbete snabbare men att praktik i offentlig verksamhet under lågkonjunktur, klassrumsutbildning, praktik med ekonomiska incitament, lönebidrag till arbetsgivare och omfattande bedömning och uppföljning från handläggare har obefintliga eller försumbara effekter.

Från de kvalitativa studierna framkommer att insatser som ligger i linje med vad deltagarna själva upplever som önskvärda inslag kan ha större möjligheter att bidra till förbättrad arbetslivsanknytning.

⁸³ SBU (2022) Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.

⁸⁴ I SBU (2022) Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer långvarigt sjukskrivna på grund av depression, ångest eller stressreaktion, konstateras att det inte finns några studier om effekter på återgång i arbete av utbildning, praktik eller lönebidrag för personer som är långvarigt sjukskrivna för depression, ångest eller reaktioner på svår stress.

⁸⁵ Av de 40 studierna har sju gjorts i Tyskland, fyra vardera från Danmark och USA, tre i Nederländerna, två studier vardera i Norge och Argentina samt en studie vardera i Sverige, Australien, Storbritannien och Spanien.

⁸⁶ SBU grundar bland annat sin bedömning av studiens tillförlitlighet på i vilken mån det finns risk för att resultaten i de ingående studierna är missvisande.

Vidare framkommer att kvinnliga deltagare ser svårigheter med att kombinera aktiviteter med att få ihop livspusslet med familjen.

15.6.3 Effekttutvärderingar avseende andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden

Det finns skäl att tro att forskning avseende arbetsmarknadsinsatser för andra grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden kan ge vissa indikationer kring vad som kan fungera även för gruppen biståndsmottagare (Lundin 2018). I synnerhet är det intressant med forskning som studerar effekter för grupper som utgör en stor andel av de arbetslösa biståndsmottagarna, till exempel flyktingar och andra utrikes födda.⁸⁷ Det finns flera relativt aktuella litteratursammanställningar avseende arbetsmarknadspolitiska insatser, varav två av stor relevans redogörs för nedan.

Lundin (2018) diskuterar arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. Författaren konstaterar att om generella slutsatser utifrån forskning om arbetsmarknadspolitik även gäller för biståndsmottagare skulle det betyda att förstärkta förmedlingsinsatser, subventionerad sysselsättning, insatser som liknar ett riktigt arbete och arbetsmarknadsutbildning troligen förbättrar biståndsmottagares chanser till sysselsättning. I detta sammanhang kan det vara intressant att nämna att Liljeberg (2016) finner mer positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd, i jämförelse med arbetslösa som inte mottar försörjningsstöd. Lundin (2018) bedömer vidare att program med svag anknytning till den reguljära arbetsmarknaden troligen inte ger några tydliga arbetsmarknadseffekter, även om de i vissa fall kan vara socialpolitiskt motiverade.

Engdahl m.fl. (2022) sammanfattar forskning kring effekter av svenska kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser samt svenska och internationella studier av arbetsmarknadsinsatser för flyktingar och andra grupper som står långt från arbetsmarknaden. Utredningen bedömer att deras slutsatser i viss mån bör vara relevanta för grup-

⁸⁷ En brist, att ha i åtanke, är att ersättningssystemens olika utformningar potentiellt kan påverka utfallet. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd kan, till exempel, förväntas ha mindre effekt för den som är mindre motiverad. Graden av ekonomiska drivkrafter i de respektive ersättningssystemen kan således potentiellt påverka utfallet, vilket talar för skillnader i utfall mellan biståndsmottagare och andra grupper (se avsnitt 5.5 för en beskrivning av ekonomiska drivkrafter inom det ekonomiska biståndet).

pen biståndsmottagare eftersom biståndsmottagare ofta deltar i kommunala arbetsmarknadsinsatser, flyktingar är överrepresenterade bland biståndsmottagarna och biståndsmottagarna generellt sett bedöms ha en svag position på arbetsmarknaden. Deras slutsats är bland annat att språkkurser och intensifierade matchningsinsatser ger goda arbetsmarknadseffekter för flyktingar och att effekterna av arbetsmarknadsutbildning är övervägande positiva. Däremot är kunskaperna om effekterna av kommunal vuxenutbildning och högre utbildning begränsade. Författarna konstaterar vidare att i stort sett alla tillgängliga utvärderingar indikerar att subventionerade anställningar för flyktingar och arbetslösa med en svag ställning på arbetsmarknaden mer generellt har positiva sysselsättningseffekter.

15.6.4 Sammanfattning av beskrivna effektutvärderingar och forskningssammanställningar

I tabell 15.1 sammanfattas den i avsnitt 15.6 refererade forskningen avseende arbetsmarknadsinsatser. Forskningsresultaten är uppdelade utifrån de olika typer av insatser för vilka utredningen har identifierat skandinaviska effektutvärderingar. Man bör notera att de beskrivna skandinaviska effektutvärderingarna är en del av underlaget för SBU:s slutsatser och att många av studierna även ingår i de två refererade forskningssammanställningarna. I båda fallen ingår dock även ett stort antal andra studier.

Utifrån beskriven forskning dras i avsnitt 15.11.2 tentativa slutsatser avseende vilken typ av åtgärder som fungerar respektive inte fungerar för biståndsmottagare.

Tabell 15.1 Sammanfattning av slutsatser och resultat från effektutvärderingar och forskningssammanställningar

| Insats | Resultat i skandinaviska effektutvärderingar av insatser för biståndsmottagare | SBU:s slutsats utifrån svensk och internationell forskning avseende långvarigt biståndsmottagande | Slutsatser i två sammanställningar av forskning avseende svaga grupper |
|--|---|---|---|
| Kommunal aktivering av biståndsmottagare | Inga övergripande effekter (två studier) men ökad sysselsättning/minskat inflöde i ekonomiskt bistånd för vissa grupper (tre studier) | — | — |
| Kommunal arbetsmarknadsanställning i ordinarie/reguljär verksamhet | Ökad sysselsättning (två studier) | Ökad sysselsättning av praktik i kommunal reguljär verksamhet jämfört med praktik utanför reguljär verksamhet (måttlig tillförlitlighet) | Ökad sysselsättning (Engdahl m.fl. 2022); Positiva effekter av insatser som liknar ett riktigt jobb (Lundin 2018) |
| Kommunal arbetsmarknadsanställning på skapad (ej reguljär) arbetsplats | Minskad sysselsättning (en studie) | Lägre sysselsättning av praktik utanför reguljär verksamhet jämfört med praktik i kommunal reguljär verksamhet (måttlig tillförlitlighet) | Inga effekter av program med svag anknytning till reguljär arbetsmarknad (Lundin 2018) |
| Subventionerad anställning | Ökad sysselsättning (en studie) | Obetydlig eller försumbar effekt av arbete med lönebidrag till arbetsgivare (låg tillförlitlighet) | Ökad sysselsättning (Lundin 2018 och Engdahl m.fl. 2022) |
| Utbildningsinsatser | Ökad sysselsättning och/eller arbetsinkomster (två studier) | Ökad sysselsättning av utbildning som är omfattande eller har anknytning till arbetsplats (måttlig tillförlitlighet); obefintlig eller försumbar effekt av klassrumsutbildning (låg tillförlitlighet); Ökad inkomst av utbildning jämfört med sedvanlig eller ingen insats (låg tillförlitlighet) | Ökad sysselsättning av arbetsmarknadsutbildning (Lundin 2018 och Engdahl m.fl. 2022); Ökad sysselsättning av språkkurser för flyktingar (Engdahl m.fl. 2022); Begränsad kunskap om kommunal vuxenutbildning och högre utbildning (Engdahl m.fl. 2022) |

| Insats | Resultat i skandinaviska effektutvärderingar av insatser för biståndsmottagare | SBU:s slutsats utifrån svensk och internationell forskning avseende långvarigt biståndsmottagande | Slutsatser i två sammanställningar av forskning avseende svaga grupper |
|--|--|--|--|
| Handläggarens kompetens/inställning | Ökad tilltro respektive kompetens ökar sysselsättningen (två studier) | Försumbar eller obetydlig effekt av omfattande bedömning och uppföljning från handläggare (låg tillförlitlighet) | — |
| Ökad handläggartäthet | Motstridiga effekter på sysselsättning (två studier) | Ökad sysselsättning (låg tillförlitlighet) | Ökad sysselsättning (Lundin 2018 och Engdahl m.fl. 2022) |
| Samordnat stöd mellan kommunen och Arbetsförmedlingen | Ökad sannolikhet för subventionerade anställningar (en studie) | | |
| Omfattande insatser bestående av flera olika komponenter | Ökad sysselsättning (en studie) | Omfattande insatser bestående av flera olika komponenter | Ökad sysselsättning (en studie) |

Källa: Utredningens sammanställning.

15.7 Lärande exempel avseende utvecklingsarbete

Utredningen har i uppdrag att inhämta lärande exempel avseende utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden. Utredningen definierar ett lärande exempel som ett praktiskt exempel som utföraren uppfattar som framgångsrikt, det vill säga en metod eller ett arbetssätt som utföraren upplever har fungerat väl för en viss grupp och under vissa förutsättningar. Lärande exempel kan bidra till att sprida lokal kunskap och även utgöra inspiration vid utvecklandet av insatser och arbetssätt i andra kommuner. Det är dock viktigt att betona att lärande exempel oftast inte är effektutvärderade, vilket innebär att det inte går att veta att de verkligen ger de effekter de är avsedda att ge (se även faktaruta Olika typer av forskningsstudier i avsnitt 15.6).

Detta avsnitt inleds med en beskrivning av hur utredningen inhämtat de lärande exemplen, följt av en sammanfattande beskrivning av vad som framkommit av de lärande exemplen och sedan en mer detaljerad beskrivning av ett urval av de lärande exemplen.

15.7.1 Inhämtande och urval av lärande exempel

Utredningen har inhämtat lärande exempel från kommunerna, dels genom utredningens kommunenkät, dels genom bilaterala intervjuer med kommuner i utredningens nätverk. De lärande exemplen som beskrivs i detta avsnitt avser utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden.

I den kommunenkät som utredningen skickat till samtliga kommuner i Sverige uppgav 57 kommuner att de arbetade på ett särskilt sätt som kan utgöra ett lärande exempel för andra kommuner.⁸⁸

Utredningen har kontaktat samtliga dessa kommuner och bitt dem, utifrån en mall som utredningen utformat, att mer utförligt beskriva det lärande exemplet. Slutligen var det 28 av de 57 kommunerna som skickade in lärande exempel till utredningen. Utöver detta har flera av de 16 kommunerna i utredningens nätverk delgett utredningen lärande exempel i de bilaterala intervjuerna. Detta utgör sammantaget underlaget för utredningens beskrivning av de lärande exemplen.

Kommunerna i de lärande exemplen har olika strukturella förutsättningar

De 28 kommuner som lämnat lärande exempel till utredningen i samband med kommunenkäten har, i likhet med utredningens 16 nätverkskommuner, olika strukturella förutsättningar. Några är storstadskommuner med stor folkmängd medan andra kommuner är betydligt mindre både till folkmängd och yta. Kommunerna har en geografisk spridning över landet. De aktuella kommunerna har även skilda socioekonomiska förutsättningar. En del kommuner har en socioekonomisk sorteringsnyckel⁸⁹ på 8, vilket innebär relativt hög

⁸⁸ Kommunerna tillfrågades i kommunenkäten om de arbetade på ett särskilt sätt som kan vara av stort värde för andra kommuner att ta del av som ett lärande exempel. Kommunerna fick sedan en följdfråga om de samtyckte till att bli kontaktade av utredningen i detta och om de i så fall kunde lämna kontaktuppgifter. 57 kommuner har samtyckt och lämnat kontaktuppgifter.

⁸⁹ Enligt Socialstyrelsens metodbeskrivning för Öppna jämförelser har den socioekonomiska sorteringsnyckeln tagits fram från Statistiska centralbyråns, (SCB) register. Nyckeln är primärt ett mått på kommuners och stadsdelars relativa socioekonomiska status och mäter avståndet till den kommun som har högst socioekonomisk status. Nyckeln baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomst vilka samvarierar med ekonomiskt bistånd. Sorteringsnyckeln kan således tolkas som en indikation på behov av ekonomiskt bistånd i en kommun eller stadsdel jämfört med övriga kommuner eller stadsdelar. De framräknade värdena har rangordnats och delats in i åtta grupper (1–8), där grupp 1 indikerar relativt låg risk och grupp 8 indikerar relativt hög risk för behov av ekonomiskt bistånd, jämfört med kommuner och stadsdelar i stort.

risk för behov av ekonomiskt bistånd medan andra kommuner har sorteringsnyckel 1, vilket innebär relativt låg risk för behov av ekonomiskt bistånd.

Även när det gäller andelen invånare med ekonomiskt bistånd samt andelen med långvarigt ekonomiskt bistånd finns en spridning mellan de aktuella kommunerna. På liknande sätt varierar andelen personer i behov av ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, arbetshinder av sociala skäl eller sjukskriven med läkarintyg mellan kommunerna.

Stora skillnader i de lärande exemplen

De lärande exempel uppvisar över lag stora skillnader. Till exempel är en del större samverkansprojekt som involverar flera aktörer medan andra exempel beskriver ett arbetssätt som provats inom ramen för ordinarie verksamhet. I flera lärande exempel saknas uppgift om arbetet pågår fortsatt eller har avslutats. Av de kommuner som har angett en tidsperiod är det många av de lärande exemplen som är pågående.

Flera av de lärande exemplen avser att stödja biståndsmottagare till arbete eller annan försörjning. I en del fall syftar de lärande exemplen till att ge ett direkt stöd till biståndsmottagaren medan det i andra fall kan handla om metoder som mer indirekt kan påverka den biståndssökande, till exempel genom att förstärka samverkan internt i kommunen eller med externa aktörer. En del lärande exempel handlar om att förbättra eller följa upp kvaliteten i verksamheten.

Målgruppen för de lärande exemplen skiljer sig åt. Ofta riktar sig arbetssätt eller insatser till samtliga biståndsmottagare. Det förekommer även att kommunen riktar in sig på en avgränsad grupp, till exempel unga vuxna, arbetslösa, personer med ohälsa eller personer som bedömts stå långt ifrån arbetsmarknaden. I vissa fall är de yrkesutövare som arbetar med ekonomiskt bistånd målgruppen, till exempel när det gäller projekt för att minska administration i handläggningen.

I flertalet av de lärande exemplen är det kommunen ensam som är den huvudsakliga aktören. I de fall där kommunen samverkar med andra aktörer är Arbetsförmedlingen eller regionen den vanligaste samverkansparten. Flera lärande exempel handlar även om intern

samverkan mellan olika verksamheter inom kommunen, till exempel en enhet för ekonomiskt bistånd och en arbetsmarknadsenhet.

När det gäller uppföljning av resultaten är det vanligt att kommunen följer upp genom att följa statistik eller genom enkäter till handläggare eller biståndsmottagare. I några kommuner används progressionsverktyg utifrån biståndsmottagarens självskattning för att följa biståndsmottagarens steg mot arbete. Det är ovanligt att projekt effektutvärderas, eller att det finns en vetenskaplig uppföljning, men det förekommer.

Många kommuner beskriver att de fått erfarenheter och lärdomar från arbetet med sina lärande exempel. Det kan exempelvis handla om vikten av att ha ett helhetsperspektiv på biståndsmottagarens livssituation för att åstadkomma förändring eller vikten av att ha kontinuitet i stödet till biståndsmottagaren. En del kommuner har även goda erfarenheter av hur målgruppsinventeringar kan användas i utformning av insatser och i verksamhetsplanering.

Utredningen redogör för ett urval av de lärande exemplen

Utredningen redogör i detta kapitel för ett urval av de lärande exempel som inhämtats genom kommunenkäten och utredningens bilaterala kontakter med utredningens nätverksskommuner. Urvalet baseras dels på förutsättningar i direktivet, dels på utredningens egna överväganden.

Av direktivet framgår att utredningen ska inhämta lärande exempel från utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi eller inom Europeiska socialfonden, vilket innebär att redogörelsen behöver innehålla sådana exempel. Vidare framgår av direktivet att utredningen ska kartlägga lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande i heterogena grupper. Därmed har utredningen valt ut lärande exempel på arbetssätt och metoder som syftar till att bryta långvarigt biståndsmottagande för olika försörjningshinder. Därutöver har utredningen strävat efter att de lärande exemplen ska utgå från ett arbetssätt eller metod som kan användas i flera kommuner. Det kan till exempel handla om att det riktar sig till en målgrupp eller avser ett behov som finns i många kommuner. Utredningen har vidare haft som ambition att belysa

lärande exempel som använt ett systematiskt arbetssätt och prioriterat de projekt där effekterna har utvärderats.

Även om utredningen endast redogör för ett urval av de lärande exemplen som har inhämtats så har också övriga exempel från kommunerna bidragit till utredningens arbete, både i detta kapitel och i andra delar av betänkandet.

15.7.2 Lärande exempel för att arbetslösa biståndsmottagare ska komma i arbete

Många av de lärande exemplen som utredningen tagit del av syftar till att arbetslösa biståndsmottagare ska få arbete eller ta steg mot arbetsmarknaden. Nedan presenteras några av de lärande exemplen med inriktning på stöd till arbetslösa.

I Malmö bedrivs samverkansprojektet Malmökraften

I Malmö har man sedan 2018 arbetat med ett samverkansprojekt som kallas Malmökraften där Arbetsförmedlingen, Malmö stad, Försäkringskassan och Region Skåne i samverkan arbetar med gemensamma mål, gemensamma deltagare och en gemensam metod för att personer ska komma till självförsörjning. Arbetsförmedlingen är projektägare. Projektet har bedrivits under två tidigare perioder, Malmökraften 1.0 (2018 till 2019) och Malmökraften 2.0 (2020 till 2022). Den senaste perioden pågick från september 2023 till december 2024 och syftade till att Arbetsförmedlingen, Malmö Stad, Försäkringskassan, Primärvården Sydvästra Skåne och Vuxenpsykiatrien Malmö/Trelleborg gemensamt skulle arbeta för att långtidsarbetslösa personer komma till arbete eller studier. Arbetet syftade även till att utveckla en god samverkan och sprida dessa kunskaper nationellt.

I Malmökraften arbetar en socialsekreterare, en arbetsförmedlare och en kommunal arbetsmarknadssekreterare gemensamt i multi-kompetenta team. Dessa team har gemensamma möten med deltagare, gör en gemensam samordnad planering som är gällande hos samtliga deltagande myndigheter samt följer kontinuerligt upp planeringen med deltagare. Deltagare i Malmökraften kan ta del av samtliga insatser som deltagande myndigheter har till sitt förfogande. I projektet finns också stödfunktioner i form av studie och yrkes-

vägledare, vårdsamordnare och försäkringsutredare från Försäkringskassan.

Malmö stad beskriver att en viktig lärdom från projekten är att samordnat stöd gör skillnad, både för personen och för yrkesutövarna. Att statliga och kommunala aktörer tillsammans stödjer personer mot ett gemensamt mål medför enligt dem att rätt insatser kan erbjudas snabbare och på ett mer effektivt sätt än om aktörerna bedriver arbetet var för sig. En annan lärdom som lyfts fram är att socialsekreterarna fått ett förstärkt förhållningssätt i att utgå från det friska hos deltagaren med ett tydligt fokus mot arbetsmarknaden. Att aktörerna arbetar tillsammans, med deltagarens samtycke, har även möjliggjort viss informationsdelning som förenklat arbetet och verkat förbyggande mot felaktiga utbetalningar från välfärds-systemet.

*Effektutvärdering visar vissa positiva effekter
för deltagarna i Malmökraften 1.0*

Inspektionen för socialförsäkring har genomfört en effektutvärdering av Malmökraften 1.0.⁹⁰ Alla deltagare i Malmökraften 1.0 var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin (med eller utan försörjningsstöd). I studien jämförs utfallet mellan de slumpmässigt utvalda deltagarna i projektet (behandlingsgrupp) med personer som var valbara för att väljas ut (kontrollgrupp). Studiens upplägg gör att det är möjligt att uttala sig om kausala effekter. Deltagarna följs som längst 4–4,5 år efter första träffen med teamen, och 2–3 år som kortast.

Resultaten indikerar att deltagande i Malmökraften 1.0 ökade sannolikheten för subventionerade anställningar inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Effekten för deltagaren avtar dock med tiden och är helt borta efter 40 månader. Resultaten indikerar även en ökad sannolikhet för nystartsjobb för dem som får träffa teamen. Avseende nystartsjobb kvarstår effekten även på längre sikt. I linje med att sannolikheten för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb ökar till följd av insatser, ökar även löneinkomsterna.

⁹⁰ Inspektionen för socialförsäkring (2023) Samordnat stöd gör skillnad.

Resultaten visar även större positiva effekter för deltagare som tar del av Malmökraften 1.0 efter att insatsen pågått ett tag. Det tolkar författarna som en indikation på att effekterna påverkas av hur väl samverkan fungerar (att samverkan fungerade bättre efter ett tag har lyfts fram av dem som arbetade i teamen).

I studien studeras även hälsoeffekter men på grund av metodologiska problem har det inte varit möjligt att utföra en effektutvärdering i denna del. Det samma gäller för effekter på sannolikheten att studera med studiemedel.

Utredningen konstaterar att det finns evidens för att Malmökraften 1.0 ökade sannolikheten för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb för deltagarna. Sådana anställningar ger individen arbetslivserfarenhet, kan stärka individens kompetens och kan således potentiellt leda till ökad sannolikhet för fast etablering på arbetsmarknaden. Det är dock osäkert om sannolikheten för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb ökade totalt sett, eller om den ökade sannolikheten för dem som fick träffa teamen snarare skedde på bekostnad av en minskad sannolikhet för dem som inte gjorde det (det vill säga andra deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin trängdes undan). Problemet med undanträngning av dem som inte får del av teamens hjälp bör vara särskilt relevant avseende subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program.

Uppföljning av Malmökraften 2.0 ger en liknande bild som den tidigare effektutvärderingen

Effekterna av Malmökraften 2.0 har följts upp i två rapporter från Sweco. I slututvärderingen genomförs både en kvantitativ och en kvalitativ analys av effekterna.⁹¹ Den kvantitativa analysen görs genom att jämföra utfallet för deltagarna med utfallet för personer som inte har deltagit men som har liknande observerbara karaktäristika och som också är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. Resultaten visar bland annat att deltagarna i Malmökraften 2.0 i högre utsträckning kom ut i arbete eller studier än den matchade kontrollgruppen. Författarna drar dock slutsatsen att de positiva effekterna sannolikt

⁹¹ Sweco (2022) ESF-projekt Malmökraften 2.0.

förklaras av att många deltagare i Malmökraften får arbete med stöd. Kontrollgruppen får med större sannolikhet ett arbete *utan* stöd. Den övervägande majoriteten av både deltagarna i Malmökraften 2.0 och kontrollgruppen har återvänt till Arbetsförmedlingen inom 12 månader.

Utredningen konstaterar att metoden i denna rapport inte ger lika tillförlitliga resultat som den metod som användes vid utvärdering av Malmökraften 1.0, men eftersom effekterna är samstämmiga tycks det sannolikt att även Malmökraften 2.0 kan ha hjälpt deltagarna, åtminstone till att i högre utsträckning få en anställning med stöd.

I Filipstad genomfördes arbetsmarknadsprojektet MOVE

Filipstads kommun genomförde, tillsammans med Storfors kommun, arbetsmarknadsprojektet MOVE under åren 2020 till 2022 med finansiering från Europeiska socialfonden (ESF). Projektet växte fram utifrån lokala behov och målgruppen var nyanlända och långtidsarbetslösa personer. Bakgrunden till projektet var att Filipstad ökat sitt mottagande av nyanlända markant och att många biståndsmottagare hade låg utbildningsbakgrund. Projektet syftade till att utbilda och rusta biståndsmottagarna så att deras kunskaper och kvalifikationer skulle matcha de lokala arbetsgivarnas behov. Arbetsgivare med rekryteringsbehov var med tidigt i processen och den utbildning deltagarna erbjöds kunde anpassas efter den efterfrågan som fanns. Målsättningen var att skapa en långsiktig samverkan mellan offentlig, privat och idéburen sektor för att etablera ett arbetssätt som på sikt svarade upp på arbetsmarknadens rekryteringsbehov oavsett bransch eller sektor.

Filipstad lyfter fram att en viktig erfarenhet är att arbetsgivarna bör involveras tidigt i processen. Detta bland annat eftersom vetenskapen om att företagen är beredda att anställa efter avklarad utbildning skapar en trygghet för deltagarna. Deltagare kan ha erfarenhet från andra projekt där de efter avslutad utbildning varit fortsatt arbetslösa, vilket inneburit frustation hos målgruppen och en ”projekttrötthet”.

I Eskilstuna har kommunen en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen

I Eskilstuna har kommunen sedan i september 2022 en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen som syftar till att genom samverkan påskynda personers etablering i arbetslivet med utgångspunkt i regionala och lokala rekryteringsbehov. Målgruppen är bland annat biståndsmottagare som har varit långtidsinskrivna på Arbetsförmedlingen, eller unga som varken arbetar eller studerar. Det kan även vara personer som ingår i etableringsprogrammet. Syftet med överenskommelsen är att kommunen och Arbetsförmedlingen ska samverka när personer har behov av stöd, insatser och samordnade processer från både kommunen och Arbetsförmedlingen. Samverkan inleds med en gemensam planering utifrån varje persons individuella behov och förutsättningar. Denna planering ligger sedan till grund för det fortsatta arbetet och uppföljningen. Deltagarna har efter kartläggningarna fått introduktionsanställningar, nystartsjobb, praktik, yrkessvenska, arbetsmarknadsutbildningar och, i några fall, även reguljärt arbete. Kommunen anger att en viktig erfarenhet har varit att den lokala överenskommelsen sammanlänkat resurser från de olika aktörerna och motverkat dubbelarbete med de berörda personerna.

Köpings kommuns samverkan med Arbetsförmedlingen kring extratjänster till arbetslösa biståndsmottagare

I Köping hade kommunen under 2021 en samverkan med Arbetsförmedlingen som syftade till att långtidsarbetslösa biståndsmottagare skulle få del av det dåvarande anställningsstödet extratjänster⁹². Målgruppen var samtliga biståndsmottagare med möjlighet att få beslut om extratjänst, men kommunen hade ett särskilt fokus på föräldrar. Förvaltningarna inom kommunen tog fram platser och Arbetsförmedlingen beviljade anställningsstöd i form av extratjänst till målgruppen.

En framgångsfaktor som kommunen lyfter fram är vikten av att innehållet i anställningarna utformades kompetenshöjande för att

⁹² Extratjänst var en anställningsform som subventionerades av staten och riktades till ny-anlända och långtidsarbetslösa. Anställning med extra tjänst kunde pågå maximalt två år inom en offentligt finansierad verksamhet och innefattade arbete hos kommunala och statliga myndigheter som inte bedrev någon affärsverksamhet.

förbereda personerna för den reguljära arbetsmarknaden efter avslutad åtgärd. Anställningarna innefattade därmed en kombination av sedvanliga arbetsuppgifter och kompetenshöjande insatser, till exempel studier.

Norrköping samverkar i samråd

I Norrköping har ett arbetssätt som kallas för *samråd* införts. Det innebär en samverkan mellan enheten för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsverksamheten med fokus på planering och kvalitativa insatser för biståndsmottagare. Samrådsmodellen innebär regelbundna samrådsmöten mellan socialsekreterare på ekonomiskt bistånd och arbetskonsulent på arbetsmarknad gällande biståndsmottagarnas väg in till insatser som leder till arbete eller studier. Alla socialsekreterare har knutits till en arbetskonsulent som de träffar i samrådsmöten en gång per månad. Kommunen beskriver att arbetssättet har medfört att både den biståndssökande och handläggarna är mer aktiva i planeringen och att fler biståndsmottagare erbjuds insatser tidigare.

Mellerud arbetar med kommunala arbetsmarknadscoacher

I Mellerud erbjuder kommunen biståndssökande som har arbetsförmåga ett möte med en arbetsmarknadscoach inom ett dygn från det att personen beviljas ekonomiskt bistånd och sedan dagen efter en uppföljning där även socialsekreterare medverkar. Därefter påbörjar biståndsmottagaren inom två dagar en insats. Insatsen behöver inte vara en heltidssysselsättning utan anpassas efter den enskildes behov och förutsättningar. Under den pågående insatsen arbetar socialsekreterare aktivt med att kartlägga den enskildes sociala situation kopplat till förutsättningar för arbete och egen försörjning, samtidigt som arbetsmarknadscoachen gör en liknande arbetsmarknadsrelaterad kartläggning. Jobbsökande sker parallellt med alla insatser, liksom kontakt med Arbetsförmedlingen och andra relevanta myndigheter. Identifieras sociala, ekonomiska eller andra problem hittar man lösningar tillsammans med individen parallellt med sysselsättningsinsatsen. Kommunen beskriver att ett tidigt fokus

på arbetsmarknaden har varit en framgångsfaktor samt att det blir tydligt för de biståndssökande vad som förväntas av dem.

15.7.3 Lärande exempel om stöd till biståndsmottagare med ohälsa

Flera av de lärande exemplen som utredningen tagit del av berör socialtjänstens arbete med att stödja personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller där arbetsförmågan är oklar. Nedan presenteras några av de lärande exemplen med inriktning på stöd vid ohälsa som kommunerna har delat med utredningen. Några av de lärande exemplen finns även beskrivna i avsnitt 16.4.7.

Södertäljes samverkan mellan kommunen och primärvården

I Södertälje finns sedan januari 2023 en samverkan mellan kommunen och primärvården kring att främja personers förmåga att delta i aktiviteter och återfå arbetsförmågan. Planeringen inleds med att socialtjänsten kallar personen och hälso- och sjukvården till upprättandet av en samordnad individuell plan (SIP). Från hälso- och sjukvården deltar primärvården med läkare, rehabiliteringskoordinator och ofta fysioterapeut. Syftet med planeringen är att personen ska kunna återfå sin arbetsförmåga. Det innebär att aktörerna tillsammans med personen behöver identifiera vilka aktiviteter hen kan delta i och vilka anpassningar som kan behöva göras för att undanröja eventuella hinder utifrån funktionsnedsättningar. Kommunen erbjuder gruppaktiviteter och individuellt stöd för att personen på sikt ska kunna komma ut i någon typ av anställning, praktik eller studier.

Arbetet har ännu inte utvärderats, men kommunen bedömer att av de 36 personer som ingått i samverkan är färre heltidssjukskrivna och fler har fått förmåga att ta del av kommunens arbetsmarknadsförberedande insatser. Kommunen anger även att lärdomar så här långt är att primärvården kan behöva se vinsterna av att avsätta tid och resurser för att samverka kring biståndsmottagare samt att kommunen behöver ha fokus på personens förmåga för att motivera till vidare planering.

Uppsala arbetar med biståndsmottagare med ohälsa och samverkan med hälso- och sjukvården

I Uppsala har kommunen utvecklat ett arbetssätt som ska stödja biståndsmottagare med ohälsa och bygga upp en samverkan med regionen. Målgruppen är biståndsmottagare med ohälsa där samverkan med hälso- och sjukvården beskrivs som en förutsättning för att personen ska kunna nå egen försörjning. Kommunen har inom den ordinarie verksamheten sedan februari 2022 en enhet som arbetar med stöd till biståndsmottagare med ohälsa.

Samordningsförbundet i Uppsala finansierade från januari 2022 till december 2023 insatsen Arbetslivsintro där kommunen och regionen samverkade för att biståndsmottagare som saknar sjukpenninggrundande inkomst skulle få tillgång till olika former av förrehabiliterande insatser. Tanken var att personer därefter skulle kunna ta del av arbetslivsinriktad rehabilitering via kommunen eller Arbetsförmedlingen. Genom att insatsen pågick samtidigt som kommunen byggde upp den ordinarie enheten kunde de arbetssätt som fungerade väl i projektet införas direkt i den ordinarie verksamheten. Arbetssättet byggde på täta kontakter med biståndsmottagarna och långsiktiga individuella planeringar i samverkan med hälso- och sjukvården för att personer på sikt ska få en bättre hälsa och kunna komma ut i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Erfarenheten från arbetet är att det kan ta tid och kräva mycket motivationsarbete för att möjliggöra en positiv förändring för personen. Samverkan med hälso- och sjukvården och de gemensamma planeringarna i samråd med personen, i kombination med förrehabiliterande insatser, beskrivs som framgångsfaktorer. Arbetssättet innebär också att socialtjänsten inte ställt några krav på läkarintyg utan i stället samtalar med hälso- och sjukvården i dessa ärenden och utgår från det friska hos personen. Arbetet bygger på redan existerande samverkansvägar såsom SIP och flerpartsmöten. Socialtjänsten har även deltagit på regionens ST-läkarutbildningar för att berätta om ekonomiskt bistånd och vilka möjligheter till individanpassade planeringar som finns.

När det gäller de personer som deltagit i insatsen som delfinansierats via samordningsförbundet har samtliga personer som deltagit gjort stegförflyttningar och många har även gått vidare till

arbetslivsinriktad rehabilitering, arbete eller studier. (Se vidare om Uppsalas arbete med förrehabiliterande insatser i avsnitt 16.4.7.)

Tranås arbete med stöd till biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

I Tranås kommun arbetar socialtjänsten i en processkedja som inleds med en grundläggande utredning enligt Instrument X (se avsnitt 15.4.2 om Instrument X) där man gör en behovsgruppering för att kunna ställa rätt krav och ha rätt förväntningar samt kunna erbjuda rätt insatser till biståndsmottagare. Processen kan ta olika vägar beroende på den biståndssökandes behov. För vissa behovsgrupperingar erbjuds arbetslivsinriktad rehabilitering i form av arbets träning eller utredning och bedömning av arbetsförmåga med en arbetsterapeut som ansvarig i den fortsatta processen. Inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är samverkan med vårdgivare centralt. Om det finns oklarheter gällande behovsgruppering eller behov av insatser finns ett konsultationsforum med socialsekreterare, arbetsterapeut och arbetskonsulent där de olika professionerna tillsammans går igenom ärendet för att hitta rätt planering och insatser. När det finns medicinsk problematik och oklarheter gällande vårdinsatser har socialsekreterare möjligheten att skicka uppdrag till arbetsterapeut som "tar över" ärendet, erbjuder kartläggningssamtal och koordinerar insatser.

Erfarenheten från Tranås är att det kan finnas risk att biståndsmottagare med ohälsa inte får samma tillgång till medicinska utredningar, behandlingar eller arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser vid sjukskrivning som övriga. Att då ha arbetsterapeut inom den kommunala arbetsmarknadsenheten som ansvarar för arbetslivsinriktade rehabilitering och samtidigt har en tät samverkan med vårdgivare och med socialsekreteraren inom ekonomiskt bistånd upplevs öka förutsättningarna för att biståndsmottagare ska få en effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. (Se vidare om Tranås arbete med försäkringsmedicinsk samverkan i avsnitt 16.4.7.)

Sundsvalls arbete med samordnad individuell plan

Samordningsförbundet i Sundsvall finansierar sedan 2020 en samordnare av samordnad individuell plan som är anställd av kommunen. Målsättningen är att stärka möjligheter för personer med ohälsa genom att tillhandahålla en samordnande funktion i kontakt med hälso- och sjukvården. Samordnaren stöttar, utbildar och handleder socialsekreterare i frågor som rör personer med neuropsykiatriska, psykiska, och fysiska funktionsnedsättningar och som är i behov av samordnande insatser.

Insatsen syftar till att förbättra samverkan mellan olika verksamheter som omfattas av lagens bestämmelser om samordnad individuell plan. Kommunen försöker genom att utveckla användandet av samordnad individuell plan skapa bättre förutsättningar för deltagarna att närma sig egen försörjning. Antalet upprättade samordnade individuella planer har ökat successivt från 45 planer 2020 till 124 planer 2023.

Kommunens erfarenheter och lärdomar så här långt (insatsen pågår till 2025) är att implementering av processen för samordnad individuell plan är ett förändringsarbete som tar tid och att socialsekreteraren behöver stöd i att leda möten med hälso- och sjukvården. Samtidigt framhålls samordnad individuell plan som ett användbart samverkansverktyg när det gäller långvariga biståndsmottagare som har arbetstränat under lång tid utan progression och där det kan finnas behov av samverkan med hälso- och sjukvården.

Mora kommuns arbete med att stödja biståndsmottagare till annan ersättning

I Mora arbetar socialtjänsten sedan flera år med att praktiskt stödja biståndsmottagare som kan ha behov av, och vill ansöka om, aktivitetsersättning eller sjukersättning. Det kan bli aktuellt för de biståndsmottagare som kommunen bedömer, i dialog med personen, saknar möjligheter att återfå arbetsförmåga efter en lång tids deltagande i olika kommunala arbetsträningsinsatser. Socialtjänsten sammanställer i dessa situationer ett underlag till personens läkare inför utfärdande av läkarutlåtande om hälsotillstånd. Kommunens erfarenhet är att Försäkringskassan till största del utgår från läkarintyget vid prövningen av personens rätt till aktivitetsersättning eller sjukersätt-

ning. Det är därmed viktigt att läkaren får kännedom om hur personer fungerat i arbetsträningen, vilka aktiviteter personen klarat av, vilka anpassningar som har gjorts och i vilken omfattning som personen har deltagit. Om personen har andra insatser från socialtjänsten så beskrivs även detta i underlaget. Socialsekreteraren hjälper även den biståndssökande med ansökan till Försäkringskassan och finns med som kontaktperson för att hjälpa personen med eventuella kompletteringar till Försäkringskassans utredning.

Kommunen har inte genomfört någon uppföljning eller utvärdering av sitt arbetssätt men anger att flera biståndsmottagare övergått till att ha sin försörjning via sjukersättning och aktivitetsersättning. En erfarenhet som kommunen har gjort är att socialtjänstens kunskap om en persons förutsättningar och förmågor kan vara viktig för Försäkringskassans bedömning av om arbetsförmågan är varaktigt nedsatt.

15.7.4 Lärande exempel med målgruppsinventering och analys

Några av de lärande exempel som utredningen tagit del av beskriver olika former av målgruppsinventeringar och analyser för att kunna tillhandahålla insatser och annat stöd som leder till att biståndsmottagare blir självförsörjande. Nedan presenteras två av de lärande exemplen med inriktning på målgruppsinventeringar.

Sollentuna arbetar med målgruppsinventering

Sollentuna kommun genomför sedan 2018 en årlig målgruppsinventering där handläggarna fyller i en enkät per biståndsmottagare. Urvalet baseras på vilka som fått beslut om ekonomiskt bistånd en viss månad. Enkäten består av en mängd bakgrundsfrågor till exempel avseende kön, ålder, biståndstid, utbildningsbakgrund och erhållna insatser. Enkätfrågorna är framtagna bland annat med utgångspunkt från Socialstyrelsens verktyg för systematisk uppföljning inom ekonomiskt bistånd (SUE). Resultatet av målgruppsinventeringen används som ett underlag för att identifiera biståndsmottagares behov av insatser och utveckla verksamheten. Inventeringen kan även användas som underlag i samverkan för att visa på behov av insatser för biståndsmottagare.

Timrå arbetar med målgruppsanalys

I Timrå använder sig kommunen sedan 2019 av målgruppsanalys inom ekonomiskt bistånd. Syftet är att kartlägga biståndsmottagares behov och förutsättningar på gruppnivå, för att bland annat kunna möta upp med rätt insatser. Kommunen har med hjälp av Kommunförbundet Västernorrland skapat ett formulär för kartläggning. Med hjälp av kartläggningen analyseras gruppens behov av insatser och vilka eventuella arbetshinder som förekommer. Målgruppsanalysen ger ett underlag för att kunna avgöra vilka insatser som kommunen behöver erbjuda för att biståndsmottagare ska bli självförsörjande. Kommunen beskriver att de använder målgruppsanalysen som en form av systematisk uppföljning som ger en tydlig bild av målgruppen, vilka som ingår i den och vilka bakomliggande orsaker som kan finnas till ett långvarigt biståndsmottagande.

15.7.5 Lärande exempel med progressionsmätning

Flera kommuner beskriver att de på olika sätt inspirerats av eller använder inslag från den danska progressionsmätningsstudien BIP (se vidare om BIP i avsnitt 15.5.1). Det kan dels handla om att man regelbundet mäter deltagarens progression, dels att man använder sig av olika BIP-indikatorer när handläggaren ger stöd till självförsörjning.

Karlstads arbete med BIP

I Karlstad utreder socialtjänsten stöd till självförsörjning med hjälp av progressionsmätningen BIP. Arbetssättet som infördes september 2022 innebär att två utredningar inleds i samband med att personen ansöker om ekonomiskt bistånd. Dels en grundutredning gällande rätten till bistånd, dels en utredning som kallas "Vägen till självförsörjning". I den sistnämnda utredningen använder sig socialtjänsten av progressionsmätningen i BIP och går igenom dessa olika områden med den biståndssökande. Verktygen ska hjälpa socialsekreteraren att utreda och bedöma behov för att bevilja rätt insatser och stöd. Processen för nyansökan innebär att det första besöket syftar till att utreda rätten till bistånd. Om rätt till bistånd före-

ligger genomförs ett ytterligare besök med fokus på hur den biståndssökande ska bli självförsörjande. När utredningen är klar och personen ska vidare till insats så läggs progressionsmätningen med i beställningen till utföraren. Därefter ansvarar handledaren på utförande enhet för att följa upp progressionsmätningen BIP var tredje månad. I ärenden där ett mer omfattande motivationsarbete behövs innan en insats kan påbörjas, träffar socialsekreteraren personen var tredje månad och gör en ny progressionsmätning BIP.

Kommunens erfarenhet är att BIP:s områden och frågor är ändamålsenliga och framåtsyftande i arbetet med att ge stöd till självförsörjning samt underlättar i arbetet med att tydliggöra biståndsmottagarens behov av stöd.

15.8 Kommunernas egna bedömningar av vilka insatser som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande

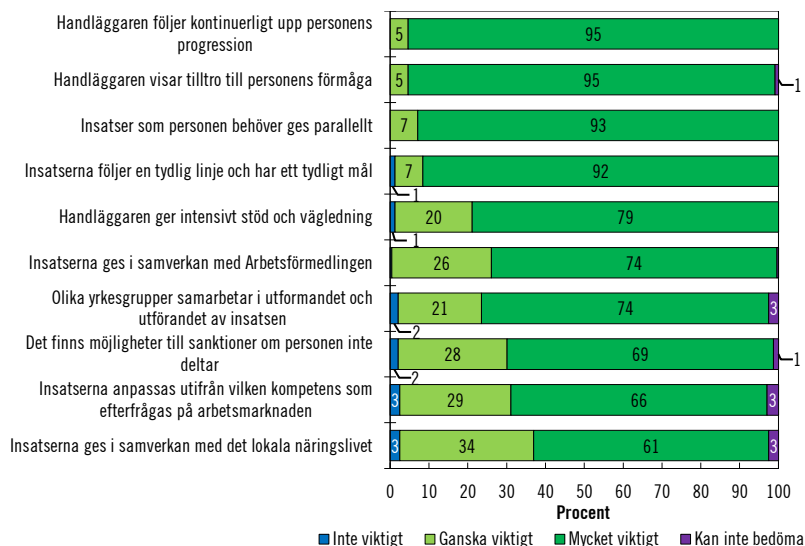
Detta avsnitt kompletterar det föregående avsnittet om lärande exempel och ger en bredare och mer övergripande bild av vilken typ av arbetssätt och insatser som kommunerna bedömer kan bidra till att bryta långvarigt biståndsmottagande. Först redogörs för resultat från utredningens kommunenkät, som visar vad kommunerna i stort bedömer som mest verkningsfullt för att bryta långvarigt biståndsmottagande. Det kompletteras med en sammanfattning av vad som framkommit i de bilaterala intervjuerna med utredningens kommunnätverk.

15.8.1 Tilltro till förmåga och att mäta progression bedöms som mycket viktigt av flest kommuner

Av figur 15.3 framgår kommunernas svar avseende hur viktiga de bedömer att olika faktorer är för att deras insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov får arbete. Det är sannolikt att kommunernas svar baseras både på handläggarnas egna erfarenheter av arbetet med olika insatser, och vad de fått till sig i erfarenhetsutbyte med andra kommuner och i kunskapsinhämtning från kunskapsstöd inom området.

En första reflektion är att nästan alla kommuner anser att samtliga nämnda faktorer är mycket eller ganska viktiga. De faktorer som störst andel anser är mycket viktiga är, i turordning, att handläggaren kontinuerligt följer upp biståndsmottagarens progression, att handläggaren visar tilltro till personens förmåga, att insatserna ges parallellt och att insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål. För dessa faktorer bedömer hela 92 till 95 procent av kommunerna att det är mycket viktigt. Lägst andel anser att det är mycket viktigt att insatserna ges i samverkan med det lokala näringslivet, att de anpassas utifrån vilken kompetens som efterfrågas och att det finns möjlighet till sanktioner. Även för dessa faktorer är det dock mellan 60 och 70 procent av kommunerna som anser att det är mycket viktigt.

Figur 15.3 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är i er kommun för att era insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga bistandsbehov får arbete?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Skillnaderna i svar är över lag små mellan SKR:s tre kommunhuvudgrupper. Gruppen storstäder och storstadsnära kommuner sticker dock ut i vissa avseenden. Det gäller inte minst det faktum att en mindre andel av dessa kommuner anser att det är mycket viktigt att

insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål, att insatserna ges i samarbete med Arbetsförmedlingen, att olika yrkesgrupper samarbetar i utformandet och utförandet av insatsen och att handledaren ger intensivt stöd och vägledning.

15.8.2 Intervjuer med utredningens kommunnätverk ger en liknande bild som svaren i kommunenkäten

Flera kommuner i nätverket betonar vikten av handläggarens tilltro till personens förmåga samt att handläggaren har ett aktivt stödjande förhållningssätt. Kontinuitet beskrivs av flera kommuner som viktigt, både i de insatser som ges och i den individuella uppföljningen med biståndsmottagaren som tar del av insatsen. Flera kommuner beskriver även att de upplever positiva effekter av att insatser ges parallellt. Kombinerade insatser som innehållsmässigt rustar personen för arbetsmarknaden inom flera områden, till exempel att studier i svenska kan kombineras med att personen får yrkesmässiga kunskaper inom ett bristyrke, beskrivs också som viktiga. Några kommuner betonade även att personer med långvarigt biståndsmottagande inte sällan har en komplex problematik och därmed kan ha behov av insatser från flera olika aktörer samtidigt. Flera kommuner i utredningens nätverk beskriver vikten av att olika aktörer samverkar i de insatser som ges och att det finns ett helhetstänk kring individen.

15.9 Data över kommunala arbetsmarknadsinsatser

En förutsättning för att kunna arbeta kunskapsbaserat är att det finns tillgång till kunskap om vilka metoder som fungerar (se vidare avsnitt 15.3). För att bygga upp den typen av kunskap är kvantitativ forskning av central betydelse. För att kvantitativ forskning ska kunna bedrivas krävs tillgång till tillförlitliga data.⁹³

I Sverige är tillgången till registerdata på individnivå generellt sett god och data håller hög kvalitet. Informationen är mycket omfattande och ger goda förutsättningar för olika typer av analyser. I registerdata finns bland annat uppgifter om statliga arbetsmarknadspolitiska insatser och andra insatser som administreras av statliga

⁹³ För en beskrivning av kvantitativ forskning se faktaruta Olika typer av forskningsstudier i avsnitt 15.6.

myndigheter. För denna typ av insatser finns även normalt sett dokumentation och en tydlig beskrivning av innehållet i insatsen.

För insatser som genomförs eller administreras på kommunal nivå saknas emellertid ofta data och dokumentation som är tillgänglig och överskådlig på nationell nivå. Arbetsmarknadsinsatser och andra insatser riktade till biståndsmottagare genomförs ofta på kommunal nivå.

I följande avsnitt beskrivs de uppgifter som finns tillgängliga på nationell nivå avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser, samt vilka brister som finns ur ett effektutvärderingsperspektiv. Med kommunala arbetsmarknadsinsatser avses insatser som genomförs eller administreras på kommunal nivå som på olika sätt förbereder och underlättar inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden för personer som saknar arbete.⁹⁴ Det kan vara värt att notera att beskrivna data ofta är insamlade i andra syften än att genomföra effektutvärderingar varför brister i effektutvärderingshänseende inte behöver säga något om datas kvalitet för det syfte de är avsedda för.

15.9.1 Det finns viss information om kommunala arbetsmarknadsinsatser i Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd

Det finns statistik på nationell nivå avseende ekonomiskt bistånd i Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd. Registret ger underlag till den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd i Sverige. Registret över ekonomiskt bistånd består av två delar, enskilda biståndsmottagare (individnivå) och biståndshushåll. Det kan kopplas samman med andra register, vilket innebär att det finns tillgång till omfattande information om de individer och hushåll som får ekonomiskt bistånd.

Uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser finns i registret sedan 2017. De kommunala arbetsmarknadsinsatserna delas upp i följande kategorier: arbetsförberedande insatser (kartläggning och träning), arbetspraktik, jobbsökaraktivitet, kurs med mera (till exem-

⁹⁴ Socialstyrelsen definierar kommunala arbetsmarknadsinsatser som den eller de stödinsatser i form av praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som socialnämnden ger till den enskilde, oavsett om det har skett i kommunens egen regi eller genom upphandling av annan utförare. Hit räknas även insatser som kommunen helt eller delvis finansierar till exempel i samverkansprojekt med andra aktörer. Syftet med insatserna är att hjälpa den enskilde att, utifrån sina förutsättningar, förberedas för ett inträde på arbetsmarknaden.

pel orienterande kurs, körkortsteori, datakurs, yrkessvenska), studie- och yrkesvägledning och övriga kommunala arbetsmarknadsinsatser. De olika kategorierna beskrivs i Socialstyrelsens instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd och deltagande registreras varje månad av handläggaren på socialtjänsten. Till kommunala arbetsmarknadsinsatser räknas inte behandlingsinsatser, medicinska rehabiliteringsåtgärder, utbildning (sfi, kommunal vuxenutbildning) etcetera.

För att effektutvärderingar ska kunna säga något om vilken typ av insatser som fungerar respektive inte fungerar måste informationen om insatsens innehåll vara utförlig och korrekt. Det är därför ett problem att definitionen av olika insatser och de kategorier de delas in i är så breda. Det gäller i synnerhet kategorin kurs med mera. En annan brist är att likartade eller till och med identiska insatser kan kategoriseras olika av olika kommuner. Ulmestig (2020) konstaterar att det är svårt att beskriva de kommunala insatserna på ett entydigt vis eftersom gränserna mellan olika typer av insatser är oklara, och att en och samma definition kan innebära olika saker i olika kommuner.

Ett relaterat problem är att handläggaren av det ekonomiska biståndet inte alltid har kunskap om innehållet i insatserna eftersom de kan utföras av andra enheter inom kommunen (till exempel arbetsmarknadsenheter). Det kan innebära att det som registreras inte helt överensstämmer med verkligheten. Vidare kan noteras att även om det finns information om under vilka månader personen deltar saknas information om exakta start- och slutdatum. Det kan även konstateras att bortfallet avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser i registret över ekonomiskt bistånd är högt. Socialstyrelsen gör bedömningen att bortfallet är så högt att uppgifterna inte ger en representativ bild av kommunala arbetsmarknadsinsatser.⁹⁵

I registret över ekonomiskt bistånd registreras inte kommunala arbetsmarknadsanställningar, vilket är en vanlig form av kommunal arbetsmarknadsinsats.⁹⁶ En anledning till att denna insats inte finns med är sannolikt att den som erhåller en kommunal anställning som regel inte längre är i behov av ekonomiskt bistånd. Kommunala arbetsmarknadsanställningar finns inte heller särredovisade under de avsluts-koder i registret som anger den direkta orsaken till att ett hushåll inte längre har behov av ekonomiskt bistånd.

⁹⁵ Socialstyrelsen (2023). Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022.

⁹⁶ Forslund m.fl. (2019).

Det kan slutligen noteras att registret över ekonomiskt bistånd endast omfattar personer som beviljas ekonomiskt bistånd. Det finns därför ingen information om kommunala insatser för personer som *inte* mottar ekonomiskt bistånd, varför denna grupp inte kan studeras.⁹⁷ Vidare innebär detta att deltagande i insatser inte kan följas över tid för den som går in och ut ur biståndsmottagande, eftersom uppgifter om deltagande endast finns för de månader personen mottar ekonomiskt bistånd. Sammantaget försvårar detta utvärderingar av effekten av kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till biståndsmottagare och andra.

15.9.2 Det finns information på kommunnivå om kommunala arbetsmarknadsinsatser i kommun- och regiondatabasen Kolada

Det finns en del uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser i kommun- och regiondatabasen Kolada. Kolada är en öppen och kostnadsfri databas för kommuner och regioner som tillhandahålls av Rådet för främjande av kommunala analyser. Databasen innehåller information om vilka målgrupper kommunerna arbetar med, vilka insatser som erbjuds, hur arbetet är organiserat och i vilken grad deltagaren går vidare till arbete eller studier efter insatsen. Syftet med databasen är att möjliggöra analys avseende till exempel utvecklingen i den egna kommunen över tid och i jämförelse med andra kommuner.⁹⁸ Databasen kan också ge information om den kommunala arbetsmarknadspolitiken på ett övergripande plan, vilket bland annat studerats i Vikman och Westerberg (2017).

För att kunna genomföra en trovärdig effektutvärdering krävs en stor mängd information om deltagarna och innehållet i insatsen. Eftersom denna databas är på kommunnivå, och inte på individnivå, saknas detaljerad information om deltagarna. Databasen kan därför inte användas vid effektutvärderingar av kommunala arbetsmarknadsinsatser.

⁹⁷ Forslund m.fl. (2019).

⁹⁸ Rådet för främjande av kommunala analyser är en ideell förening som bildats i samarbete mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner. Deras uppdrag är att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att tillhandahålla statistik i en databas (Kolada). Se vidare www.kolada.se.

15.9.3 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har en egeninsamlad databas avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser

Inom forskningsprojektet ”Lokala arbetsmarknadsprogram: En analys av kommunala aktivitetsprogram” (dnr 32/2016) samlade Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), i samarbete med SKR, in uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser på individnivå från kommuner i Sverige. I datamaterialet finns uppgifter om vilken eller vilka insatser deltagaren tog del av. Insatserna klassificerades i olika kategorier, till exempel matchning, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar. Uppgifterna från kommunerna kopplades sedan till registerdata där det finns omfattande information om deltagarna.⁹⁹ Datainsamlingen var en engångsinsats som skedde under åren 2017–2018 för tidsperioden 2010–2017. Både antalet kommuner och den studerade tidsperioden är begränsad och datamaterialet har inte uppdaterats. En annan brist är att det är ett betydande bortfall, vilket även beskrivs i Forslund m.fl. (2019). Till exempel bedömdes för 2016 att informationen från 105 kommuner var av tillräckligt god kvalitet för att kunna användas.¹⁰⁰

15.10 Utredningar om en kunskapsbaserad socialtjänst

Det pågår ett arbete med att ta fram en ny socialtjänstlag. En del i arbetet syftar till att stärka en kunskapsbaserad socialtjänst. I detta avsnitt redogör utredningen kortfattat för förslag och bedömningar från utredningen Framtidens socialtjänst samt för ett uppdrag om en ny reglering för socialtjänstdataregister.

⁹⁹ Se Forslund m.fl. (2019) för en detaljerad beskrivning av datainsamlingen och databasen.

¹⁰⁰ För dessa kommuner hade de i de flesta fall fått uppgifter om deltagarnas personnummer, insatsnamn och klassificering av insatserna, samt insatsernas start- och slutdatum.

15.10.1 Utredningen Framtidens socialtjänsts förslag och bedömningar för en kunskapsbaserad socialtjänst

Regeringen beslutade i april 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter.¹⁰¹ Av direktiven framgår att utredaren bland annat skulle föreslå åtgärder som tydliggör professionens uppdrag, befogenhet och ansvar för att verksamheten bedrivs kunskapsbaserat samt som säkerställer en evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst i hela kedjan. I ett delbetänkande¹⁰² gör utredningen bland annat ett antal bedömningar avseende vad som behövs för en kunskapsbaserad socialtjänst:

- Det behövs metodstöd för att utveckla socialtjänsten till en lärande organisation.
- Regionala samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten behöver vara stabila och långsiktigt hållbara.
- Det finns ett stort behov av samordnad kunskapsutveckling, kunskapsspridning samt utveckling och förvaltning av evidensbaserade förebyggande metoder.

Slutbetänkandet¹⁰³ innehåller flera förslag som syftar till att stärka en kunskapsbaserad socialtjänst:

- En ny bestämmelse ska införas i socialtjänstlagen om att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.
- Regeringen ska tillsätta en utredning som ska utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning som säkerställer samarbete mellan kommunerna och även mellan kommunerna och staten.
- Regeringen ska tillsätta en utredning som ska se över professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område.

¹⁰¹ Dir. 2017:39 Översyn av socialtjänstlagen. Av direktiven framgår att det inte ingick i uppdraget att se över de delar i socialtjänstlagen som avser ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och därtill kopplat regelverk. Inte heller de bestämmelser som anger stöd till och krav på personer som tar emot försörjningsstöd omfattades.

¹⁰² SOU 2018:32 Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst.

¹⁰³ SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst.

- En ny lag om socialtjänstdataregister ska beslutas. Utredningen bedömer att den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten behöver stärkas och utökas för att stärka utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst.

Utredningen föreslog även att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag på hur myndigheten kan utveckla stödet till kommuner avseende systematisk uppföljning.

Regeringen överlämnade den 4 juli 2024 en remiss på en ny socialtjänstlag till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås bland annat en ny bestämmelse som anger att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.¹⁰⁴

15.10.2 Uppdrag om ny reglering av socialtjänstdataregister

Regeringen beslutade i juni 2023 att ge en utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny reglering av ett socialtjänstdataregister, i linje med utredningen Framtidens socialtjänsts förslag. Utredaren fick bland annat i uppdrag att föreslå ett samlat regelverk för ett socialtjänstdataregister som är förenligt med bestämmelserna om skydd för den personliga integriteten i regeringsformen liksom data-skyddsregleringen, analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och ta ställning till om kommunerna ska ges tillgång till de uppgifter som de har lämnat genom elektronisk åtkomst samt lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget redovisades i juni 2024 och i promemorian föreslås en ny lag om socialtjänstdataregister som ska komplettera dataskyddsförordningen och omfatta Socialstyrelsens personuppgiftsbehandling i ett socialtjänstdataregister specifikt.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Lagrådsremiss 4 juli 2024, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

¹⁰⁵ Ds 2024:13 Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.

15.11 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att lämna förslag på åtgärder för att öka användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag som utredningen lämnar i avsnitt 15.12.

15.11.1 Det finns begränsat med forskning avseende effekter av insatser för biståndsmottagare

Ur ett svenskt perspektiv finns det begränsat med relevanta effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser och andra insatser för biståndsmottagare som syftar till att bryta långvarigt biståndsmottagande. Det finns endast ett mindre antal svenska effektutvärderingar av sådana insatser.

Många kommuner ser behov av mer forskning för att i högre grad kunna använda kunskapsbaserade metoder. Sju av tio bedömer att mer forskning är mycket viktigt för att i högre grad använda kunskapsbaserade metoder. Behovet av mer forskning avseende olika insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande betonas även av många kommuner i utredningens kommunnätverk.

Utredningen konstaterar att det finns begränsat med forskning avseende effekter av arbetsmarknadsinsatser och andra insatser för biståndsmottagare, och att många kommuner ser ett behov av mer forskning inom området.

15.11.2 Forskning indikerar att vissa kommunala arbetsmarknadsanställningar, subventionerade anställningar, utbildning och ökad tilltro kan ge bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare

I utredningens uppdrag ingår bland annat att kartlägga det nationella och internationella forsknings- och kunskapsläget i syfte att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder för att bryta långvarigt biståndsmottagande (se tabell 15.1 för en sammanfattning av kartläggningen). Eftersom antalet effektutvärder-

ingar av arbetsmarknadsinsatser och andra insatser för biståndsmottagare som syftar till att bryta långvarigt biståndsmottagande är få, kan endast preliminära och tentativa slutsatser dras utifrån denna forskning.

En tentativ slutsats är att kommunala aktiveringsinsatser inte tycks ha några betydande effekter för biståndsmottagare i stort, men kan ge ökad sysselsättning alternativt minskat inflöde i ekonomiskt bistånd för vissa delgrupper. Vidare tycks kommunala arbetsmarknadsanställningar i ordinarie verksamhet öka sysselsättningen, medan anställningar utanför ordinarie verksamhet (på en skapad arbetsplats) tenderar att inte ha några effekter alls eller till och med ha negativa effekter. Subventionerade anställningar kan öka sysselsättningen.

En tentativ slutsats avseende utbildningsinsatser är att dessa generellt sett leder till bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare. Vidare kan ökad tilltro och kompetens hos handläggaren leda till ökad sysselsättning. Avseende ökad handläggartäthet är resultaten motstridiga för biståndsmottagare, men när svaga grupper på arbetsmarknaden i stort studeras indikerar resultaten positiva effekter. Samordnat stöd från Arbetsförmedlingen och kommunen kan leda till ökad sannolikhet för subventionerade anställningar för dem som får del av det samordnade stödet.

15.11.3 Bättre statistik över kommunala arbetsmarknadsinsatser ger bättre förutsättningar för forskning

En förutsättning för att kunna arbeta kunskapsbaserat är att det finns tillgång till kunskap om vilka metoder som fungerar. För att få sådan kunskap är kvantitativ forskning av central betydelse, vilket i sin tur kräver tillgång till tillförlitliga data. I Sverige är tillgången till registerdata på individnivå avseende uppgifter om statliga arbetsmarknadspolitiska insatser och andra insatser som administreras av statliga myndigheter generellt sett god och data håller hög kvalitet. Insatser för att stödja arbetslösa biståndsmottagare till självförsörjning är dock ofta kommunala och för dessa insatser saknas ofta data och dokumentation på individnivå som är tillgänglig, heltäckande och överskådlig på nationell nivå. Statistik av hög kvalitet är en förutsättning för att kunna bedriva kvantitativ forskning av hög kvalitet.

Utredningens slutsats är att en viktig anledning till att det finns begränsat med svensk forskning om arbetsmarknadsinsatser riktade

till biståndsmottagare är att det saknas nationell, heltäckande och detaljerad statistik över kommunala arbetsmarknadsinsatser.

15.11.4 Socialstyrelsen ska bidra till ett kunskapsbaserat arbete och främja utvecklingen av metoder och arbetsformer inom ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen ska genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att socialtjänsten bedrivs baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. Socialstyrelsen ska även främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av effekter och utfall av insatser. Socialstyrelsen ger ut allmänna råd och en handbok om ekonomiskt bistånd som syftar till att vara ett stöd i arbetet med ekonomiskt bistånd. Myndigheten ansvarar även för den nationella webbplatsen www.kunskapsguiden.se som samlar kunskapsstödjande produkter inom bland annat ekonomiskt bistånd.

För att stärka den nationella kunskapsstyrningen inom socialtjänsten samarbetar Socialstyrelsen med SKR och regionala samverkans- och stödstrukturer i ett partnerskap.

Socialstyrelsen har utvecklat en standardiserad bedömningsmetod, FIA, som syftar till att ge en samlad bild av biståndsmottagares förutsättningar och behov av stöd vid risk för långvarigt biståndsmottagande. Socialstyrelsen har även tagit fram systematisk uppföljning – ekonomiskt bistånd (SUE) som ska underlätta individbaserad systematisk uppföljning i arbetet med att hjälpa biståndsmottagare till självförsörjning.

Utredningen konstaterar att Socialstyrelsen har i uppdrag att bidra till ett kunskapsbaserat arbete inom socialtjänsten. Vidare konstaterar utredningen att det inom området ekonomiskt bistånd finns strukturer för att stödja det kunskapsbaserade arbetet och en del kunskapsbaserade metoder.

15.11.5 Många kommuner har behov av mer stöd för att arbeta kunskapsbaserat

Sex av tio kommuner anger i utredningens kommunenkät att det är mycket viktigt med mer lättillgängligt sammanställd kunskap om kunskapsbaserade metoder och lärande exempel på nationell nivå för att öka det kunskapsbaserade arbetet. Ungefär lika många tycker att det är mycket viktigt med mer stöd i att arbeta kunskapsbaserat och i arbetet med systematisk uppföljning.

Kommunerna i utredningens nätverk beskriver ett behov av mer nationellt stöd för att kunna arbeta kunskapsbaserat i arbetet med att stödja biståndsmottagare till självförsörjning. Det handlar både om stöd i att tolka och förstå den forskning som finns inom området, och om att få den sammanställd och tillgängliggjord på ett sätt som gör den användbar utifrån kommunens förutsättningar.

Utredningen slutsats är att kommunerna har behov av ökat stöd i att arbeta kunskapsbaserat för att stödja biståndsmottagare till självförsörjning.

15.11.6 Lärande exempel sprider lokala erfarenheter och kan inspirera andra kommuner, men det råder ofta osäkerhet om deras effekter

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att inhämta lärande exempel avseende utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden. Utredningen har inhämtat lärande exempel från kommunerna, dels genom utredningens kommunenkät, dels genom de bilaterala kommunintervjuerna. De lärande exempel som utredningen har tagit del av uppvisar stora variationer och har ofta utvecklats lokalt eller regionalt utifrån en problembild som identifierats.

Lärande exempel kan sprida lokala erfarenheter och vara en inspiration för andra kommuner avseende olika sätt att arbeta, men de är endast i undantagsfall utvärderade på ett sätt som gör att det är möjligt att dra slutsatser om deras kausala effekter. Det finns således ofta en osäkerhet kring vilka effekter exemplen egentligen har avseende att bryta biståndsmottagande och öka övergången till arbete. Det lärande exemplet Malmökraften har dock effektutvärderats. Utvärderingen av Malmökraften 1.0 indikerar att de som fick del av in-

satsen, som innebar ett mer samordnat stöd mellan Arbetsförmedlingen och kommunen, fick en mer positiv bild av sina möjligheter till jobb och självförsörjning samt ökad sannolikhet för nystartsjobb och subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program (se vidare avsnitt 15.7.2).

Utredningen konstaterar att lärande exempel kan sprida lokala erfarenheter och ge inspiration till andra kommuner. Det kan i viss mån vara värdefullt i avsaknad av utvärderingar av olika insatsers effekter. Om de lärande exemplen i större utsträckning utvärderades på ett sådant sätt att deras kausala effekter kunde fastställas, skulle värdet för den egna och övriga kommuner öka markant.

15.12 Utredningens förslag

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag för att öka användningen av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

15.12.1 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande

Förslag: Regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja långvariga biståndsmottagare till självförsörjning.

Kunskapsstödet ska utgå från relevant forskning och innefatta kunskapsbaserade metoder samt utformas på ett sådant sätt att det är lättillgängligt för kommunerna.

Skäl för förslaget

Utredningen ska lämna förslag på åtgärder i syfte att bidra till ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd. Utredningen konstaterar att många kommuner anger att det är mycket viktigt med mer stöd i att arbeta kunskapsbaserat för att användandet av kunskapsbaserade metoder ska öka. Utredningens nätverkskommuner har även lyft fram att det behövs ett nationellt stöd för att kommunerna i större utsträckning ska kunna använda kunskaps-

baserade metoder och insatser för att biståndsmottagare ska bli självförsörjande. Flera kommuner har angett att ett sådant stöd behöver utgå från de metoder och insatser som forskningen har visat ger effekt, och att det även behöver innefatta de situationer där biståndsmottagare har andra försörjningshinder än arbetslöshet. Kommunerna har även beskrivit att det är viktigt att kunskapsstödet är lättillgängligt och inte för tidskrävande att använda.

Utredningen bedömer, även utifrån egna analyser, att det kan finnas behov av att i större utsträckning bistå kommunerna med korrekt tolkning av forskning och sammanställning av effektutvärderingar. Det är lämpligt att ett sådant stöd ges på nationell nivå, eftersom det inte kan förväntas att alla kommuner i Sverige har den kompetens och de resurser som krävs för att kunna tolka forskningsstudier och sammanställa resultaten.

Utredningen Framtidens socialtjänst har också pekat på att det, i syfte att stärka en kunskapsbaserad socialtjänst, finns ett behov av metodstöd för att utveckla socialtjänsten till en lärande organisation.¹⁰⁶

Det finns i dag kunskapsstöd för yrkesutövare inom socialtjänsten för den del inom ekonomiskt bistånd som rör handläggningen av det ekonomiska stödet, men det finns inte på motsvarande sätt kunskapsstöd för arbetet med att stödja biståndsmottagare till självförsörjning.

I promemorian Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet¹⁰⁷ presenteras förslag till aktivitetskrav som innebär att socialnämnden ska ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull sysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd. Aktiviteterna ska motivera individen eller öka förmågan att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser (se vidare avsnitt 3.4.2). Utredningen bedömer att om dessa förslag genomförs är det av än större vikt att det finns ett ändamålsenligt kunskapsstöd för kommunerna avseende olika insatsers effekter.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns ett behov av ett nationellt stöd till yrkesutövare inom socialtjänsten både när det gäller att *förebygga* att ett biståndsmottagande blir

¹⁰⁶ SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst.

¹⁰⁷ Ds 2024:29.

långvarigt och när det gäller att *bryta* ett långvarigt biståndsmottagande. Ett nationellt kunskapsstöd ger förutsättningar för ett likvärdigt stöd i hela landet. Stödet kan sedan utvecklas vidare på lokal nivå utifrån lokala behov och förutsättningar.

Socialstyrelsen är kunskapsmyndigheten för vård och omsorg och har i uppdrag att genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att socialtjänsten bedrivs baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. Socialstyrelsen ska även främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av effekter och utfall av insatser. Utredningen konstaterar mot denna bakgrund att det inom Socialstyrelsens uppdrag ryms att ge socialtjänsten stöd i det kunskapsbaserade arbetet inom ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att ta fram kunskapsstödet.

Utredningen bedömer att ett kunskapsstöd för arbetet med att förebygga och bryta långvariga biståndsbehov ska vara evidensbaserat och utgå från relevant forskning (se vidare avsnitt 15.6), samt innefatta befintliga kunskapsbaserade metoder. I detta hänseende finns kunskap att inhämta från till exempel SBU och IFAU.

Kunskapsstödet bör utformas för att ge stöd, inom ramen för socialtjänstens uppdrag, i arbetet med biståndsmottagare som har olika försörjningshinder. Således behövs samlad kunskap om vilka insatser och åtgärder som finns och som kan ge de önskade effekterna både för biståndsmottagare som har arbetsförmåga och för biståndsmottagare vars arbetsförmåga är nedsatt. Långvariga biståndsmottagare har ofta behov av kontakt med flera olika aktörer, vilket innebär att kunskapsstödet även kan behöva beskriva ansvarsfördelningen mellan aktörerna samt redogöra för förutsättningar för socialtjänstens samverkan med till exempel Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Kunskapsstödet behöver vidare utformas på ett sådant sätt att det är enkelt för kommunerna att tillgodogöra sig kunskapen och använda den för att ge stöd till självförsörjning. I utformningen av stödet bör synpunkter inhämtas från kommuner och SKR.

Att förankra och nå ut till yrkesutövare med ett kunskapsstöd kräver som regel ett aktivt arbete. Det behöver därmed även ingå i uppdraget att ta fram en plan för spridning av kunskapsstödet.

Ett kunskapsstöd för arbetet med att förebygga och bryta långvariga biståndsbehov bedöms leda till att kommunernas arbete i

högre utsträckning kan utgå från kunskapsbaserade metoder och insatser. Detta kan på sikt leda till kortare varaktighet i bistånd och ett minskat biståndsmottagande.

Utredningen bedömer att uppdraget är tids- och resurskrävande för Socialstyrelsen men att behovet av, och därmed nyttan av, uppdraget överväger.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Utredningen har övervägt om det föreslagna kunskapsstödet redan rymms inom Socialstyrelsens kunskapsstödjande uppdrag. Det som talar för detta är att Socialstyrelsen redan i dag har ett uppdrag att stödja med kunskap inom området ekonomiskt bistånd. Utredningen bedömer dock att kommunernas tydliga efterfrågan på mer stöd för att arbeta kunskapsbaserat, samt regeringens förslag i lagrådsremissen till en ny socialtjänstlag om att införa en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som innebär att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, motiverar att det ges ett särskilt uppdrag till myndigheten.

15.12.2 Regeringen ska tillsätta en utredning som får i uppdrag att lämna förslag på hur statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan samlas in

Förslag: Regeringen ska tillsätta en utredning som får i uppdrag att kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers kausala effekter. Utredningen ska vidare föreslå vilka data som ska samlas in, hur insamlingen av data ska bedrivas och vilken aktör som ska vara ansvarig för handhavandet av den data som samlats in. I detta arbete ska även de rättsliga förutsättningarna analyseras avseende bland annat kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd samt offentlighet och sekretess.

Skäl för förslaget

För att fler biståndsmottagare ska kunna lämna det ekonomiska biståndet för arbete är det av betydelse att socialtjänsten arbetar med metoder och insatser som ger avsedd effekt. Det finns i dag mycket begränsat med svenska studier som på ett trovärdigt sätt fastställer kausala effekter av olika arbetsmarknadsinsatser eller andra insatser riktade till biståndsmottagare (effektutvärderingar). Utan sådana effektutvärderingar är det svårt att fastställa vad som fungerar, och därmed svårt att arbeta kunskapsbaserat vid val av insatser. Mer forskning är den faktor som flest kommuner tycker är mycket viktig för att öka arbetet med kunskapsbaserade metoder. Kommunerna i utredningens nätverk har även de gett uttryck för uppfattningen att det behövs mer forskning kring effekter av olika insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande.

En viktig orsak till att det finns få svenska effektutvärderingar av insatser riktade till biståndsmottagare är att denna typ av insatser ofta är kommunala och att det för kommunala insatser saknas nationell statistik på tillräckligt detaljerad nivå och av tillräckligt god kvalitet. Den statistik som finns avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser har flera brister i ett effektutvärderingshänseende. Statistiken inom Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd innehåller till exempel endast information över deltagande de månader en person mottagit ekonomiskt bistånd, och det saknas detaljerad information om vad insatsen bestått av samt start- och slutdatum. För kommunala arbetsmarknadsanställningar saknas nationella data på individnivå helt.

I regeringens lagrådsremiss till en ny socialtjänstlag föreslås bland annat en ny bestämmelse som anger att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.¹⁰⁸ För att arbetet inom ekonomiskt bistånd ska kunna bedrivas i enlighet med en sådan bestämmelse ser även den utredningen ett behov av att stärka förutsättningarna för att bedriva forskning inom området genom, till exempel, tillgång till relevant data.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser

¹⁰⁸ Lagrådsremiss 4 juli 2024, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers kausala effekter. Med kommunala arbetsmarknadsinsatser avses här insatser på kommunal nivå som på olika sätt förbereder och underlättar inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden för personer som saknar arbete. Utredningen ska vidare föreslå vilka data som ska samlas in, hur insamlingen av data ska bedrivas och vilken aktör som ska vara ansvarig för handhavandet av den data som samlats in. I detta arbete ska även de rättsliga förutsättningarna analyseras avseende bland annat kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd samt offentlighets- och sekretessbestämmelser.

Registerbaserade data av hög kvalitet avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser kan leda till fler utvärderingar av sådana insatsers effekter och således till ökade möjligheter att arbeta med kunskapsbaserade metoder för att bryta långvarigt biståndsmottagande. Om fler biståndsmottagare får effektiva insatser för att undanröja försörjningshinder förväntas det på sikt kunna leda till kortare varaktighet i bistånd och ett minskat biståndsmottagande. Utvärderingar av kommunala arbetsmarknadsinsatsers effekter kan även vara av betydelse för att kunna identifiera effektiva insatser för att öka sannolikheten för arbete för andra grupper utan arbete.

Att samla in och registrera uppgifter är tids- och resurskrävande för kommunerna. Även handhavandet för den registeransvariga myndigheten kommer att vara resurskrävande. Men utredningen bedömer att nyttan av insamlandet överväger denna kostnad. Denna bedömning görs bland annat mot bakgrund av att kommunerna gett tydligt uttryck för ett behov av fler effektutvärderingar av kommunala insatser.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Utredningen har övervägt att ge Statistiska centralbyrån i uppdrag att genomföra en kartläggning över vilka registerbaserade data gällande kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers effekter och att ta fram en struktur för att systematiskt kunna samla in denna data. Detta uppdrag skulle kunna ske i samråd med IFAU och SKR. Det som talar mot en sådan lösning är att ett sådant uppdrag endast innefattar en första del i vad utredningen bedömer behövs för att tillgängliggöra nationell statistik på tillräckligt detaljerad nivå och av tillräckligt god kvalitet.

Utredningen bedömer därmed att det är mer ändamålsenligt att en utredning får i uppdrag att sammanhållet kartlägga och analysera behovet, insamlingen och det fortsatta handhavandet.

16 Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och som saknar en sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det kan vara rehabilitering och andra insatser som leder till egen försörjning liksom samordning av sådana insatser. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Kapitlet inleds med en beskrivning i avsnitt 16.1 av bakgrunden till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en redogörelse i avsnitt 16.2 av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning avseende ekonomiska ersättningar och stöd för att återfå arbetsförmåga. Vidare beskrivs i avsnitt 16.3 gruppen biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i avsnitt 16.4 stöd till sjuka biståndsmottagare i praktiken och i avsnitt 16.5 utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser. Avslutningsvis redogörs i avsnitt 16.6 för utredningens förslag och bedömningar.

16.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I direktivet beskrivs att en stor grupp av biståndsmottagare har medicinska begränsningar men saknar en sjukpenninggrundande inkomst och därmed har behov av ekonomiskt bistånd till sin försörjning. För att bryta långvarigt biståndsmottagande och underlätta för personer att få en långsiktig lösning på sina försörjningsproblem finns det enligt direktivet behov av en bredare översyn av ansvarsfördelning

och samverkan mellan myndigheter, för att tillgodose behovet av ändamålsenligt stöd och vilka myndigheter som ska tillgodose det.

Utredningens utgångspunkt är att ändamålsenligt stöd i detta sammanhang avser stöd som antingen leder till att personen kan återfå sin arbetsförmåga och stå till arbetsmarknadens förfogande eller, om personens arbetsförmåga är mer varaktigt nedsatt, få stöd att ansöka om annan ersättning.

Uppdraget avgränsas till personer som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom men som, på grund av att de saknar SGI, inte har rätt till sjukpenning. Därmed innefattas inte personer som fått avslag på ansökan om sjukpenning av andra skäl, till exempel till följd av att arbetsförmågan inte bedömts vara nedsatt på grund av sjukdom. Utredningen tolkar uppdraget som att det är avgränsat till personer som är biståndsmottagare. Det innebär att utredningen inte närmare berör personer som är sjuka och saknar SGI men har sin försörjning på annat sätt. Personer som har en varaktigt nedsatt arbetsförmåga och kan vara beviljade sjukersättning eller aktivitetsersättning ingår inte heller i utredningens målgrupp, även om de har kompletterande ekonomiskt bistånd.

Utredningen använder begreppet ”saknar SGI” som beskrivning av situationen då Försäkringskassan har fastställt SGI till noll kronor för en person.

16.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

Det samhälleliga stödet till personer vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom har två huvudsakliga inriktningar, ekonomiskt och rehabiliterande. Vilken ersättning och vilket stöd som personen kan få beror på en rad förutsättningar. Exempelvis kan den som har en SGI och den som saknar en SGI ha olika förutsättningar och möjligheter, både till ekonomisk ersättning och till det stöd som kan behövas för att återfå arbetsförmåga.

Följande avsnitt beskriver inledningsvis den ekonomiska ersättningen samt det samordnande och rehabiliterande stöd som är tillgängligt för dem som har en SGI respektive vad som gäller i dessa delar för dem som inte har en SGI. Även om utredningens uppdrag är inriktat på biståndsmottagare som saknar en SGI beskrivs, om än översiktligt, även förutsättningarna för personer utan arbete som

har en SGI för att visa på skillnader och likheter. Avsnittet avslutas sedan med en beskrivning av förutsättningar för socialtjänstens handläggning och stöd inom arbetet med ekonomiskt bistånd för sjuka biståndsmottagare.

16.2.1 Ekonomisk ersättning från socialförsäkringen vid sjukdom

Den som på grund av sjukdom inte kan arbeta är som regel i behov av någon form av försörjning. För de flesta personer är det i första hand ersättningar inom sjukförsäkringen som kan bli aktuella. Det handlar främst om de ersättningar som regleras i socialförsäkringsbalken, till exempel sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning eller aktivitetsersättning.¹ För den som saknar SGI och av det skälet inte har rätt till sjukpenning kan det finnas behov av att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.²

Rätten till sjukpenning

Den som på grund av sjukdom inte kan arbeta, söka arbete eller ta ett arbete kan ha rätt att få sjukpenning. Det är Försäkringskassan som, efter ansökan av personen det gäller, utreder och beslutar om sjukpenning.³

Sjukpenning är en inkomstbortfallsförsäkring. För att omfattas av försäkringen krävs att personen vid ersättningsperiodens början är försäkrad för arbetsbaserade förmåner i Sverige och har eller, under vissa förutsättningar tidigare har haft, en inkomst som kommer från arbete. Utifrån en sådan inkomst räknas SGI ut av Försäkringskassan. SGI baseras huvudsakligen på ett antagande om en årlig inkomst framåt i tiden. Den som inte längre har en inkomst från arbete kan få en SGI fastställd utifrån tidigare inkomst. För att detta ska vara aktuellt krävs att något av villkoren för SGI-skydd i lagstiftningen är uppfyllda. Det kan till exempel vara att stå till arbetsmarknadens förfogande.⁴

¹ Socialförsäkringsbalk (2010:110), SFB.

² Socialtjänstlag (2001:453), SoL.

³ 23 kap. 2–5 §§ SFB.

⁴ 4, 6, 25 och 26 kap. SFB.

SGI fastställs vanligtvis när en person ansöker om någon form av förmån och ersättningens storlek är beroende av personens SGI. Det finns inget garantibelopp, vilket innebär att den som saknar en SGI inte kan få någon ersättning.⁵ Se mer om SGI sist i avsnitt 16.2.1.

För att ha rätt till sjukpenning måste arbetsförmågan vidare vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. Det är den som ansöker om sjukpenning som ska göra sannolikt att det finns rätt till sjukpenning och som ska lämna ett läkarintyg till stöd för sin ansökan.⁶

Genom den så kallade rehabiliteringskedjan uppställs villkor för prövningen av rätten till sjukpenning. Bestämmelserna om sjukpenning skiljer sig åt för den som har en arbetsgivare i förhållande till den som är arbetssökande. En anställd persons arbetsförmåga bedöms huvudsakligen i förhållande till det ordinarie arbetet under de första 180 dagarna i sjukperioden. För den som är arbetssökande och inskriven på Arbetsförmedlingen prövas arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden redan från och med den första dagen i sjukperioden. För anställda prövas arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbeten först efter 180 dagar, eller i vissa fall ännu senare.⁷

När en person som innan sjukperioden är utan arbete ansöker om sjukpenning prövar Försäkringskassan rätten till ersättning i första hand utifrån om personen har en SGI. I andra hand prövas om arbetsförmågan bedöms vara nedsatt på grund av sjukdom. För den som saknar SGI avslås ansökan om sjukpenning på denna grund och Försäkringskassan prövar därefter inte arbetsförmågan utifrån beskrivningen i läkarintyget.⁸ Det innebär att personens ärende därmed avslutas hos myndigheten.

En person utan arbete som har en SGI och som får avslag på ansökan om sjukpenning på grund av att arbetsförmågan inte bedöms vara nedsatt, behöver registrera sig på Arbetsförmedlingen och vara aktivt arbetssökande för att behålla sin SGI. Den som är

⁵ 24 kap. 2 § och 28 kap. 7 § SFB.

⁶ 27 kap. 2 och 25 §§ SFB samt HFD 2022 ref. 47.

⁷ 27 kap. 46–49 §§ SFB samt prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, s. 59.

⁸ Försäkringskassan (2024) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 25; HFD 2013 ref. 2 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 april 2013 i mål nr 2595-12.

anställd och får avslag på ansökan om sjukpenning måste i stället återgå i arbete för att SGI inte ska sänkas.⁹

Rätten till rehabiliteringsersättning

Inom socialförsäkringen finns en möjlighet att få ta del av arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder både för personer som är försäkrade på grund av sin bosättning i Sverige och för personer som är försäkrade genom arbete. En grundläggande förutsättning är att personen har en sjukdom och behöver arbetslivsinriktad rehabilitering för att återfå sin arbetsförmåga.¹⁰ Den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och har en SGI kan ha rätt till rehabiliteringsersättning.¹¹ Rehabiliteringen måste i sådana fall ingå i en rehabiliteringsplan som personen har gjort tillsammans med Försäkringskassan. Rehabiliteringsersättningen består av två delar, rehabiliteringspenning och särskilt bidrag.¹²

Rätten till aktivitetsersättning

Aktivitetsersättning är till för personer mellan 18 och 29 år med en långvarig nedsättning av arbetsförmågan. För att kunna beviljas ersättningen ska arbetsförmågan vara nedsatt i förhållande till förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Ersättningen är tidsbegränsad och beviljas mellan ett och tre år i taget.¹³

Under tiden med aktivitetsersättning kan personen delta i aktiviteter som kan antas ha en gynnsam inverkan på personens sjukdomstillstånd och prestationsförmåga. Det kan vara fråga om både aktiviteter som syftar till att öka förmågor i det vardagliga livet och aktiviteter som är mer direkt arbetslivsinriktade.¹⁴

Aktivitetsersättning kan också beviljas för att en person ska kunna avsluta sin skolgång på grundskolenivå eller gymnasial nivå. Detta

⁹ 3 § förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

¹⁰ 29 kap. 2 § SFB.

¹¹ Arbetslivsinriktad rehabilitering kan bland annat avse arbetsträning, deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program eller studier i vissa fall (se vidare avsnitt 16.4).

¹² 29–31 kap. SFB, 2 och 3 §§ förordning (1991:1321) om rehabiliteringsersättning samt prop. 1991/92:40 Om vissa socialförsäkringsfrågor m.m., s. 32.

¹³ 33 kap. 2–5, 7 och 10 §§ SFB.

¹⁴ Prop. 2000/01:96 Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension, s. 85–88.

gäller den som inte avslutat sin skolgång i juli det år personen fyller 19 år och om den förlängda tiden för skolgången beror på en funktionsnedsättning.¹⁵

För att kunna få aktivitetsersättning krävs att personen omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Den som inte haft någon inkomst eller som har haft mycket låga inkomster har i vissa fall möjlighet att få garantiersättning.¹⁶

Rätten till sjukersättning

En del personer kan trots rehabiliterande insatser inte återfå sin arbetsförmåga och det kan då bli aktuellt att ansöka om sjukersättning. För den som har sjukpenning kan detta, i vissa fall, initieras av Försäkringskassan medan den som saknar sjukpenning behöver ansöka på egen hand.¹⁷

Sjukersättning är till för den som har en långvarig nedsättning av arbetsförmågan. För att ha rätt till förmånen krävs att personen har en arbetsförmåga som är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Det krävs alltså inte att det är sjukdom som sätter ned arbetsförmågan, utan det kan också handla om medfödda eller förvärvade nedsättningar. Sjukersättning lämnas tills vidare, dock längst till och med månaden före den månad som ålderspension tidigast kan beviljas.¹⁸

För att bli aktuell för sjukersättning krävs att personen inte kan ta något slags arbete på hela arbetsmarknaden, inte ens anpassade arbeten med lönebidrag eller skyddade anställningar. Det krävs vidare att medicinska och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser inte bedöms kunna leda till att personen kan återfå någon arbetsförmåga. Sjukersättning kan beviljas från och med juli det år personen fyller 19 år.¹⁹

För sjukersättning krävs att personen omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Hur stor ersättningen är beror på vilka in-

¹⁵ 33 kap. 8 och 18–25 §§ SFB.

¹⁶ 5 kap. 9 §, 34 och 35 kap. SFB.

¹⁷ 36 kap. 25 § SFB.

¹⁸ 33 kap. 2, 4, 5 och 16 §§ SFB.

¹⁹ 33 kap. 6 § SFB, prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, s. 88 och 103, HFD 2011 ref. 63 och HFD 2013 ref. 60. För personer över 60 år gäller dessutom vissa särskilda bedömningsgrunder i 33 kap. 10 a § SFB.

komster personen har haft tidigare. Även den som aldrig arbetat eller som har haft låga inkomster kan under vissa förutsättningar få en garantiersättning. Hur stor garantiersättningen är beror bland annat på hur lång försäkringstid i Sverige personen kan tillgodoräkna sig.²⁰

Ersättning i vissa fall för den som inte har någon SGI

Sjukpenning och rehabiliteringspenning kräver att personen har en SGI för att ersättningen ska kunna betalas ut. Det finns dock en möjlighet att få sjukpenning och rehabiliteringspenning i särskilda fall för den som inte har en SGI eller har en mycket låg SGI.²¹ Det gäller personer som tidigare haft tidsbegränsad sjukersättning så länge som detta kunnat beviljas och personer som inte längre har rätt till aktivitetsersättning på grund av att de fyllt 30 år.²² Dessa personer har inte rätt till SGI efter att ersättningen upphört och kan därför inte få sjukpenning eller rehabiliteringspenning.²³

Sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall kan bli aktuellt för de som omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Ersättningen är för 2023 högst 160 kronor per dag vid hel ersättning och lämnas sju dagar per vecka.

Faktaruta: Sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är ett beräkningsunderlag som Försäkringskassan räknar ut och beslutar om. SGI påverkar storleken på ett antal olika ersättningsslag inom bland annat sjuk- och föräldraförsäkringen.

Storleken på SGI ska motsvara den inkomst personen kan förväntas få från arbete under minst sex månader framåt i tiden. För en person med regelbundna inkomster innebär det att månadslönen räknas om till en årsinkomst. För den med oregelbundna inkomster görs en bedömning av vad personen kan förväntas ha för inkomster som motsvarar en årsinkomst.

²⁰ 5 kap. 9 § 8 och 35 kap. SFB.

²¹ Maximal årsinkomst till grund för SGI får då vara 80 300 kr, 28 a kap. 19 § SFB.

²² Innan 2008 fanns möjlighet att beviljas sjukersättning tidsbegränsat mellan ett och tre år om arbetsförmågan inte kunde bedömas vara stadigvarande nedsatt. Enligt övergångsbestämmelser kunde tidsbegränsad ersättning betalas ut under viss tid även efter 2008.

²³ 28 a och 31 a kap. SFB.

Den som inte längre har någon inkomst från arbete kan under vissa förutsättningar skyddas SGI från att sänkas. Till exempel sänks inte SGI för en person som är arbetslös, inskriven på Arbetsförmedlingen, aktivt söker arbete och är beredd att ta arbete. Personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd har också SGI-skydd. SGI kan också skyddas för den som är sjuk och har rätt till sjukpenning.

Om en person inte längre uppfyller villkoren för att skydda sin SGI mot sänkning, till exempel genom att inte aktivt söka arbete, så förlorar personen sin SGI.

Vissa ersättningar kan inte betalas ut om personen inte har en SGI, till exempel sjukpenning. Personen kan ha en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, men det finns ingen garantinivå för sjukpenning och därför kan ersättning inte betalas ut. Inom till exempel föräldraförsäkringen finns däremot en garantinivå för den som inte har en SGI vilket innebär att föräldrapenning kan utbetalas på grundnivå.²⁴

16.2.2 Medicinska underlag som förutsättning för tillgång till stöd och insatser

Medicinska underlag är en förutsättning för rätten till ekonomisk ersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Begreppet medicinska underlag är vanligtvis ett samlingsbegrepp för olika slags intyg som utfärdas av läkare eller annan personal inom hälso- och sjukvården. Det kan vara fråga om läkarintyg, läkarutlåtanden eller andra särskilda utlåtanden. De medicinska underlagen behövs i flera fall även för att få tillgång till olika sorters stöd och insatser både inom sjukförsäkringen och inom socialtjänstens område.

Hälso- och sjukvården har skyldighet att lämna ett intyg om vården, om en patient begär det.²⁵ Det är således patienten som har en rättighet att få intyg om vård, inte myndigheter. Vad ett sådant intyg ska innehålla regleras inte närmare i lag. Det är däremot inget som hindrar en yrkesutövare inom hälso- och sjukvården att utfärda intyg om till exempel en persons hälsotillstånd eller nedsatta arbetsförmåga. I äldre förarbeten till dåvarande patientjournallag framgår

²⁴ 25 och 26 kap. SFB samt förordning (2000:1418) om vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

²⁵ 10 kap. 3 § patientlag (2014:821) samt 3 kap. 16 § patientdatalag (2008:355).

att vilka uppgifter som ska lämnas i intyget som utfärdas avgörs av vem som är mottagaren. Där anges bland annat intyg som i slutändan ska användas hos Försäkringskassan, försäkringsbolag och domstolar.²⁶ Av bestämmelserna om finansiering av sjukvården framgår också att utfärdandet av intyg till bland annat Försäkringskassan ingår i den finansiering som sker genom statsbidrag.²⁷ Socialstyrelsen har vidare utfärdat föreskrifter om de intyg som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal. Av dessa framgår bland annat att de ska utfärdas med noggrannhet och omsorg.²⁸ För en fördjupad beskrivning av bakgrunden till skyldigheten att utfärda läkarintyg, se SOU 2023:48 Rätt förutsättningar för sjukskrivning.²⁹

En person som ansöker om sjukpenning behöver i de allra flesta fall ett läkarintyg för rätt till ersättning och frånvaro.³⁰ Kravet på läkarintyg framgår av lag när det gäller förmåner inom sjukförsäkringen.³¹ Men även socialnämnden kan vid ansökan om ekonomiskt bistånd efterfråga läkarintyg, även om det inte finns motsvarande stöd i lag att kräva intyg.³² Vidare kan Försäkringskassan behöva uppgifter om sjukdomstillståndet från en läkare, till exempel ett läkarintyg, om en person ska ansöka om samordnad rehabilitering. Även för att koordinerade insatser ska bli aktuellt krävs i praktiken ett läkarintyg, eftersom sjukskrivning krävs³³ (se vidare avsnitt 16.2.4 om regionernas koordineringsinsatser för sjukskrivna).

16.2.3 Krav på deltagande i rehabiliteringsåtgärder

Försäkringskassan har möjlighet att dra in eller sätta ned ersättningen för den som utan giltig anledning vägrar att medverka till rehabiliteringsåtgärder. En grundförutsättning är att den försäkrade ska lämna de upplysningar som behövs för att klarlägga behovet av rehabilitering och för att efter bästa förmåga aktivt medverka i rehabiliter-

²⁶ Prop. 1984/85:189 om patientjournallag m.m., s. 47.

²⁷ Förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m.

²⁸ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2018:54.

²⁹ Se särskilt avsnitt 2.3.

³⁰ Läkarintyg behövs till exempel oftast inte under de första sju dagarna i en sjukperiod, 27 kap. 25 § SFB.

³¹ 8 § lag (1991:1047) om sjuklön och 27 kap. 25 § SFB.

³² HFD 2011 ref. 49.

³³ Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.

ingen.³⁴ För att ersättningen ska få dras in eller sättas ned krävs att den försäkrade har informerats om påföljden innan.³⁵

16.2.4 Möjligheter till stöd för att återfå arbetsförmåga

De personer som efter en tids sjukfrånvaro inte återfår sin arbetsförmåga och kan återgå i arbete, eller till att vara arbetssökande, kan behöva mer stöd. Personen kan då vara i behov av olika former av rehabiliterande insatser för att återfå sin arbetsförmåga.

Begreppet rehabilitering saknar en enhetlig definition

Det saknas en allmängiltig eller legal definition av begreppet rehabilitering. Olika aktörer i rehabiliteringsprocessen kan därför ha olika uppfattning om vad som ryms i begreppet rehabilitering när det används för att beskriva åtgärder som kan vara aktuella för återgång i arbete. Flera tidigare utredningar har analyserat begreppet och hur det tolkas.³⁶

Rätten till rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken avser endast arbetslivsinriktad rehabilitering. Sådan rehabilitering ska syfta till att en försäkrad som har drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete.³⁷

Ett exempel på en myndighet som definierat begreppet rehabilitering är Socialstyrelsen. Enligt den definitionen är rehabiliterande insatser sådana insatser som ska bidra till att en person med förvärvad funktionsnedsättning återvinner eller bibehåller bästa möjliga funktionsförmåga samt skapar goda förutsättningar för ett självständigt liv och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Insatserna måste ske utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Vidare framgår att rehabilitering står för tidiga, samordnade och allsidiga insatser från olika kompetensområden och verksamheter. Insatserna kan vara av arbetslivsinriktad, medicinsk, pedagogisk, psykologisk, social och

³⁴ 110 kap. 57 § SFB.

³⁵ 110 kap. 58 § SFB.

³⁶ Se till exempel SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 169; SOU 2006:86 Mera försäkring och mera arbete, s. 102 och SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring, s. 601.

³⁷ 29 kap. 2 § SFB.

teknisk art och kombineras utifrån den enskildes behov, förutsättningar och intressen.³⁸

I det följande beskrivs några olika slags former av rehabilitering. Dessa begrepp förekommer både i lagstiftning och i andra sammanhang.

Medicinsk rehabilitering

Ett begrepp som används både inom hälso- och sjukvården och socialförsäkringen är medicinsk rehabilitering. Det är hälso- och sjukvården som har huvudansvaret för den medicinska rehabiliteringen.³⁹ De rehabiliterande åtgärderna ska leda till att personer så långt som möjligt behåller eller återfår sin fysiska och psykiska funktionsförmåga.⁴⁰

Den medicinska rehabiliteringen är inte bara regionernas ansvar. Ansvaret är fördelat mellan regionerna och kommunerna. För rehabilitering på primärvårdsnivå har både regionen och kommunen ett ansvar medan det är regionen som ansvarar för den specialiserade rehabiliteringen. Vad som anses ingå i de olika nivåerna och den exakta ansvarsfördelningen kan se olika ut i olika delar av landet. Både offentliga och privata vårdgivare kan vara utförare av rehabilitering.⁴¹ Från och med den 1 januari 2024 har ansvaret för den medicinska rehabiliteringen förtydligats. I hälso- och sjukvårdslagen framgår numera uttryckligen att det som en del av primärvårdens grunduppdrag ingår att tillhandahålla rehabiliterande insatser utifrån patientens individuella behov och förutsättningar.⁴²

Arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetslivsinriktad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken syftar till att en person som har drabbats av sjukdom ska återfå sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvs-

³⁸ Se Socialstyrelsens termbank, www.termbank.socialstyrelsen.se.

³⁹ 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslag (2017:30), HSL.

⁴⁰ 8 kap. 7 § HSL och prop. 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 200.

⁴¹ 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § HSL och www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/god-och-nara-varld/rehabilitering/hur-kan-man-arbeta-med-rehabilitering/, hämtad 2024-11-23.

⁴² 13 a kap. 1 § 4 HSL.

arbete.⁴³ Arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser tillhandahålls av arbetsgivare eller Arbetsförmedlingen. Arbetsgivaren är ansvarig för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för den som har en anställning medan Arbetsförmedlingen som regel ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen om personen innan sjukperioden var arbetslös.⁴⁴ Arbetslivsinriktad rehabilitering genom Arbetsförmedlingen innebär att den som är i behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.⁴⁵ För den som varken kan anses vara anställd eller är inskriven på Arbetsförmedlingen finns ingen aktör med särskilt uttalat ansvar.

Social rehabilitering

Social rehabilitering kan innebära åtgärder som service, råd, upplysning och bistånd i personliga angelägenheter.⁴⁶ Det är inte reglerat i lag och inte heller klart definierat vad social rehabilitering kan innehålla. Kommunen har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver.⁴⁷ Socialtjänsten kan ge biståndsmottagare insatser och annat stöd för att stärka sociala funktioner, självständighet och delaktighet i samhällslivet.⁴⁸

Försäkringskassans samordningsuppdrag

Försäkringskassan ansvarar för att samordna rehabiliteringsinsatser för personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Samordningsansvaret omfattar både personer som är anställda och arbetslösa och det har ingen betydelse om personen har rätt till sjukpenning eller inte.⁴⁹

Samordningsuppdraget har två olika perspektiv, ett strukturellt och ett individuellt. På den strukturella nivån handlar samordningsuppdraget om att skapa förutsättningar för en effektiv samverkan

⁴³ 29 kap. 2 § SFB.

⁴⁴ 30 kap. 6 a § SFB och 5 § 5 p. förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁵ 11 § förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁶ Prop. 1990/91:141 Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m., s. 39 och 40, SOU 2019:29 God och nära vård, s. 210–215 och SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 169.

⁴⁷ 2 kap. 1 § SoL.

⁴⁸ 1 kap. 1 § SoL och 4 kap. 1 § SoL.

⁴⁹ 5 kap. 9 § 7 och 30 kap. SFB.

mellan flera aktörer inom rehabiliteringsområdet i syfte att arbetet på individnivå ska fungera på ett ändamålsenligt sätt. På individnivå innebär uppdraget att samordna aktiviteter från flera aktörer för att personen så snart som möjligt ska kunna återfå sin arbetsförmåga och försörja sig genom förvärvsarbete.⁵⁰

Försäkringskassan tillhandahåller inte några insatser och genomför inte själv någon rehabilitering. Det är respektive aktör som tillhandahåller insatser inom sitt verksamhetsområde. I Försäkringskassans uppdrag ingår att se till att behovet av rehabilitering klarläggs och att verka för att insatserna genomförs. Försäkringskassan ska, om den berörda personen medger det, samverka med de aktörer som behövs i rehabiliteringen.⁵¹ I praktiken betyder det att Försäkringskassan, vid behov, ska arbeta aktivt med att foga samman och samordna de insatser som andra aktörer planerar och genomför till en välfungerande helhet.⁵²

Den som saknar SGI men har en nedsatt arbetsförmåga kan ansöka hos Försäkringskassan om samordnad rehabilitering. För att Försäkringskassan ska kunna göra en bedömning av behovet behövs uppgifter om sjukdomstillståndet från en läkare, till exempel ett läkarintyg.⁵³ Om arbetsförmågan är nedsatt och det finns behov av samordnad rehabilitering ska Försäkringskassan se till att de åtgärder som behövs vidtas, på samma sätt som för de personer som har ersättning från sjukförsäkringen. Det innebär bland annat att i samråd med personen upprätta en rehabiliteringsplan.⁵⁴

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I ansvaret ingår bland annat att ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete samt att med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd.⁵⁵

Arbetsförmedlingen ska samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd. Samverkan ska också

⁵⁰ Arbetsförmedlingen m.fl. (2011) Samordna rehabiliteringen, s. 37.

⁵¹ 30 kap. 9–11 §§ SFB.

⁵² Försäkringskassan (2024) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 295.

⁵³ 29 kap. 2 §, 110 kap. 4 och 14 §§ SFB.

⁵⁴ Försäkringskassan (2024) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 295.

⁵⁵ 1, 2 och 7 §§ förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

ske med bland annat Försäkringskassan för att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.⁵⁶ För personer som är beviljade sjukpenning eller har beviljats samordnad rehabilitering av Försäkringskassan finns ett särskilt samarbete mellan myndigheterna där Arbetsförmedlingen står för det rent praktiska utförandet av rehabiliteringsinsatserna (se vidare om det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i avsnitt 16.4.5).

Finansiell samordning mellan flera aktörer

Sedan 2004 kan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner bedriva finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Det innebär att myndigheterna genom samordningsförbund gemensamt finansierar samordnad rehabilitering. Insatser inom finansiell samordning ska avse personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och syftar till att personerna uppnår eller förbättrar sin förmåga att förvärvsarbeta. Parterna bildar samordningsförbund för att finansiera insatser till personer som behöver samordnat stöd från flera aktörer. Syftet är att möjliggöra för de olika parterna att arbeta tillsammans utifrån lokala förutsättningar och behov samt att uppnå en effektiv resursanvändning.⁵⁷

Ett samordningsförbund har bland annat till uppgift att besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen, stödja samverkan mellan samverkansparterna samt finansiera insatser som syftar till att personer förbättrar sin förmåga att arbeta och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Samordningsförbunden ska även svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatserna.⁵⁸ Samordningsförbunden får inte fatta beslut om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder som avser myndighetsutövning eller tjänster för enskilda.⁵⁹ Det gör varje part inom ramen för sitt ordinarie uppdrag. Mer information om samordningsförbundens arbete finns i avsnitt 16.4.8.

⁵⁶ 14 och 15 §§ förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵⁷ 1–3 §§ lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

⁵⁸ 7 § 1 st. lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

⁵⁹ 7 § 2 st. lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Regionernas koordineringsinsatser för sjukskrivna

Regionen ska enligt lag erbjuda koordineringsinsatser efter behov till personer som är sjukskrivna, för att främja återgång i arbete eller inträde i arbetslivet. Insatserna ska bara ges om personen samtycker till det och ska utformas och så långt som möjligt genomföras i samråd med personen. En förutsättning för att lagen ska tillämpas är att personen är sjukskriven, vilket innebär att en läkare bedömt att personen är förhindrad att delta i arbetslivet. Bestämmelserna i lagen gör däremot ingen skillnad på den som har eller inte har rätt till sjukpenning.⁶⁰

Koordineringsinsatserna kan bestå av personligt stöd, intern samordning inom hälso- och sjukvården samt samverkan med andra aktörer. Insatserna innebär ingen inskränkning i andra aktörers ansvar. Regionen ska informera Försäkringskassan om det finns behov av samordnad rehabilitering.⁶¹ Skyldigheten att informera Försäkringskassan om rehabiliteringsbehov gäller oavsett om patienten saknar SGI.

16.2.5 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Socialtjänstens uppdrag inom området ekonomiskt bistånd är dels att pröva rätten till ekonomiskt stöd, dels att hjälpa människor att bli självförsörjande.⁶²

Socialtjänsten utreder rätten till ekonomiskt bistånd och ger stöd till självförsörjning vid nedsatt arbetsförmåga

En förutsättning för rätten till ekonomiskt bistånd är att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, till exempel via socialförsäkringen.⁶³ Det innebär att en person som anser sig ha en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i första hand behöver ansöka och få beslut om rätten till sjukpenning hos Försäkringskassan innan rätten till bistånd kan aktualiseras.

⁶⁰ Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter och prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 10, s. 53.

⁶¹ 1–4 §§ lag om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.

⁶² Jfr 1 kap. 1 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186, 187 och 522 samt prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 81.

⁶³ 4 kap. 1 § första stycket SoL.

Vid prövningen av rätten till bistånd förutsätts att den biståndssökande har gjort vad hen kan för att bidra till sin försörjning. Den som är arbetslös behöver vara aktivt arbetssökande och stå till arbetsmarknadens förfogande, men om det finns godtagbara skäl kan personen ha rätt till bistånd även om hen inte står till arbetsmarknadens förfogande.⁶⁴ I förarbetena till formuleringen om godtagbara skäl framgår att kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande inte kan riktas mot den som har andra försörjningshinder. Det kan till exempel vara den som är sjuk, den som har behov av andra insatser i form av exempelvis utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering.⁶⁵

Det är också viktigt att rehabiliteringstanken som uttrycks i socialtjänstlagen tillmäts stor betydelse. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. I många fall måste insatser sättas in först innan det kan ställas krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det ska vara fråga om en bedömning i det enskilda fallet om personens behov och förutsättningar. Vad som ska anses vara godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall.⁶⁶

När en biståndssökande på grund av nedsatt arbetsförmåga eller av andra skäl inte fullt ut kan stå till arbetsmarknadens förfogande kan personen behöva visa det i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd.⁶⁷ Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en biståndssökande som hävdar att han eller hon på grund av psykiska, fysiska eller andra personliga problem har svårt att bli självförsörjande kan behöva visa underlag i form av läkarintyg eller annan utredning om sina svårigheter. Det saknas dock lagstöd för att kräva att personer ska delta i psykologutredning eller läkarundersökning mot sin vilja.⁶⁸

När en biståndsmottagare har nedsatt arbetsförmåga kan socialtjänstens uppdrag att ge stöd till självförsörjning innebära att personen, i första hand, får stöd att återfå sin arbetsförmåga för att kunna vara arbetssökande. I de situationer där det inte är möjligt

⁶⁴ 4 kap. 1, 4 och 5 §§ SoL.

⁶⁵ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 18–23.

⁶⁶ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och bistånd, s. 21, 23 och 28.

⁶⁷ 4 kap. 1 § andra stycket samt 4 och 5 §§ SoL.

⁶⁸ HFD 2011 ref. 49.

att återfå arbetsförmågan kan socialtjänsten till exempel stödja personen att ansöka om sjuk- eller aktivitetsersättning.

Den som ansöker om ekonomiskt bistånd förutsätts göra det hen själv kan för att bidra till sin försörjning. Det innebär att den som är arbetslös kan behöva delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om personen inte kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.⁶⁹ När det gäller biståndssökande som bedömts ha nedsatt arbetsförmåga på heltid finns inget särskilt lagstöd för att på motsvarande sätt villkora det ekonomiska biståndet med att personen till exempel deltar i rehabiliterande insatser. I liknande fall kan socialtjänsten, i samverkan med till exempel hälso- och sjukvården, därför behöva arbeta motiverande för att förmå biståndsmottagare att delta i insatser som kan bryta ett långvarigt biståndsbehov.

För personer som har sjukpenning finns olika tidsgränser i rehabiliteringskedjan för att säkerställa att processen mot återgång i arbete fortskrider. Motsvarande tidsgränser finns inte när personen får ekonomiskt bistånd och har nedsatt arbetsförmåga.

16.3 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Personer som fått avslag på ansökan om sjukpenning kan ha andra försörjningsmöjligheter, till exempel via närstående, besparingar eller på andra sätt. Men det kan också vara så att dessa personer saknar andra försörjningsmöjligheter och ansöker om ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten.

Det finns ingen samlad statistik på nationell nivå avseende antalet personer som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.⁷⁰ Följande avsnitt beskriver gruppen biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga baserat på Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

⁶⁹ 4 kap. 1 § andra stycket samt 4 och 5 §§ SoL.

⁷⁰ Detta har även konstaterats i tidigare utredningar, se SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 77.

16.3.1 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan återfinnas i flera olika försörjningshinder

Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan återfinnas i flera försörjningshinder. För biståndsmottagare med läkarintyg anges försörjningshindret som sjukskriven med läkarintyg. Därutöver finns det biståndsmottagare som inte har läkarintyg, men som socialtjänsten bedömer har nedsatt arbetsförmåga av andra skäl eller vars arbetsförmåga kan behöva utredas. Det kan handla om biståndsmottagare som har behov av medicinsk eller social rehabilitering innan de kan stå till arbetsmarknadens förfogande. För dessa personer används försörjningshindret arbetshinder/sociala skäl.⁷¹ Det försörjningshindret innehåller dock även andra grupper och eftersom det saknas en uppdelning i underkategorier på nationell nivå, är det inte möjligt att uppskatta hur många av biståndsmottagarna med detta försörjningshinder som också kan ha medicinska behov av rehabilitering. Gemensamt för biståndsmottagare med försörjningshinder arbetshinder sociala skäl och sjukskriven med läkarintyg är att de är i behov av någon form av utredning, stöd eller insats för att återfå arbetsförmågan och stå till arbetsmarknadens förfogande. En biståndsmottagare, som genom stöd och insatser återfått sin arbetsförmåga, kan sedan även ha behov av ytterligare stöd innan hen klarar av att få och ta ett arbete (se även avsnitt 4.2.2).

Utöver de nämnda försörjningshindren finns det även biståndsmottagare vars sjukersättning eller aktivitetsersättning är så låg att personen har behov av kompletterande ekonomiskt bistånd. Dessa personer faller utanför utredningens uppdrag eftersom de av Försäkringskassan har bedömts sakna arbetsförmåga under en längre tid.

16.3.2 Sjukskriven med läkarintyg är det tredje vanligaste försörjningshindret

År 2022 beviljades 25 164 personer ekonomiskt bistånd med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg, vilket motsvarar nästan 14 procent av samtliga biståndsmottagare. Det är därmed det tredje vanligaste försörjningshindret.⁷² Inom denna kategori finns tre under-

⁷¹ År 2022 beviljades 32 601 personer ekonomiskt bistånd med försörjningshindret arbetshinder/sociala skäl enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

⁷² Socialstyrelsen (2023) Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022.

kategorier: ingen sjukpenning, väntar på sjukpenning och otillräcklig sjukpenning.⁷³

Som framgår av tabell 16.1 var det 83 procent av biståndsmottagarna med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg 2022 som helt saknade sjukpenning⁷⁴, 12 procent hade otillräcklig sjukpenning och 5 procent väntade på besked om sjukpenning⁷⁵

Tabell 16.1 Vuxna biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg 2022

| | Antal | Andel % |
|---|---------------|------------|
| Sjukskriven med läkarintyg utan sjukpenning | 20 949 | 83 |
| varav inrikes födda kvinnor | 6 124 | 24 |
| varav utrikes födda kvinnor | 5 557 | 22 |
| varav inrikes födda män | 5 644 | 23 |
| varav utrikes födda män | 3 624 | 14 |
| Sjukskriven med läkarintyg och otillräcklig sjukpenning | 2 875 | 12 |
| varav inrikes födda kvinnor | 1 422 | 6 |
| varav utrikes födda kvinnor | 498 | 2 |
| varav inrikes födda män | 614 | 3 |
| varav utrikes födda män | 341 | 1 |
| Sjukskriven med läkarintyg som väntar på beslut om sjukpenning | 1 340 | 5 |
| varav inrikes födda kvinnor | 503 | 1 |
| varav utrikes födda kvinnor | 184 | <1 |
| varav inrikes födda män | 477 | 2 |
| varav utrikes födda män | 176 | <1 |
| Totalt | 25 164 | 100 |
| varav inrikes födda kvinnor | 8 049 | 32 |
| varav utrikes födda kvinnor | 6 239 | 25 |
| varav inrikes födda män | 6 735 | 27 |
| varav utrikes födda män | 4 141 | 16 |

Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

Av biståndsmottagarna med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg som helt saknade sjukpenning var 56 procent kvinnor och 44 procent män. Kvinnorna är således överrepresenterade inom denna kategori, både i förhållande till befolkningen och jämfört med bi-

⁷³ Socialstyrelsen (2017) Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd, s. 14.

⁷⁴ I denna kategori ingår även personer med av läkare styrkt varaktigt nedsatt arbetsförmåga som inte har rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning.

⁷⁵ Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

ståndsmottagare överlag där ungefär hälften är kvinnor och hälften är män.⁷⁶ Även när det gäller personer som har sjukpenning via Försäkringskassan är kvinnor mer förekommande än män.⁷⁷

Utrikes födda utgör en majoritet bland samtliga mottagare av ekonomiskt bistånd⁷⁸, men när det gäller andelen biståndsmottagare som är sjukskrivna utan sjukpenning är i stället inrikes födda i majoritet⁷⁹.

Biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg har i genomsnitt lägre utbildningsnivå än personer som har sin försörjning från sjukpenning. Som beskrivs i avsnitt 4.1.3, hade 41 procent av alla sjukskrivna långvariga biståndsmottagare högst kort förgymnasial utbildning eller förgymnasial utbildning 2021. Motsvarande siffra bland dem som endast mottar sjukpenning är 11 procent. Skillnaden är således mycket stor.

Det är vanligare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg bland biståndsmottagare som har långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd än i gruppen som endast mottagit bistånd någon gång under året (se vidare tabell 4.3 i avsnitt 4.1.3). Ett liknande mönster finns för försörjningshindret arbetshinder, sociala skäl medan för försörjningshindret arbetslös gäller det motsatta. Det är en lägre andel arbetslösa biståndsmottagare som har långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd än de som endast mottagit bistånd någon gång under året. Det är inte möjligt att säga om en person som inledningsvis ansöker om ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet efter en tid byter försörjningshinder och ansöker på grund av ohälsa eller av sociala skäl, eller om det är personer med ohälsa eller sociala skäl som blir kvar inom ekonomiskt bistånd medan de arbetssökande får arbete.⁸⁰

⁷⁶ Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd och Socialstyrelsen (2022) Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022.

⁷⁷ Antalet sjukskrivna varierar över tid.
www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/sjukpenning-rehabiliteringspenning/, hämtad 2023-06-01.

⁷⁸ Av det totala antalet vuxna biståndsmottagare var omkring 62 procent utrikes födda för år 2022 enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

⁷⁹ Av de sjukskrivna biståndsmottagarna med läkarintyg utan sjukpenning var 56 procent inrikes födda enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

⁸⁰ Socialstyrelsen (2022) Individ och familjeomsorg och Socialstyrelsen (2022) Försörjningshinder bland vuxna biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov.

16.4 Stöd till sjuka biståndsmottagare i praktiken

I detta avsnitt redogörs för de olika aktörernas uppdrag för att biståndsmottagare som saknar SGI ska få stöd att återfå arbetsförmåga. Ansvaret för att ge stöd till personer som saknar SGI att återfå arbetsförmåga är inte samlat hos en aktör utan flera olika aktörer har olika ansvarsområden gällande det stöd som personen kan behöva. Vad som är ett ändamålsenligt stöd kan också variera utifrån den enskilda personens förutsättningar och behov. Avsnittet beskriver även de upplevda svårigheter som finns för biståndsmottagare att få del av utredning och stöd för att återfå arbetsförmåga, men även lokala exempel på när det upplevs fungera väl. Avsnittet innehåller flera exempel på hur aktörerna samverkar och även tidigare försök till att förbättra samverkan på nationell nivå.

16.4.1 Stöd till biståndsmottagare med läkarintyg tillhandahålls av flera aktörer i samverkan

Inom sjuk- och rehabiliteringsområdet finns flera olika aktörer som hälso- och sjukvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Aktörerna har olika ansvarsområden, vilket ställer stora krav på samverkan och samordning av de skilda stöd som personer kan ha behov av. För att personen ska få ändamålsenligt stöd krävs att systemen och de olika aktörernas uppdrag samspelar på ett ändamålsenligt sätt.

De olika aktörerna kan också se olika på vad begreppet rehabilitering innebär. Av tidigare utredningar framgår att innehållet i begreppet uppfattas olika av olika aktörer, vilket kan ge upphov till oklara förväntningar mellan aktörerna och de personer som behöver stöd. Detta kan i förlängningen ha en negativ påverkan på personers möjligheter att få ändamålsenligt stöd för återgång i arbete.⁸¹

⁸¹ Se till exempel SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 169; SOU 2006:86 Mera försäkring och mera arbete, s. 102 och SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring, s. 601.

Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan ofta ha behov av att aktörer samverkar

För den som har en nedsatt arbetsförmåga och har ekonomiskt bistånd kan det finnas behov av en utredning av arbetsförmågan. Det kan initieras av socialtjänsten eller av att personen själv efterfrågar utredning. I detta läge behövs ofta någon form av samverkan mellan de olika aktörerna. Det kan handla om att socialtjänsten tillsammans med personen har en avstämning med hälso- och sjukvården eller att socialtjänsten, med personens samtycke, initierar en samordnad individuell plan (SIP). Det kan också innebära att socialtjänsten informerar personen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Ibland kan det bli aktuellt att erbjuda andra former av arbetsrehabiliterande insatser till exempel genom Arbetsförmedlingen, kommunen eller via insatser som finansieras av samordningsförbund.

16.4.2 En stor majoritet av kommunerna upplever att stödet till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte är tillräckligt

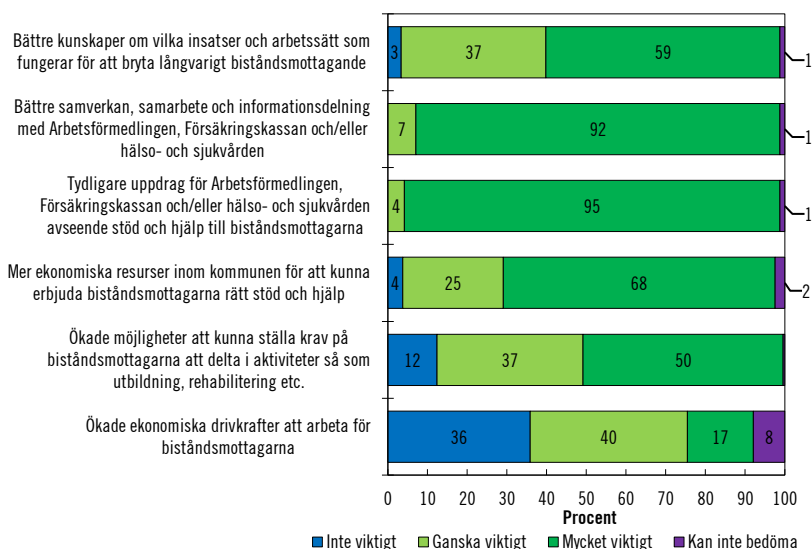
I utredningens kontakter med kommunerna anger många kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga. Endast 10 procent av kommunerna i utredningens kommunenkät bedömer att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga. I mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner är det en lägre andel av kommunerna som bedömer att dessa biståndsmottagare får ändamålsenligt stöd medan det i storstäder och i storstadsnära kommuner är en högre andel som bedömer att dessa biståndsmottagare får stöd.⁸² En stor andel av kommunerna, 86 procent, bedömer att dessa biståndsmottagare får stöd i för liten utsträckning och 3 procent bedömer att de inte får något stöd alls.

⁸² I mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner är det 7 procent av kommunerna som bedömer att dessa biståndsmottagare i tillräcklig utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga, medan motsvarande andel i storstäder och i storstadsnära kommuner är 16 procent och andelen i större städer och kommuner nära en större stad är 10 procent.

Kommunerna bedömer att tydligare uppdrag till andra aktörer och bättre samverkan är de viktigaste faktorerna för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg

Kommunerna har i utredningens kommunenkät svarat på i vilken utsträckning de upplever olika faktorer som viktiga för att minska antalet biståndsmottagare som omfattas av försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. Kommunernas svar framgår av figur 16.1 nedan.

Figur 16.1 Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg i er kommun?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Som framgår av figur 16.1 är det främst två faktorer som flest kommuner bedömer som mycket viktiga för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. Det är dels ett tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården om stöd och hjälp till biståndsmottagarna, dels en bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med dessa aktörer. Hela 95 procent av kommunerna anser att ett tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan

och/eller hälso- och sjukvården om stöd och hjälp till biståndsmottagarna är mycket viktigt och 4 procent tycker att det är ganska viktigt. När det gäller en bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med dessa aktörer tycker 92 procent av kommunerna att det är mycket viktigt och 7 procent tycker att det är ganska viktigt.

Det är 59 procent av kommunerna som anser att bättre kunskaper om vilka arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande är mycket viktigt och 37 procent som anger att det är ganska viktigt för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg. Mer ekonomiska resurser till kommunerna för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp anger 68 procent av kommunerna som mycket viktigt och 25 procent som ganska viktigt. (Se vidare om kommunernas bedömning avseende biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg i avsnitt 4.3.2)

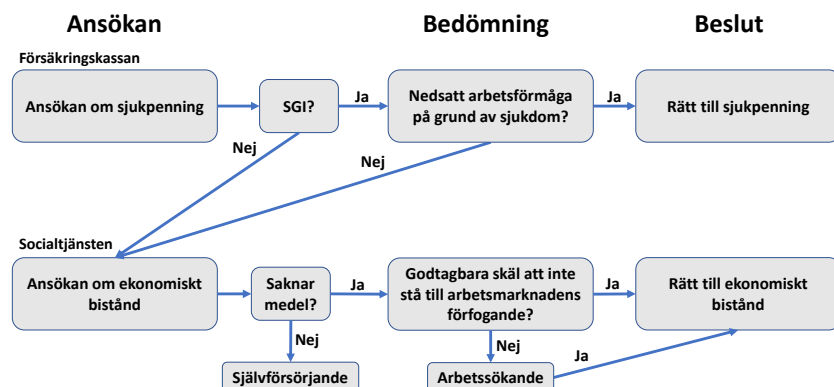
16.4.3 Förutsättningarna för tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga är olika för den har en SGI och den som inte har en SGI

Som framgår av avsnitt 16.2 skiljer sig förutsättningar för tillgång till stöd att för återfå arbetsförmåga för den som har en SGI och den som inte har en SGI. Den som är sjuk behöver visa ett läkarintyg vid frånvaro från arbete eller aktivitet på grund av sjukdom till en arbetsgivare eller Försäkringskassan. Den som söker ekonomiskt bistånd och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom kan också behöva visa läkarintyg hos socialnämnden. Försäkringskassan gör, vid ansökan om sjukpenning, ingen bedömning av arbetsförmågan för personer som saknar SGI. För personer som ansöker om ekonomiskt bistånd har socialnämnden i uppdrag att bedöma om det finns godtagbara skäl för personen att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Processen att pröva rätten till sjukpenning och rätten till ekonomiskt bistånd skiljer sig åt

I figur 16.2 beskrivs, mycket förenklat, processerna för att pröva rätten till sjukpenning och ekonomiskt bistånd för den som är sjuk.

Figur 16.2 Pröva rätten till sjukpenning och ekonomiskt bistånd för den som blir sjuk



Källa: Egen framställning.

En person som är utan arbete ansöker om sjukpenning hos Försäkringskassan

Den som är utan arbete och blir sjuk kan ansöka om sjukpenning hos Försäkringskassan. Till ansökan ska ett läkarintyg bifogas som visar hur och i vilken grad som arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom.

Försäkringskassan inleder prövningen av rätten till sjukpenning med att fastställa om personen har en SGI. Om personen inte bedöms uppfylla förutsättningarna för SGI avslås ansökan om sjukpenning på denna grund. Den som saknar andra försörjningsmöjligheter kan då vända sig till socialtjänsten och ansöka om ekonomiskt bistånd.

Om Försäkringskassan däremot fastställt att personen har en SGI prövas i nästa steg om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Vid denna bedömning utgör läkarintyget ett viktigt underlag. Bedömer Försäkringskassan att underlagen visar att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom har personen rätt till sjukpenning. I de situationer där underlaget inte

visar att arbetsförmågan är nedsatt avslås ansökan på den grunden. Om personen saknar andra försörjningsmöjligheter kan personen vända sig till socialtjänsten och ansöka om ekonomiskt bistånd.

Försäkringskassan fattar beslut om sjukpenning som längst för en period som överensstämmer med den tid som nedsättningen av arbetsförmågan omfattar enligt läkarintyget. Försäkringskassans prövning av rätten till sjukpenning följer rehabiliteringskedjan, vilket innebär att det finns bestämda tidsgränser som styr mot vilken sysselsättning som arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till. För den som inte har ett arbete bedöms arbetsförmågan alltid mot att söka och ta ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

Hushållet ansöker om ekonomiskt bistånd

För den som fått avslag på ansökan om sjukpenning på grund av att hen inte uppfyller förutsättningar för SGI finns möjligheten att ansöka om ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten. Denna prövning skiljer sig på flera sätt från prövningen av rätten till sjukpenning. I stället för att ansöka individuellt om rätten till sjukpenning så sker ansökan om ekonomiskt bistånd utifrån hushållets behov och förutsättningar. Det innebär till exempel att när det finns två vuxna i hushållet så finns ett ömsesidigt försörjningsansvar.

Vid ansökan om ekonomiskt bistånd gör socialtjänsten en utredning av hushållets ekonomiska situation. För att hushållet ska ha rätt till bistånd krävs att det ekonomiska behovet inte kan tillgodoses på annat sätt till exempel genom andra inkomster, ersättningar eller tillgångar. Det förutsätts även att de vuxna biståndssökande i hushållet⁸³ har gjort vad de kan för att bidra till sin försörjning. Om personen har ett läkarintyg prövar socialnämnden om det underlaget eller övriga underlag visar att det finns godtagbara skäl för personen att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Om det inte finns godtagbara skäl så behöver personen vara aktivt arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Socialnämnden fattar som regel beslut om ekonomiskt bistånd för en månad i taget. När det gäller ekonomiskt bistånd finns ingen borte tidsgräns utan rätten till bistånd prövas på samma grunder vid varje ansökningstillfälle.

⁸³ Ett hushåll kan bestå av en eller två vuxna personer.

Biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg inkluderar även personer som har både sjukpenning och ekonomiskt bistånd samtidigt. Det gäller för 12 procent⁸⁴ av alla biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg och avser personer vars sjukpenning inte är tillräcklig för hushållets försörjning och som därmed har behov av kompletterande ekonomiskt bistånd.

Närmare om prövningen av godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande

Såsom beskrivs i avsnitt 16.2.5 kan det finnas rätt till ekonomiskt bistånd för den som inte står till arbetsmarknadens förfogande, men som har godtagbara skäl för att inte göra det. Exakt vad godtagbara skäl skulle kunna vara framgår varken av lagtext eller förarbeten. I förarbetena framgår att det måste göras en bedömning i det enskilda fallet.⁸⁵

En godtagbar anledning att inte stå till arbetsmarknadens förfogande kan vara att personen på grund av sjukdom inte kan vara aktivt arbetssökande. Men vad som kan rymmas i en bedömning om godtagbara skäl är mycket mer omfattande än så. Till exempel skulle sociala skäl, avsaknad av barnpassning och liknande också kunna vara godtagbara skäl att under en kortare tid inte stå till arbetsmarknadens förfogande.⁸⁶

I utredningens kontakter med kommunerna har framkommit att socialtjänsten upplever att det är svårt att ifrågasätta innehållet i de medicinska underlag som lämnas vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Om det av det medicinska underlaget endast framgår att arbetsförmågan är nedsatt, men utan en närmare beskrivning av hur arbetsförmågan påverkas i förhållande till den aktivitet som personen förväntas delta i kan det vara svårt att bedöma arbetsförmågan för den som säger sig vara sjuk.

Det finns inga avgöranden från högsta instans när det gäller frågan om vad som är godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Utredningen har gått igenom ett större antal kammarrättsdomar för åren 2016–2023 där frågan om godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på

⁸⁴ 2 875 biståndsmottagare för 2022.

⁸⁵ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 28.

⁸⁶ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 21, 23 och 28.

grund av sjukdom har varit aktuellt. Inte i någon av domarna framkommer att det finns något hinder för en socialnämnd att ifrågasätta bedömningen av förmågan till aktivitet i ett medicinskt underlag. I vissa fall gör kammarrätterna en annan bedömning av bevisningen i målet – alltså om de medicinska underlagen visar att personens arbetsförmåga varit nedsatt – vilket får till resultat att domstolen konstaterar att socialnämnden inte borde avslagit ansökan om ekonomiskt bistånd på den grunden.⁸⁷ Det är således inte fråga om att kommunerna gjort fel i rättstillämpningen på annat sätt än att kammarrätterna har gjort en annan bedömning av bevisningen. I urvalet finns också åtskilliga exempel på avgöranden där kammarrätterna har godtagit socialnämndens bedömning om att de medicinska underlagen inte visar godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.⁸⁸ Därutöver finns exempel där den enskilde under processens gång i domstol har kommit in med kompletterande medicinska underlag som lett till en förändrad bedömning.⁸⁹

Skillnader mellan prövningen av rätten till sjukpenning och rätten till ekonomiskt bistånd

Som framgår av processbeskrivningen i figur 16.2 finns skillnader i prövningen av rätten till sjukpenning och prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. De främsta skillnaderna är:

- Ansökan om sjukpenning prövas individuellt. Ansökan om ekonomiskt bistånd prövas som helhet för det hushåll som personen tillhör.
- Rätten till sjukpenning utgår från inkomstbortfallsprincipen medan det ekonomiska biståndet är behovsprövat.
- För den som är sjuk har sjukpenning har Försäkringskassan bedömt att läkarintyget visar att *arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom*. För den som är sjuk och beviljas ekonomiskt bistånd har socialnämnden bedömt att biståndsmottagaren har *godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande*.

⁸⁷ Se till exempel Kammarrätten i Jönköping den 22 november 2022 i mål nr 1087-22 och Kammarrätten i Sundsvall den 29 november 2021 i mål nr 1636-21.

⁸⁸ Se till exempel Kammarrätten i Stockholm den 5 september 2022 i mål nr 1282-22 och Kammarrätten i Göteborg den 28 januari 2021 i mål nr 5641-20.

⁸⁹ Se till exempel Kammarrätten i Stockholm den 21 juni 2021 i mål nr 904-21 och 905-21.

Det finns skillnader i flera avseenden när det gäller läkarintyg för den som har sjukpenning och den som har ekonomiskt bistånd

Den som blir sjuk och ansöker om sjukpenning behöver lämna läkarintyg till Försäkringskassan som visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Den som blir sjuk och ansöker om ekonomiskt bistånd kan på samma sätt behöva lämna ett läkarintyg till socialnämnden som visar att personen har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

För att en person som är sjuk ska ha rätt till ekonomiskt bistånd behöver det först vara utrett att personen inte kan tillgodose sitt behov genom sjukpenning. Det innebär att även personer som har behov av ekonomiskt bistånd, inledningsvis behöver få rätten till sjukpenning prövad hos Försäkringskassan. I denna situation har dessa personer, på samma grunder som övriga, möjlighet att efterfråga ett läkarintyg från sin behandlande läkare till Försäkringskassan. Men när Försäkringskassan bedömt att en person saknar SGI och personen i stället kan behöva ansöka om ekonomiskt bistånd uppstår en skiljelinje då intyget därefter används i förhållande till socialnämnden och inte till Försäkringskassan

Inget uttryckligt krav för att lämna läkarintyg till socialnämnden

För den som ansöker om sjukpenning hos Försäkringskassan finns en bestämmelse i socialförsäkringsbalken för att ett läkarintyg måste lämnas till Försäkringskassan för tid efter den sjunde dagen i sjukperioden.⁹⁰ Motsvarande bestämmelse finns inte när läkarintyget ska användas i förhållande till socialnämnden. I praktiken hanterar regionerna utfärdandet av intyg för personer som har ekonomiskt bistånd på olika sätt. I en del regioner utfärdas läkarintyg på liknande sätt som för den som har sjukpenning, i andra regioner utfärdas underlag i förenklad form till exempel underlag som saknar medicinsk bedömning, medan vissa regioner inte utfärdar några intyg för den som endast har kontakt med socialtjänsten.⁹¹ Det

⁹⁰ 27 kap. 25 § SFB.

⁹¹ www.regiongavleborg.se/samverkanswebben/halsa-varld-tandvard/kunskapsstod-och-rutiner/friskvard-och-rehabilitering/bra-sjukskrivning/Intyg-och-utlatande/, hämtad 2024-11-23 och www.vardgivare.regionorebrolan.se/globalassets/media/dokument/platina/riktlinjer/riktlinje-for-utfardande-av-intyg-och-utlatanden-inom-halso--och-sjukvarden.499972.pdf, hämtad 2024-11-23.

förekommer även att det lokalt har utvecklats egna intyg som används för personer som har ekonomiskt bistånd.⁹² En del regioner tar ut en avgift för intygsskrivandet när det är socialnämnden som är mottagare av intyget. Detta kan fungera olika i olika regioner och avgiften kan också variera.⁹³

Det saknas blankett för intyg till socialnämnden

Det finns inte heller någon blankett för läkarintyg som är framtagen att använda med socialnämnden som mottagare. Den blankett som Försäkringskassan, tillsammans med Socialstyrelsen, har utformat innehåller de uppgifter som behövs för Försäkringskassans bedömning av rätten till sjukpenning och anger Försäkringskassan som mottagare.⁹⁴ Det finns också blanketter som utfärdats av Arbetsförmedlingen och som tagits fram i samarbete med SKR och hälso- och sjukvården. Även dessa blanketter är utformade med tanke på de uppgifter som behövs när en deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte kan delta i programmets aktiviteter på grund av sjukdom.⁹⁵

Kommunerna beskriver att svårigheter med läkarintyg och bedömningar leder till långvarigt biståndsmottagande

Som beskrivs tidigare i detta avsnitt gör Försäkringskassan som regel ingen bedömning av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom för den som saknar SGI. Vid ansökan om ekonomiskt bistånd med stöd av samma läkarintyg bedömer socialnämnden om personen har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen har inhämtat praktiska erfarenheter från kommunerna i utredningens nätverk om hur detta kan påverka biståndsmottagares möjligheter till ändamålsenligt stöd.

⁹² Uppgift från kommuner i utredningens kommunnätverk.

⁹³ 1177.se/Stockholm/sa-fungerar-varden/kostnader-och-ersattningar/avgifter-for-intyg-vaccination-halsundersokning-och-provtagning-i-stockholms-lan/, hämtad 2024-11-23 och www.vardgivare.regionorebrolan.se/sv/patientadministration/avgifter-och--prislistor/patientavgifter/avgiftshandboken/, hämtad 2024-11-23.

⁹⁴ 9 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll i sjukpenningärenden och merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.

⁹⁵ www.skr.se/skr/halsasjukvard/forsakringsmedicin/digitalaintyg.1028.html, hämtad 2024-11-23.

Brister i läkarintygen när socialnämnden är mottagare

Många kommuner beskriver en skillnad i kvalitet avseende de läkarintyg som utfärdas med Försäkringskassan som mottagare och de som utfärdas med socialnämnden som mottagare. När det inte är Försäkringskassan som ska bedöma om läkarintyget visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kan intyget sakna den medicinska bedömningen och i stället enbart innehålla en beskrivning av hur den enskilde upplever sin ohälsa. En del regioner har upphört med att utfärda läkarintyg till biståndsmottagare om inte pågående medicinsk behandling eller rehabilitering föreligger. I praktiken kan det innebära att regionen i stället utfärdar olika förenklade underlag för att användas vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd. Även företrädare för Försäkringskassan beskriver i kontakten med utredningen att deras erfarenhet är att läkarintyg som har socialnämnden som mottagare som regel innehåller mindre information till exempel avseende hur personens nedsättning kan påverka möjligheten att delta i aktiviteter.

Stöd att återfå arbetsförmåga riskerar att försenas av uteblivna bedömningar av arbetsförmåga och otillräckliga läkarintyg

Flertalet av kommunerna i utredningens nätverk beskriver att den uteblivna bedömningen av arbetsförmågan hos Försäkringskassan och otillräckliga medicinska underlag leder till att personens återinträde, eller inträde, på arbetsmarknaden försenas. Flera kommuner ser ett behov av mer likabehandling av de som har sjukpenning och de som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom men i stället har ekonomiskt bistånd.

Den uteblivna bedömningen av arbetsförmågan och de otillräckliga eller helt uteblivna underlagen kan resultera i oklara och ibland felaktiga förväntningar från socialnämnden på den som har försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg. Det kan vara oklart vilken arbetsförmåga personen egentligen har och kommunerna uppger att de ägnar mycket tid och resurser åt att försöka få till bedömningar av arbetsförmåga, för att i nästa steg kunna avgöra vilka insatser som personen behöver. För biståndsmottagaren kan det leda till att insatser försenas och att behovet av bistånd riskerar att bli långvarigt. Några kommuner beskriver också att det finns risk för

att socialnämndens handläggning blir passiv och att personen därmed har långvarigt ekonomiskt bistånd utan att ta del av rehabiliterande insatser.

En del kommuner upplever också att biståndsmottagarna får ett mer begränsat stöd från hälso- och sjukvården när Försäkringskassan inte finns med som en aktör. Det kan till exempel innebära att personer inte får tillgång till koordineringsinsatser för sjukskrivna.

Varierande synpunkter från kommunerna angående vilken aktör som ska bedöma om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom

När det gäller vilken aktör som ska bedöma arbetsförmågan anger några av kommunerna i utredningens nätverk att Försäkringskassan är bäst lämpad för detta. Skälen för detta är att det upplevs som mest ändamålsenligt att bygga på den struktur som redan finns och att det därmed blir en likartad bedömning för samtliga personer utan arbete. Försäkringskassan besitter redan denna kompetens och har utarbetade arbetssätt med hälso- och sjukvården som kommer att underlätta för inblandande aktörer. Andra kommuner beskriver att man hellre ser att denna bedömning görs av kommunen, som kan ha mer kunskap om personens behov och förutsättningar medan en del kommuner beskriver att bedömningen kan behöva göras i samverkan mellan flera aktörer.

Flera kommuner anser inte att socialnämnden har kunskap eller kompetens i att bedöma läkarintyg och att det inte heller är inom ramen för socialnämndens uppdrag. I en del kommuner använder man sig av förtroendeläkare för att få hjälp med att bedöma om läkarintygen visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.

16.4.4 Försäkringskassans uppdrag med samordnad rehabilitering

För personer som saknar sjukpenning finns möjlighet att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Myndighetens samordningsuppdrag beskrivs tidigare i avsnitt 16.2.4. I detta avsnitt redogörs för statistik från Försäkringskassan om samordnad rehabilitering samt Försäkringskassans och kommunernas beskrivning och erfarenheter av samordnad rehabilitering.

Personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst kan ändå ha rätt till samordnad rehabilitering

En person som saknar SGI men som har behov av samordnad rehabilitering har möjlighet att ansöka om detta hos Försäkringskassan. Vid ansökan om samordnad rehabilitering bedömer Försäkringskassan i ett första steg alltid om det finns en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. För att göra detta behöver Försäkringskassan medicinska uppgifter från läkare, till exempel i form av ett läkarintyg.⁹⁶ Detta första steg skiljer sig från processen vid ansökan om sjukpenning för en person som inte har en SGI. Om Försäkringskassan bedömer att det inte finns någon nedsatt arbetsförmåga avslås ansökan om samordnad rehabilitering. I ett sådant fall får personen vända sig till socialtjänsten, som bedömer om det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Om det däremot konstateras en nedsättning av arbetsförmågan utreder därefter Försäkringskassan ansökan om samordnad rehabilitering genom att kontakta personen för att ta reda på hur behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering ser ut och vid behov bokas ett möte. Försäkringskassan kan i sin utredning också behöva kontakta andra aktörer såsom hälso- och sjukvården eller kommunen. Det är omständigheterna i det enskilda ärendet som avgör vilka utredningsmetoder och aktörer som blir aktuella.

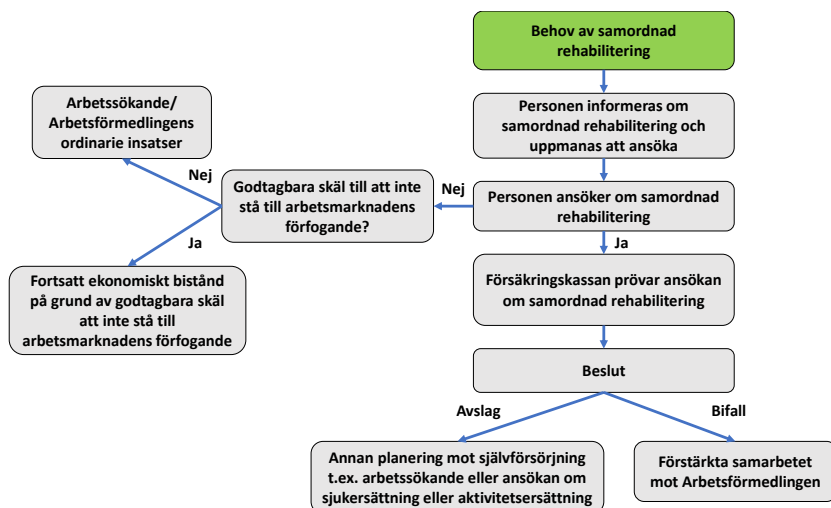
Om personen beviljas samordnad rehabilitering går Försäkringskassan, tillsammans med personen, igenom vilka insatser som kan behövas och gör en rehabiliteringsplan. Vanligtvis är det Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens förstärkta samarbete⁹⁷ som blir aktuellt för dessa personer. Myndigheterna gör då tillsammans med personen en gemensam planering av vilka insatser som är aktuella, i vilken omfattning samt under vilken tidsperiod. Försäkringskassan följer sedan upp åtgärderna och stöttar personen under rehabiliteringsprocessen. Det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beskrivs närmare i avsnitt 16.4.5.

I figur 16.3 visar utredningen den samlade bilden av processen med samordnad rehabilitering för den som inte har någon SGI.

⁹⁶ Det krävs enligt uppgift från Försäkringskassan inte ett specifikt läkarintyg, men det behöver finnas tillräcklig medicinsk information för att bedöma om det är sjukdom som sätter ned arbetsförmågan och att detta leder till ett behov av rehabilitering.

⁹⁷ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024) Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2024 rehabiliteringssamverkan och möten för omställning.

Figur 16.3 Processen vid ansökan om samordnad rehabilitering för den som saknar SGI



Källa: Egen framställning.

Få ansökningar och beslut om samordnad rehabilitering

Under 2022 inkom 1 234 ansökningar⁹⁸ om samordnad rehabilitering till Försäkringskassan, vilket är i nivå med antalet ansökningar de senaste åren.⁹⁹ År 2022 avskrevs över hälften av ansökningarna, 678, av Försäkringskassan eftersom de avsåg andra ersättningar eller på annat sätt bedömdes vara felaktiga¹⁰⁰. Av de kvarstående 556 ansökningarna beviljades 232, vilket innebär 42 procent av ansökningarna. Orsakerna till avslagen fördelade sig jämt mellan att personen inte var redo att delta i samordnad rehabilitering, att arbetsförmågan inte bedömdes nedsatt av medicinska skäl, att det saknades medicinska underlag eller att personen redan var i arbetsmarknadsåtgärd. Det är inte möjligt att särskilja om samtliga dessa ansökningar avser personer som saknar SGI men sannolikheten för detta är hög eftersom samordnad rehabilitering för den som har pågående sjukpenning initieras i samband med handläggning av ärendet om sjukpenning. I de ärenden där det saknades medicinska underlag gav

⁹⁸ En person kan ha flera ansökningar.

⁹⁹ Statistik som sammanställts av Försäkringskassan för utredningen inkom till utredningen 2023-12-15.

¹⁰⁰ Ansökningarna avsåg andra ersättningar/förmåner eller att den försäkrade redan hade en pågående sjukskrivning och ville starta en rehabiliteringsinsats.

Försäkringskassan personen möjlighet att komplettera med detta, men trots det inkom inget medicinskt underlag.

Kommunernas erfarenheter är att få biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom tar del av samordnad rehabilitering

I utredningens kommunenkät har kommunerna angett att Försäkringskassan inte i tillräcklig utsträckning beviljar samordnad rehabilitering för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som ansöker och har behov av detta. Det är endast 4 procent kommunerna som anger att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, som ansöker och har behov av samordnad rehabilitering, också får det beviljat av Försäkringskassan i tillräcklig utsträckning. Ungefär hälften av kommunerna, 49 procent, bedömer att samordnad rehabilitering beviljas i för liten utsträckning, medan 20 procent av kommunerna bedömer att dessa biståndsmottagare inte alls beviljas samordnad rehabilitering.

Denna bild bekräftas både av de bilaterala kommunintervjuerna och i de digitala nätverksmöten som utredningen genomfört. Några kommuner beskriver att man tidigare gjort försök med att hjälpa sjuka biståndsmottagare att ansöka om samordnad rehabilitering, men att man gett upp eftersom det varit så svårt att få det beviljat. Som exempel på orsaker till att Försäkringskassan avslår ansökan om samordnad rehabilitering anger kommunerna otillräckliga medicinska underlag, att det inte finns några insatser att samordna eller att det inte finns behov av samordning eftersom socialtjänsten redan samordnar de insatser som finns.

Över hälften av kommunerna informerar sällan eller aldrig biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjlighet att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan

En förutsättning för att biståndsmottagare i behov av samordnad rehabilitering ska kunna ansöka om sådan är att de känner till att möjligheten finns hos Försäkringskassan. Därmed blir information om samordnad rehabilitering till biståndsmottagare viktig.

Kommunerna har i utredningens kommunenkät angett i vilken utsträckning de informerar biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Över hälften av kommunerna i utredningens kommunenkät anger att de sällan eller aldrig informerar biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Det är endast 12 procent av kommunerna som alltid ger den informationen och 33 procent som ofta ger informationen.

Ungefär nio av tio av de kommuner som angav att de aldrig, sällan eller ofta informerar om samordnad rehabilitering angav att biståndsmottagarna inte alls eller i för liten utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd att återfå arbetsförmåga. Bland dem som svarat att de alltid informerar om samordnad rehabilitering var det knappt åtta av tio som angav att biståndsmottagarna inte alls eller i för liten utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd att återfå arbetsförmåga. Det är således en något lägre andel som anser att stödet är otillräckligt bland dem som alltid informerar om samordnad rehabilitering.

I de digitala nätverksmöten som utredningen har genomfört beskriver även flera kommuner att det, inom den egna verksamheten, saknas kunskap om biståndsmottagares möjlighet till samordnad rehabilitering. Kommunerna beskriver också att det finns en upplevd otydlighet kring uppdraget med samordnad rehabilitering. Även om Försäkringskassans samordningsuppdrag också omfattar de personer som saknar SGI, upplever flertalet av kommunerna att det inte alls fungerar i praktiken. I stället beskriver många kommuner att socialtjänsten blir den aktör som får stödja och samordna insatser för att biståndsmottagare ska återfå sin arbetsförmåga. Några kommuner anger att biståndsmottagares möjligheter att få del av arbetslivsinriktad rehabilitering via Arbetsförmedlingen skulle öka om Försäkringskassan i större utsträckning än i dag samordnade rehabiliteringsinsatser för de som saknar SGI. Andra kommuner anser att det även skulle innebära en avlastning för kommunen. Några kommuner ser dock en risk i att den kunskap som kommunen har om personen går förlorad eftersom Försäkringskassan inte har samma möjlighet till täta kontakter.

16.4.5 Arbetsförmedlingens stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering.¹⁰¹ Det innebär att personer som har behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.¹⁰² Mer om Arbetsförmedlingens uppdrag i detta sammanhang beskrivs i avsnitt 16.2.4.

Arbetssökande med funktionsnedsättning kan få tillgång till särskilda insatser

I samband med att en person skriver in sig på Arbetsförmedlingen, oftast digitalt, genomförs ett planeringssamtal via videomöte eller telefon. Om det i samtalet framkommer att personen har behov av stöd, till exempel på grund av ohälsa, får personen kontakt med ett lokalkontor som genomför en bedömning av personens förutsättningar för arbete utifrån eventuella funktionsnedsättningar. I en sådan bedömning behövs någon form av medicinskt underlag som visar funktionsnedsättningen och de begränsningar den medför. Det kan behövas olika dokumentation för olika funktionsnedsättningar. I vissa fall kan Arbetsförmedlingens egna psykologer göra utredningar. Med stöd av underlaget samt utifrån personens kompetenser och resurser i förhållande till arbetsmarknaden gör Arbetsförmedlingen en samlad bedömning av hur den eventuella funktionsnedsättningen kan påverka i arbete. Vissa branscher, yrken eller arbetsuppgifter kan vara uteslutna för personen medan andra yrken, ibland med vissa anpassningar och stödinsatser kan fungera väl. Ibland kan personen behöva arbetsträna i en konkret arbetsmiljö för att pröva sin arbetsförmåga.¹⁰³

Arbetsförmedlingen har till exempel psykologer, arbetsterapeuter samt syn- och dövkonsulenter som kan stödja i att klargöra förutsättningar för arbete utifrån personens funktionsnedsättningar. Det kan innebära att identifiera och initiera behov av anpassning och stöd ut-

¹⁰¹ 5 § punkten 5 i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁰² 11 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁰³ Arbetsförmedlingen (2023) Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning och enligt utredningens kontakt med Arbetsförmedlingen.

ifrån hur funktionsnedsättningen påverkar personens förmåga till arbete.¹⁰⁴

Om Arbetsförmedlingen konstaterar att personens funktionsnedsättning påverkar arbetsförmågan i förhållande till arbetsmarknaden har personen möjlighet att ta del av särskilda insatser.¹⁰⁵ Det kan handla om bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning, bidrag för personligt biträde, särskild stödperson för introduktion och uppföljningsstöd (SIUS), bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet, lönebidrag eller skyddat arbete.¹⁰⁶

Det finns generellt ingen nedre gräns för vilken grad av arbetsförmåga som fodras för att Arbetsförmedlingen ska ge stöd till arbete men i praktiken är det naturligtvis betydligt svårare att hitta arbete för en person med mycket begränsad arbetsförmåga.¹⁰⁷

Arbetsförmedlingen samverkar med Försäkringskassan i det förstärkta samarbetet

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar kring personers övergång från sjukförsäkringen till arbetsmarknaden i det som kallas *det förstärkta samarbetet*.¹⁰⁸ Detta samarbete har främst två delar:

- rehabiliteringssamverkan för att personer som är sjukskrivna eller har aktivitetsersättning ska få tillgång till insatser för att utveckla eller återfå arbetsförmågan¹⁰⁹ och
- omställningsmöten för personer som inte längre får sjukpenning eller får avslag på ansökan om aktivitetsersättning eller sjukersättning.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen (2023) Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning och enligt utredningens kontakt med Arbetsförmedlingen.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024) Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2024 rehabiliteringssamverkan och möten för omställning.

¹⁰⁹ I gruppen sjukskrivna ingår individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Mynigheterna samarbetar även kring personer som uppbär sjukersättning.

Det är Försäkringskassan som initierar ett förstärkt samarbete och de allra flesta personer som ingår i det förstärkta samarbetet har pågående sjukpenningärende. Det finns dock även möjlighet för personer som saknar SGI men har beviljats samordnad rehabilitering att ta del av det förstärkta samarbetet. I dagsläget handlar det om en mindre andel av de personer som ingår i det förstärkta samarbetet.

Samverkan inleds med en gemensam kartläggning. Om personen har behov av rehabilitering upprättas en gemensam plan med personen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen av vilka insatser som är aktuella, i vilken omfattning samt under vilken tidsperiod. Personen får då möjlighet till en mängd olika insatser genom Arbetsförmedlingen i syfte att återfå sin arbetsförmåga.¹¹⁰

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen konstaterar i sin återslagrapportering till regeringen för 2022 att andelen personer som påbörjar insats inom Arbetsförmedlingen efter gemensam kartläggning har sjunkit de senaste åren. Inflödet påverkades av borttagandet av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen 2016 och Försäkringskassans ökade avslagsfrekvens. År 2015 genomfördes över 20 000 gemensamma kartläggningar. Sedan dess har antalet minskat, och de senaste fem åren har nivån stabiliserat sig på runt 9 000 kartläggningar per år. Även andelen personer som har återfått arbetsförmåga efter rehabiliteringsinsats har sjunkit.¹¹¹ Hälften av dem som avslutat rehabiliteringsinsats under 2022 lämnade sjukförsäkringen för att de utvecklat eller återfått arbetsförmåga, en marginell ökning jämfört med 49 procent 2021. Av dessa personer har mer än hälften fått en anställning med eller utan subvention. Under 2022 genomfördes totalt 1 633 omställningsmöten, i jämförelse med 2 281 möten under 2021. Nedgången har sammanfallit med Arbetsförmedlingens omställning och reformering, att myndigheterna börjat arbeta med ett gemensamt förhållningssätt och pandemin. Mot bakgrund av detta kom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan överens om en ambitionsökning i det förstärkta samarbetet inför 2023 som bland annat inkluderar ett gemensamt arbetssätt i

¹¹⁰ Försäkringskassan (2018) Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna och enligt utredningens kontakt med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

¹¹¹ Andelen steg stadigt fram till 2017 då 60 procent uppnådde arbetsförmåga och har sedan dess sjunkit.

rehabiliteringssamverkan för att öka enhetlighet, effektivitet och individfokus.¹¹²

Steg till arbete riktar sig till personer som har ohälsa eller funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan

Arbetsförmedlingen införde under 2023 insatsen steg till arbete som riktar sig till personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Personen kan delta på heltid eller deltid och syftet med insatsen är att utveckla och stärka personen med målsättningen att personen ska få en anställning eller påbörja en utbildning.

Insatsen består av fyra delar med både obligatoriska och valbara aktiviteter. I den första delen kartläggs och utreds personens resurser och behov av stöd. Därefter planeras insatser och personen kan prova olika arbetsliknande aktiviteter för att ta reda på vad hen behöver utveckla och stärka för att kunna arbeta eller studera. I den tredje delen får personen vägledning och hjälp med att stärka och utveckla sin förmåga att arbeta eller studera. Det finns även möjlighet att arbetspröva. I den avslutande delen får personen hjälp att hitta ett lämpligt arbete eller utbildning. Även i denna del finns möjlighet att arbetspröva.¹¹³

16.4.6 Regionernas medicinska stöd

Hälso- och sjukvården har, genom regionerna, ansvaret för personens medicinska rehabilitering. I hälso- och sjukvårdslagen anges att det övergripande målet för all verksamhet inom hälso- och sjukvård är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.¹¹⁴

¹¹² Arbetsförmedling och Försäkringskassan (2023) Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning.

¹¹³ www.arbetsformedlingen.se/for-arbetsokande/extra-stod/stod-a-o/steg-till-arbete, hämtad 2024-01-11 och Arbetsförmedlingen (2023) Steg till arbete.

¹¹⁴ 3 kap. 1 § HSL.

Rehabiliteringsansvaret innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.¹¹⁵ Av Socialstyrelsens nationella kunskapsstöd om hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering framgår följande. Hälso- och sjukvården gör den försäkringsmedicinska bedömningen av hur sjukdomen påverkar arbetsförmåga. En försäkringsmedicinsk bedömning innebär att utreda, bedöma och dokumentera diagnos, funktionsnedsättning, aktivitetsbegränsning och arbetsförmåga i förhållande till arbete eller annan sysselsättning, samt att bedöma behov av behandling och rehabilitering.¹¹⁶ Om det finns behov kan läkaren utfärda medicinska intyg eller utlåtanden.¹¹⁷ Sjukskrivning är en aktiv åtgärd och ses som en integrerad del av vård, behandling och rehabilitering. Det ska finnas ett tydligt syfte med sjukskrivningen som tillsammans med behandling och andra rehabiliterande åtgärder bidrar till att patienten återfår arbetsförmågan.¹¹⁸ Överväganden om en sjukskrivning är aktuell baseras på en bedömning av hur sjukdomen påverkar personens arbetsförmåga.¹¹⁹ Eftersom en sjukdom kan påverka arbetsförmågan på olika sätt behöver läkaren bedöma arbetsförmågan efter patientens unika förutsättningar och sysselsättning.¹²⁰ Som beskrivs i avsnitt 16.4.3 finns inget krav i lagstiftningen att biståndssökande ska lämna läkarintyg till socialtjänsten.

Regionerna ansvarar även för att erbjuda koordineringsinsatser till personer som är sjukskrivna, även om de saknar SGI, för att främja återgång i arbete eller inträde i arbetslivet.¹²¹ Det lagstadgade ansvaret för koordineringsinsatser innebär inte att det behöver utföras av en särskild yrkesroll. På många vårdenheter finns dock särskilda rehabiliteringskoordinatorer som kan erbjuda koordineringsinsatser till sjukskrivna patienter som har ett särskilt behov av individuellt stöd för att kunna återgå till eller inträda i arbetslivet. En rehabiliteringskoordinator kan till exempel genomföra kartläggningssamtal med den sjuka personen och hjälpa till med interna och externa kontakter.¹²²

¹¹⁵ 8 kap. 7 § HSL.

¹¹⁶ Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 22–27.

¹¹⁷ 10 kap. 3 § patientlag och 3 kap. 16 § patientdatalag.

¹¹⁸ Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 20.

¹¹⁹ 24 kap. 2 § SFB.

¹²⁰ Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 22.

¹²¹ 1 § lag om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.

¹²² SKR (2022) Koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården.

Hälso- och sjukvården kan också behöva samverka med andra aktörer, både i den medicinska rehabiliteringen och i planeringen för hur personen ska återfå sin arbetsförmåga. Det kan handla om samverkan med exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten.¹²³

16.4.7 Kommunernas stöd till biståndsmottagare att återfå arbetsförmåga

Socialtjänstens uppdrag att ge stöd till självförsörjning medför att kommunerna, på olika sätt och vid behov, arbetar för att biståndsmottagare ska återfå sin arbetsförmåga. I detta avsnitt ges exempel från pågående arbeten inom socialtjänsten. Beskrivningen är inte heltäckande.

Utredningens nätverkskommuner använder olika arbetssätt för att stödja sjuka biståndsmottagare att återfå arbetsförmåga

Utredningen har i kontakter med kommunerna inhämtat information om arbetssätt och metoder för att stödja sjuka biståndsmottagare att återfå sin arbetsförmåga. Sammantaget kan utredningen konstatera att arbetssätten och de lokala förutsättningarna vad gäller antalet sjuka biståndsmottagare skiljer sig åt mellan kommunerna samt att tillgången till rehabiliterande stöd och samverkan med andra aktörer varierar.

Flera kommuner arbetar för att ha en dialog med och etablera samverkanskontakter med hälso- och sjukvården och andra aktörer i syfte att samverka kring biståndsmottagares rehabilitering. I en del kommuner är samverkan väletablerad med upparbetade strukturer och kontaktvägar, medan samverkan i andra kommuner är mer begränsad. Flera kommuner beskriver att de får hjälpa biståndsmottagarna i kontakterna med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt att det finns ett behov av mer samverkan när biståndsmottagare har behov av utredningar om, och insatser för, att öka arbetsförmåga. Flera av kommunerna beskriver

¹²³ Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 41.

rehabiliteringskoordinatorerna inom hälso- och sjukvården som en bra kontaktväg för socialtjänsten, som underlättat i samverkan.

Kommunerna beskriver även svårigheter med att få till insatser för personer med begränsad arbetsförmåga på grund av sjukdom. I viss utsträckning har en del kommuner egna arbetsträningsverksamheter medan andra kommuner arbetar med hälsobefrämjande insatser. Det finns även insatser som finansieras av samordningsförbunden men det handlar om väldigt få personer som får ta del av dessa insatser.

Nedan beskrivs exempel på arbetet med sjuka biståndsmottagare från tre kommuner.

Tranås arbete med försäkringsmedicinsk samverkan

Under perioden juli 2016 till juni 2017 genomfördes projektet Försäkringsmedicinsk samverkan inom Tranås kommun. Arbetet utgick från en utredningsmetodik – STRUT (strukturerad rehabiliteringsutredning) – som tidigare tillämpats vid Riksförsäkringsverkets sjukhus i Tranås och redovisats och utvärderats av Försäkringskassan.

Målgruppen bestod framför allt av biståndsmottagare som uppburit försörjningsstöd under lång tid och hade en komplex problematik i form av medicinska, sociala och arbetsrelaterade problem. Projektsamordnare/arbetsterapeut, försäkringsmedicinsk läkare och socialsekreterare bildade team och arbetade nära de berörda personerna. Baserat på kännedom om personen och insamlat material analyserade den samlade kompetensen i teamet den berörda personens situation. Teamet gjorde sedan ett ställningstagande kring personens resurser och framtida möjligheter till arbete och rehabilitering. Det fortsatta arbetet skedde i samverkan med andra berörda parter kring personen. Under genomförandet av utredningsprogrammet följdes arbetet av forskare från Linköpings universitet. Metoden implementerades sedan i ordinarie verksamhet.¹²⁴ Läs mer om Tranås arbete med stöd till biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i kapitel 14.

¹²⁴ [https://dhs.sp.regeringskansliet.se/kom/start/pdf/Tranås_kommun_och_Linköpings_universitet_\(2017\)_Försäkringsmedicinsk_samverkan_inom_Tranås_kommun.pdf](https://dhs.sp.regeringskansliet.se/kom/start/pdf/Tranås_kommun_och_Linköpings_universitet_(2017)_Försäkringsmedicinsk_samverkan_inom_Tranås_kommun.pdf)

Jönköpings arbete med multiprofessionell resursinventering

Jönköpings kommun startade i januari 2020 ett projekt, Koll på förmåga – stöd till förändring,¹²⁵ med ett arbetssätt som liknade Tranås angreppssätt. Projektet var ett samverkansprojekt där även Habo kommun och Europeiska socialfonden (ESF) var medfinansiärer. Syftet var att erbjuda personer med en sammansatt problematik, och långvariga bistandsbehov, en multiprofessionell resursinventering för att klargöra, planera och initiera arbetslivsinriktade insatser. En stor andel av deltagarna hade varit sjuka under lång tid med många vårdkontakter. Flera av personerna hade begränsade kunskaper i svenska språket, låg utbildningsnivå och mycket begränsade erfarenheter av den svenska arbetsmarknaden. Deltagarna hade vidare en hög grad av inaktivitet i vardagen och flera levde i en ganska isolerad tillvaro.

Det multiprofessionella teamet, bestående av socionomer, arbetsterapeuter och läkare, genomförde en resursinventering utifrån individuella samtal och tidigare dokumentation. Med stöd av resursinventeringen skapade deltagaren, tillsammans med sin koordinator, en planering som bestod av arbetsprövning och andra parallella insatser utifrån behov såsom rehabiliteringsinsatser, kompletterande utredningar och hälsoinsatser.¹²⁶ Enligt läkarens bedömning var det få av deltagarna som hade medicinska hinder för att delta i aktiviteter för att närma sig arbetsmarknaden. De flesta deltagare klarade av aktiviteterna med individuella anpassningar. Av de 94 deltagarna fullföljde 55 deltagare insatserna. Av dessa var det endast sex som rekommenderades söka sjukersättning av medicinska skäl. Projektet fortgår, men som ett implementeringsprojekt som drivs av kommunen.

Uppsalas arbete med förrehabiliterande insatser

I Uppsala har kommunen och regionen, med delfinansiering från samordningsförbundet i Uppsala län, samverkat i ett projekt som kallas Arbetslivsintro. En av utgångspunkterna för arbetet har varit samtal i stället för intyg och friskskrivning i stället för sjukskrivning.¹²⁷

¹²⁵ Slutrapport: Koll på förmåga stöd till förändring, dnr 2019/00502 och VETA (2022) Utvärdering av projekt.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Presentation Uppsala kommun, Konferens för Försäkringsmedicin – nu och framåt, 2023-11-24.

Syftet har varit att skapa en effektiv samverkan mellan kommunen och regionen som leder till att biståndsmottagare som har arbetshinder och saknar SGI förbereds för att klara arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta har skett genom att personer erbjuds förrehabiliterande insatser som kan påbörjas på två timmar i veckan för att sedan succesivt öka sysselsättningsgraden. En förrehabiliterande insats kan till exempel vara att komma på regelbundna besök till sin handläggare på socialtjänsten, delta i en strukturerad sysselsättning i någon av kommunens frivilliga verksamheter eller att delta i en arbetsterapeutisk utredning.

I samverkan har man stärkt processerna i de redan befintliga arbetsätten till exempel samordnad individuell plan, flerpartsmöten och samverkan mellan handläggare och rehabiliteringskoordinatorer. En framgångsfaktor har varit att kommunen även inrättat en enhet inom förvaltningen där handläggarna arbetar endast med dessa ärenden vilket medfört både att man samlat kunskapen och att de arbetssätt som fungerat väl i projektet har kunnat implementeras direkt i ordinarie verksamhet. Läs mer om Uppsalas arbete med biståndsmottagare med ohälsa och samverkan med hälso- och sjukvården i kapitel 14.

Kommunerna bedömer att det kan finnas behov av ökade möjligheter att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser

Som beskrivs i avsnitt 16.2.5 är rätten till bistånd inte kravlös och den som ansöker om ekonomiskt bistånd behöver bidra till sin försörjning genom att göra det hen kan för att undanröja sitt försörjningshinder. När en biståndssökande avböjer att delta i rehabiliterande insatser eller att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan behöver socialnämnden ta ställning till om personen ändå har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Kommunerna har i utredningens kommunenkät angett i vilken utsträckning de bedömer att lagstiftningen ger möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Endast 22 procent av kommunerna bedömde att lagstiftningen i tillräcklig utsträckning ger socialtjänsten möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Över hälften av kommu-

nera, 57 procent, bedömde att lagstiftningen i för liten utsträckning gav möjlighet att ställa krav på deltagande i rehabiliterande insatser.

Kommunerna har även svarat på hur viktigt de bedömer att ökade möjligheter att kunna ställa krav på deltagande i aktiviteter är för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. Det var 50 procent av kommunerna som bedömde att det är mycket viktigt och 37 procent som bedömde att det var ganska viktigt.

Flera av de kommuner som deltagit i utredningens digitala nätverksmöten beskriver att motivation och krav ofta behöver följas åt när det gäller sjuka biståndsmottagare. Personer kan dels behöva olika former av stöd från olika aktörer till exempel medicinskt och arbetslivsrehabiliterande, dels behöva stöd i att stärka den egna förmågan. Men det kan även finnas situationer där socialtjänsten kan behöva ställa krav på den biståndssökande att delta i insatser. Några kommuner har fört fram att en liknande möjlighet som den som finns i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen om att kunna ställa krav på deltagande i kompetenshöjande aktiviteter skulle kunna vara lämplig även för biståndsmottagare med läkarintyg. Flera kommuner nämner dock att en förutsättning för att behovet av att ställa krav överhuvudtaget ska aktualiseras är att det finns tillgång till lämpliga insatser för sjuka biståndsmottagare, vilket inte alltid är fallet i dag.

Svårigheter för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven att få stöd till att utreda och att återfå arbetsförmåga

Av de kommuner som ingått i utredningens nätverk anger samtliga att det finns svårigheter för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg dels att få stöd till att utreda sin arbetsförmåga, dels att få stöd i att återfå sin arbetsförmåga. Flera kommuner beskriver att de upplever de olika aktörernas uppdrag och ansvar i förhållande till sjuka som saknar SGI som otydligt och att det är svårt att hitta rätt kontaktvägar till hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen träffade i juni 2023 ett antal kommuner och regioner i ett möte som anordnats av SKR om stöd till sjuka med ekonomiskt bistånd. På mötet beskrevs, av flera kommuner och regioner, att det i dag, i många fall, kan saknas insatser som möter upp dessa personers behov. Personer som haft långvarigt ekonomiskt bistånd

med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg kan ofta ha behov av att börja med en låg sysselsättningsgrad för att stegvis öka takten med tilltagande förmåga, men enligt mötesdeltagarna finns i dag få insatser där det finns möjlighet att ”öva” på det sättet. Även i de övriga kommunkontakter som utredningen har haft beskrivs bristen på ändamålsenliga insatser.

16.4.8 Insatser inom ramen för samordningsförbunden

En möjlighet för sjuka biståndsmottagare att få tillgång till ändamålsenligt stöd kan vara lokala arenor där kommunen, regionen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar. Ett exempel på en sådan lokal arena är samordningsförbunden.

Målgruppen för den finansiella samordningen är personer med sammansatt problematik som kan behöva stöd från flera parter. Personerna kan ha olika medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade utmaningar, men för att det ska vara aktuellt med finansiell samordning krävs att det finns ett behov av samordnade insatser från mer än en av de samverkande parterna.¹²⁸

År 2023 fanns det 72 samordningsförbund i Sverige. Samtliga regioner och 274 av landets 290 kommuner är med i ett samordningsförbund.¹²⁹ Samordningsförbunden bedriver inte någon egen rehabiliteringsverksamhet utan finansierar insatser som de samverkande parterna ansvarar för.¹³⁰ Samordningsförbundens främsta uppgift är att finansiera insatser för att personer i behov av samordnat stöd ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga för att kunna förvärvsarbeta. Förbunden stödjer också aktiviteter som främjar samverkan mellan de deltagande parterna.¹³¹

År 2022 deltog 22 123 personer i en individinriktad insats inom ett samordningsförbund.¹³² När Inspektionen för socialförsäkringen 2023 analyserade effekter av samordningsförbundens verksamheter konstaterades att det kan vara svårt att bedöma hur stor målgruppen är eftersom målgruppen är komplex och svår att fånga i register-

¹²⁸ www.finsam.se/kunskapsstod/vad-gor-samordningsforbund/malgrupper, hämtad 2024-11-23 och Inspektionen för socialförsäkring (2023) Samordnat stöd gör skillnad.

¹²⁹ www.finsam.se/samordningsforbund, hämtad 2024-01-08.

¹³⁰ 5 § lagen om finansiell samordning.

¹³¹ www.finsam.se/kunskapsstod, hämtad 2024-01-08.

¹³² www.finsam.se/download/18.691dfb4e1842549821812cf/1681998743451/resultat-av-finsam-2022-jan-dec.pdf, hämtad 2024-01-08.

data.¹³³ Oavsett målgruppens storlek är de deltagare som får ta del av de individinriktade insatser som förbunden finansierar relativt få. Antalet personer som får individinriktade insatser är endast 8 procent av det antal som förarbetena till lagen om finansiell samordning uppskattade var i behov av sådana insatser och mindre än 5 procent av det antal som SKR 2016 bedömde behövde samordnade insatser.¹³⁴

I de kontakter som utredningen har haft med kommuner, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och regioner lyfts samordningsförbunden fram som en arena där samverkan upplevs fungera väl, även när det gäller personer som saknar SGI. Samordningsförbunden beskrivs bidra både med att ta fram strukturer och metodstöd för arbetet, samt med konkreta individinsatser som någon av parterna i samordningsförbundet ansvarar för. Men flera av parterna understryker samtidigt att det är en mycket begränsad grupp som får stöd genom de insatser som finansieras av samordningsförbunden i förhållande till de behov som finns.

Inspektionen för socialförsäkringen har utvärderat verksamheten i samordningsförbund

Inspektionen för socialförsäkringen har haft i uppdrag av regeringen att utvärdera verksamheten i samordningsförbunden. Utvärderingen omfattade tre delar: samordningsförbundens organisering och verksamhet, effekter av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå och effekter av samordningsförbundens verksamhet på individnivå.¹³⁵ Den del av uppdraget som redovisades år 2023 handlade om effekter för de personer som fått insatser av den stödverksamhet som finansieras av samordningsförbundens verksamhet för individer. Inspektionen för socialförsäkringen studerade personernas egen självskattade upplevelse av sin livssituation och sina möjligheter på arbetsmarknaden samt hur upplevelsen påverkats av att de fått träffa team inom samordningsförbundet. Inspektionen för socialförsäkringen utgick även från en teamverksamhet och studerade med hjälp av registerdata utfall i termer av stegvisa förflytt-

¹³³ Inspektionen för socialförsäkringen (2023) Samordnat stöd gör skillnad.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2019) Samordningsförbundens organisering och verksamhet, Inspektionen för socialförsäkringen (2019) Gör samordningsförbunden någon skillnad? och Inspektionen för socialförsäkringen (2023) Samordnat stöd gör skillnad.

ningar på arbetsmarknaden och avseende hälsa. Sammantaget var resultaten positiva för de personer som träffade teamen. En av slutsatserna i analysen var att det samordnade stöd som ges via den finansiella samordningen i tvärfunktionella team bidrog till att personer såg mer positivt på sina möjligheter att närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning. Det samordnade stödet ledde även till att fler i den teamverksamhet som Inspektionen för socialförsäkringen utvärderade fick subventionerade anställningar och nystartsjobb.¹³⁶

Flera samordningsförbund finansierar insatser för personer som är sjuka men saknar sjukpenninggrundande inkomst

Medlemmarna i ett samordningsförbund är Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner. Dessa parter är centrala för att personer som saknar SGI ska få tillgång till rehabilitering och andra insatser för att öka sin arbetsförmåga. Flera samordningsförbund har även finansierat insatser som berör personer som är sjuka men saknar SGI. Nedan beskrivs några exempel.

Samordningsförbundet i Stockholms stad har utvecklat rehabiliteringsbanan

Samordningsförbundet Stockholms stad har utvecklat den så kallade Rehabiliteringsbanan. Det är en struktur för att stärka samverkan mellan aktörer som stödjer personer som saknar SGI. Arbetet i Rehabiliteringsbanan inkluderar bland annat tvärprofessionella kunskapsdialoger där aktörerna lär om varandras uppdrag och får stöd i metodutveckling. Arbetssättet innebär även en utökad samverkan mellan aktörerna samt användning av ett digitalt processtöd.¹³⁷

Arbetet syftar till att strukturerna för samverkan ska bli tydligare och att aktörerna ska få ökad kunskap om och förståelse för varandras uppdrag i relation till målgruppen samt att stödet till målgruppen¹³⁸ ska förbättras och personer utan SGI som är sjuka ska

¹³⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2023) Samordnat stöd gör skillnad.

¹³⁷ www.rehabiliteringsbanan.ventus.nu/, hämtad 2024-11-23.

¹³⁸ Målgruppen är personer som är sjukskrivna, saknar SGI och är i behov av samordnad rehabilitering från flera aktörer.

kunna göra stegförflyttningar mot bättre hälsa, ökad aktivitet och närma sig egenförsörjning genom arbete eller studier.¹³⁹

Bakgrunden till Rehabiliteringsbanan var att samordningsförbundet, med utgångspunkt från viljeinriktningen mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och SKR (se vidare avsnitt 16.4.9), började se över strukturerna för gruppen sjuka utan SGI. Översynen hade sin utgångspunkt i Halmstadsmodellen (se vidare avsnitt 16.4.9), men anpassades till Stockholms stads förutsättningar och sammanlänkades med pågående metodutveckling inom staden.¹⁴⁰

I Gävleborg finansierar samordningsförbundet tidig rehabilitering i samverkan

Ett annat exempel på ett arbetssätt som finansierats av ett samordningsförbund är så kallade Trisam-team. Det första startade i Gävle 2014 och därefter har Trisam-team startats i samtliga kommuner i Gävleborg. Sedan 2016 har samordningsförbundet i Gävleborg i uppdrag att utveckla och stödja Trisam-team och metodens spridning i länet.¹⁴¹

Trisam står för Tidig Rehabilitering i Samverkan. Det är en grundläggande samverkansstruktur och metod för att arbeta med rehabilitering i samverkan mellan hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Arbetet sker i gemensamma team med handläggare och representanter från respektive part. Arbetssättet syftar till att ge ett likvärdigt stöd till en samordnad kartläggning för personer med sammansatta behov. Metoden bygger på att team skapas på respektive vårdenheter under ledning av rehabiliteringskoordinatorer från regionen. Teamet möts regelbundet för att diskutera frågeställningar kring personer där samverkansbehov har lyfts från någon deltagande part. En förutsättning är att ett samtycke har inhämtats och personen erbjuds alltid att medverka vid Trisam-teamens möten.¹⁴²

Team-deltagarna gör tillsammans en kartläggning och inventering av behov och förutsättningar för fortsatt rehabiliteringsarbete.

¹³⁹ www.samordningstockholm.se/rehabiliteringsbanan/, hämtad 2024-11-23.

¹⁴⁰ Samordningsförbundet Stockholms stad (2019) Stockholmsmodellen.

¹⁴¹ www.finsamgavleborg.se/trisam/trisam.aspx, hämtad 2023-08-12.

¹⁴² Ibid.

Den övergripande målsättningen är att personer ska komma åter i arbete eller närma sig arbetsmarknaden.¹⁴³

16.4.9 Viljeinriktning kring samverkan om personer som saknar SGI och har sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKR enades 2016 om en viljeinriktning för samverkan kring personer som saknade SGI och vars arbetsförmåga var nedsatt på grund av sjukdom. Bakgrunden till viljeinriktningen var att rapporter visat att personer som saknade SGI uppbar långvarigt ekonomiskt bistånd hos kommunen utan att få det stöd som de behövde för att bli självförsörjande. Viljeinriktningen syftar till att säkerställa att dessa personer skulle få möjlighet till rehabilitering. Viljeinriktningen förordar att fler aktörer samverkar lokalt på liknande sätt som det arbetssätt som utvecklades i Halland och som kallas för Halmstadsmodellen.¹⁴⁴

Halmstadsmodellen innebär att Försäkringskassan och socialtjänsten samverkar

År 2010 genomförde ett antal kommuner en kartläggning i syfte att få fördjupad kunskap om biståndsmottagare som var långvarigt sjuka men saknade ersättning från Försäkringskassan. Kartläggningen visade att biståndsmottagarna hade en komplex problematik och att det fanns behov av samordnade utredningar för att klarlägga personernas behov och förmågor. Biståndsmottagarna hade behov av medicinskt stöd, sociala insatser och utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. Samtidigt konstaterades att kommunen hade mycket begränsade möjligheter att initiera stöd eller annan rehabilitering eftersom det var Försäkringskassan som hade samordningsansvaret.¹⁴⁵ Detta var en del av bakgrunden till att socialtjänsten i Halmstad och Försäkringskassan i Halland, under 2012–2014 utvecklade ett arbetssätt i relation till biståndsmottagare med nedsatt arbetsför-

¹⁴³ www.finsamgavleborg.se/trisam/om-trisam.aspx, hämtad 2023-08-12 och www.finsamgavleborg.se/insatser/information-insats-trisam-20/info-insats-trisam-20.aspx, hämtad 2023-08-12.

¹⁴⁴ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKR (2016) Viljeinriktning.

¹⁴⁵ SKR (2011) Gör rätt från dag ett.

måga på grund av sjukdom. Arbetssättet brukar benämnas Halmstadsmodellen.¹⁴⁶

Syftet med arbetssättet var att personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som saknade SGI skulle få tillgång till rehabilitering. Halmstadsmodellen innebar att handläggaren på socialtjänsten tydliggjorde biståndsmottagarens resurser och hinder utifrån de medicinska underlagen. Försäkringskassan bidrog till kompetensutvecklingen hos kommunens handläggare med kunskap om försäkringsmedicin, hur läkarintyg ska tolkas, och förhållningssätt kring sjukskrivning och rehabilitering. När det visade sig att biståndsmottagaren hade behov av samordnad rehabilitering kontaktade socialtjänsten Försäkringskassan som påbörjade en utredning. I de situationer där det fanns behov av samordnad rehabilitering och samverkan med Arbetsförmedlingen blev aktuell fick personen tillgång till insatserna kring förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan¹⁴⁷ på samma sätt som personer med SGI. En viktig del var att etablera samverkansstrukturer och kontaktvägar mellan de olika aktörerna. Utvecklingsprojektet upplevdes som framgångsrikt och infördes efter avslutad projekttid i hela Halland.¹⁴⁸ Arbetssätt från Halmstadsmodellen finns kvar i flera kommuner men arbetet kan vara utformat och bedrivs på olika sätt lokalt.

16.4.10 Tidigare försök till förbättrad samverkan på nationell nivå

Även om flera av de beskrivna samverkansstrukturerna och arbetssätten kan fungera väl lokalt finns det också indikationer på behov av ett ytterligare utvecklingsarbete. I detta avsnitt beskrivs arbetet med den tidigare beskrivna viljeinriktningen utifrån enkätsvar som SKR 2019 samlat in från kommunerna samt utdrag ur betänkande från en tidigare utredning som berört stöd till personer som är sjukskrivna utan SGI.

¹⁴⁶ Försäkringskassan Halmstad m.fl. (2015) På rätt väg! och Arbetsförmedlingen m.fl. (2016) Viljeinriktning.

¹⁴⁷ För mer information om det förstärkta samarbetet se vidare avsnitt 16.4.5.

¹⁴⁸ Försäkringskassan Halmstad m.fl. (2015) På rätt väg! och Arbetsförmedlingen m.fl. (2016) Viljeinriktning.

Få kommuner arbetar i enlighet med viljeinriktningen

I november 2019 genomförde SKR en enkät i landets 290 kommuner i syfte att få en bild av utvecklingen inom ekonomiskt bistånd.¹⁴⁹ Enkäten riktade sig till samtliga kommuner och hade en svarsfrekvens på 93 procent. Ett av de områden som berördes i enkäten var samverkan avseende individer som saknar SGI. I enkäten tillfrågades kommunerna om de hade en övergripande samverkan med Försäkringskassan avseende målgruppen samt om de arbetade enligt Halmstadsmodellen. 18 kommuner svarade att de arbetade enligt Halmstadsmodellen och 72 kommuner svarade att de hade ett samarbete med Försäkringskassan kring personer som saknar SGI.¹⁵⁰

Tidigare utredning har lämnat rekommendationer om sjukskrivna biståndsmottagare

Att sjukskrivna biståndsmottagare inte i tillräcklig utsträckning får ta del av stöd för att återfå sin arbetsförmåga har även berörts i tidigare utredningar. Regeringen beslutade i april år 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att främja samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen. Den utredningen gav i sitt betänkande, Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess¹⁵¹, bland annat en beskrivning av situationen för personer som har nedsatt arbetsförmåga, saknar SGI och i stället uppbär försörjningsstöd. Under utredningstiden förde utredningen samtal med företrädare för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och SKR kring stödet för återgång i arbete för personer som saknar SGI.

Lågt genomslag för viljeinriktningen

I betänkandet konstaterades att den viljeinriktning som SKR, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tecknade år 2016 (se avsnitt 16.4.9) inte fått tillräckligt genomslag. Utredningen beskrev flera tänkbara utmaningar med viljeinriktningen. Inledningsvis konstaterade utredningen att det inte ingår i socialtjänstens upp-

¹⁴⁹ SKR (2019) Nuläge för ekonomiskt bistånd.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. Betänkandet har varit på remiss men regeringen har ännu inte lämnat någon proposition.

drag att bedöma om personens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom. När socialtjänsten prövar rätten till bistånd bedöms endast om den biståndssökande har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Även om det ofta innebär att den biståndssökande blir ombedd att inkomma med underlag, till exempel läkarintyg, för att visa godtagbara skäl, betyder det inte att handläggaren har kunskap att bedöma det medicinska underlaget. Arbets sättet som förordas i viljeinriktningen innebär dock att det är handläggaren inom socialtjänsten som ska klarlägga personens resurser och hinder utifrån medicinska underlag, vilket medför att handläggaren behöver ha viss försäkringsmedicinsk kompetens. Det förutsätter därmed någon form av kunskapsöverföring från Försäkringskassan till socialtjänsten. Utredningen konstaterade att det fanns en risk att personens förmåga till aktivitet och behov av rehabiliterande insatser inte uppmärksammas om socialtjänsten saknar denna kunskap.

En annan utmaning som beskrevs i betänkandet var att arbets sättet enligt viljeinriktningen bygger på en frivillighet som inte ger stabilitet över tid. Det ingår inte i socialtjänstens ordinarie uppdrag att förvärva och använda sådan kunskap, samtidigt som det inte heller ingår i Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla sådan kunskap till socialtjänsten.

*Risk att Försäkringskassan inte får kännedom
om personer i behov av samordnade insatser*

Utredningen bedömde även att det finns en risk att Försäkringskassan inte i tillräcklig utsträckning får kännedom om personer i behov av samordnade insatser. Statistiken visade att få av de personer som saknar SGI får sina behov av samordnade insatser utredda av Försäkringskassan. Eftersom det är personen själv som måste ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan förutsätter det att personen känner till möjligheten att ansöka. Om både de berörda personernas och socialtjänstens kunskap om vad som krävs för att personerna ska få stöd är låg finns en risk att Försäkringskassan inte får kännedom om behoven.

Behov av översyn av hur socialtjänsten kan ges ett utökat ansvar för de individer som har medicinska begränsningar, saknar SGI och uppbär försörjningsstöd

I betänkandet föreslogs att en ny utredning skulle se över hur socialtjänsten skulle kunna ges ett utökat ansvar för de individer som har medicinska begränsningar, saknar SGI och uppbär försörjningsstöd. Utredningen identifierade även ett behov av att se över möjligheten att ge socialtjänsten ett ansvar för samordnade insatser till personer som inte har ekonomiskt bistånd och som saknar SGI.

Av betänkandet framgår att det finns en betydande risk att dessa personer inte får det stöd de behöver för att kunna återgå till arbete och att stödet behöver stärkas. Utredningen konstaterade också att ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och Försäkringskassan kan göra att dessa individers behov av stöd att kunna återgå i eller få ett arbete inte identifieras. Utredningen gjorde bedömningen att socialtjänsten borde få ansvar för att tillse att individen får en bedömning av sin förmåga att delta i aktivitet eller kunna söka arbete samt att samordna insatser vid behov. Ställningstagandet grundade sig främst på att socialtjänsten bedömdes vara den aktör som arbetade nära dessa personer och därmed hade de bästa praktiska förutsättningarna att identifiera personer i behov av stöd.

16.5 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att säkerställa ett ändamålsenligt stöd för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och som saknar SGI. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 16.6.

16.5.1 Kunskap om förutsättningar och behov av ändamålsenligt stöd hos biståndsmottagare som saknar SGI är bristfällig

De personer som saknar SGI och är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom är en heterogen grupp med vitt skilda förutsättningar och behov. I Socialstyrelsens statistik över ekonomiskt bistånd kan dessa personer återfinnas inom flera olika försörjningshinder och det är på nationell nivå svårt att få en bild av gruppens storlek. Det är än svårare att få en uppfattning om de behov som finns för att dessa personer ska återfå arbetsförmåga. En del personer har läkarintyg som visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom medan andra inte har det. Bland dem som har läkarintyg kan underlagen troligen se väldigt olika ut. Kommunerna i utredningens kommunnätverk upplever vidare att de läkarintyg som utfärdas kan vara otillräckliga.

Vilka insatser som dessa personer faktiskt behöver för att återfå arbetsförmåga är därmed oklart. En del personer kan ha behov av arbetsrehabiliterande insatser, en del personer kan ha behov av helt andra insatser, en del personer kanske har varaktigt nedsatt arbetsförmåga medan andra inte alls är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom.

Utredningens slutsats är att kunskapen om förutsättningar och behov hos biståndsmottagare som saknar SGI och som kan ha behov av ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga är bristfällig.

16.5.2 Biståndsmottagare utan SGI har sämre möjligheter att få läkarintyg vid sjukdom än övriga personer som saknar arbete

Den som ansöker om ekonomiskt bistånd och är utan arbete ska göra vad hen kan för att komma i arbete. Om personen, på grund av att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, inte kan delta i aktivitet så behöver personen oftast ett intyg till socialtjänsten för att visa detta, på samma sätt som den som deltar i program hos Arbetsförmedlingen eller den som är frånvarande från ett arbete. Biståndsmottagare erhåller dock inte alltid läkarintyg med ett relevant innehåll. I utredningens kontakter med nätverkskommunerna (se avsnitt 16.4.3) har det framkommit att det i vissa regioner inte

utfärdas läkarintyg för sjukskrivning av biståndsmottagare samt att de läkarintyg som utfärdas upplevs vara otillräckliga. Det saknas i dag bestämmelser om att personer som har ekonomiskt bistånd ska lämna läkarintyg till socialnämnden.

Utredningens slutsats är att biståndssökande som är förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom behöver kunna visa det för socialnämnden.

Utredningen konstaterar att biståndssökande utan SGI har sämre möjligheter att få läkarintyg vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom än övriga personer som saknar arbete.

16.5.3 Avsaknad av läkarintyg vid biståndsansökan kan riskera att påverka möjligheten till läkarintyg i andra situationer

Utöver ansökan om försörjningsstöd kan det finnas andra situationer där biståndsmottagare kan ha behov av läkarintyg. Exempelvis behövs uppgifter om sjukdomstillståndet från en läkare vid ansökan om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Det behövs också läkarintyg vid ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning. I dessa situationer har den som saknar SGI samma rätt som övriga att få ett läkarintyg med stöd av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Samtidigt har en fjärdedel av avslagen vid ansökan om samordnad rehabilitering sin orsak i att personen inte lämnar in läkarintyg eller annan medicinsk information (se avsnitt 16.4.4). Några av kommunerna i utredningens nätverk har även lyft fram att otillräckliga medicinska underlag är ett skäl till att biståndsmottagare får avslag på ansökan om samordnad rehabilitering.

Utredningens slutsats är att det är troligt att den som inte kan uppvisa någon dokumenterad historik av den nedsatta arbetsförmågan på grund av sjukdom har svårare att få ett läkarintyg även i andra situationer än den som under en tid haft läkarintyg som visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det är också troligt att den som under en tid haft läkarintyg kan ha bättre möjligheter att få ett mer utförligt intyg än den som inte kan visa någon historik. Svårigheter att få läkarintyg för att visa nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom vid biståndsansökan riskerar således att även försvåra möjligheter till läkarintyg i andra situationer.

16.5.4 Biståndsmottagare utan SGI får i många fall ingen bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, vilket kan skapa otydligheter

Om den som ansöker om sjukpenning saknar SGI prövar inte Försäkringskassan om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Om personen sedan vänder sig till socialtjänsten och ansöker om ekonomiskt bistånd prövar socialnämnden om det föreligger godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

I de kommunkontakter som utredningen har haft beskrivs att den uteblivna bedömningen i kombination med otillräckliga läkarintyg leder till otydliga och ibland felaktiga förväntningar på personen och att det kan vara svårt för socialnämnden att avgöra i vilken grad arbetsförmågan är nedsatt samt vilka insatser personen behöver. Detta upplevs både vara tids- och resurskrävande och riskerar att resultera i att personen blir kvar långa perioder inom ekonomiskt bistånd.

Den uteblivna bedömningen skulle också kunna leda till att personer som egentligen *har* arbetsförmåga får ekonomiskt bistånd med läkarintyg som inte visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det kan riskera att leda till att bistånd beviljas på felaktig grund.

Utredningens slutsats är att den uteblivna bedömningen av arbetsförmåga i kombination med bristfälliga läkarintyg kan leda till otydligheter avseende vilka krav som kan ställas på biståndsmottagare som saknar SGI.

16.5.5 Socialnämnden får bedöma nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom

I utredningens kommunkontakter har det framkommit att kommunerna upplever att de inte, på samma sätt som Försäkringskassan, kan ifrågasätta slutsatserna i de medicinska underlag som lämnas in för att visa att personer inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningen har gått igenom förarbeten och praxis från Högsta förvaltningsdomstolen och kammarrätterna, när det gäller bedömningar av vad som kan vara godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Genomgången visar att det inte finns några hinder i nuvarande lagstiftning för socialnämnden att göra en bedömning av arbets- eller aktivitetsförmågan utifrån uppgifterna i underlagen.

Utredningen konstaterar att socialnämnden troligen inte, på samma sätt som Försäkringskassan, har erfarenhet att ifrågasätta om den medicinska informationen i underlaget visar en nedsättning av personens förmåga till aktivitet.

Utredningens slutsats är att socialnämnden, inom befintlig lagstiftning, har möjlighet att bedöma om den biståndssökandes medicinska underlag visar en sådan nedsättning av arbets- och aktivitetsförmågan att personen har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

16.5.6 Det kan finnas ett behov av att tydliggöra att socialnämnden får ställa krav på biståndsmottagare att delta i insatser för att få arbetsförmåga

Försäkringskassan har möjlighet att dra in eller sätta ned ersättningen för en person som inte deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering, vilket beskrivs i avsnitt 16.2.3. När det gäller socialnämndens möjligheter att avslå ekonomiskt bistånd på motsvarande grund finns inte ett lika tydligt lagstöd.

När det gäller arbetslösa biståndsmottagare tydliggörs i lagstiftningen att socialnämnden får ställa krav på den enskilde att till exempel delta i kompetenshöjande insatser.¹⁵² Motsvarande skrivning avseende insatser för att återfå arbetsförmåga för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg finns inte.

I utredningens kontakter med kommunerna har beskrivits att det ofta handlar om att motivera och stärka sjuka biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser, men att det också finns situationer där socialtjänsten kan behöva ställa krav på den som är sjuk att delta i insatser för att återfå arbetsförmåga. Mindre än en fjärdedel av kommunerna bedömde i utredningens kommunenkät att lagstiftningen i tillräcklig utsträckning ger socialnämnden möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Det är samtidigt en hög andel av kommunerna som bedömer att det är viktigt med ökade möjligheter att kunna ställa krav på deltagande i aktiviteter

¹⁵² 4 kap. 4 § SoL.

såsom utbildning och rehabilitering för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg.¹⁵³

Utredningen konstaterar att kommunerna ser ett behov av att kunna ställa krav på att biståndsmottagare deltar i insatser för att återfå arbetsförmåga.

Utredningens slutsats är att det kan finnas behov av att tydliggöra att socialnämnden får ställa krav på biståndssökande att delta i insatser för att återfå arbetsförmåga.

16.5.7 Stöd för att återfå arbetsförmåga för personer som saknar SGI ges av flera olika aktörer men få biståndsmottagare upplevs få stöd

Ansvar för att ge stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som saknar SGI är uppdelat på flera aktörer. Kommunerna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården har olika uppdrag och ansvarsområden när det gäller att ge ändamålsenligt stöd till personer att återfå sin arbetsförmåga. Kommunernas socialnämnder har den sociala kunskapen samt ansvarar för det ekonomiska biståndet, Försäkringskassan har försäkringsmedicinsk kunskap samt samordningsansvaret, Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsrehabiliteringen samt har kännedom om förutsättningar på arbetsmarknaden och hälso- och sjukvården har det medicinska ansvaret, gör försäkringsmedicinska bedömningar och har ansvaret för den medicinska rehabiliteringen.

En stor andel av kommunerna bedömer att biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte i tillräcklig utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd att återfå arbetsförmåga.¹⁵⁴ Detta framgår av utredningens kommunenkät och i de övriga kontakter som utredningen har haft med kommunerna.

I utredningens kommunenkät anger endast en av tio kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå

¹⁵³ I utredningens kommunenkät var det 50 procent av kommunerna som bedömde att det var mycket viktigt och 37 procent ganska viktigt med ökade möjlighet att kunna ställa krav på biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg att delta i aktiviteter såsom utbildning och rehabilitering (se vidare avsnitt 16.4.7).

¹⁵⁴ Endast 10 procent av kommunerna i utredningens kommunenkät anger att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga.

arbetsförmåga. Kommunerna i utredningens nätverk anger att det finns svårigheter för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskrivna med läkarintyg dels att få stöd till att utreda sin arbetsförmåga, dels att få stöd i att återfå sin arbetsförmåga. Flera av kommunerna beskriver att det finns svårigheter i samverkan med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen konstaterar att det stöd som sjuka personer som saknar SGI kan ha behov av för att återfå arbetsförmåga tillhandhålls av flera aktörer.

Utredningen konstaterar att få kommuner anger att biståndsmottagare som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga.

16.5.8 Ändamålsenligt stöd till sjuka biståndsmottagare kan fungera väl lokalt men når inte alla

En rad olika arbetssätt, samverkansstrukturer och insatser har byggts upp för att möta upp behov hos sjuka biståndsmottagare utan SGI på olika håll i landet. Kommuner och regioner samverkar lokalt för att hitta lösningar för att dessa personer ska få ändamålsenligt stöd. Dessa samverkansformer kan fungera väl i den lokala kontexten och stödet till de personer som får del av det kan vara ändamålsenligt. Men även om det upplevs fungera väl lokalt, når det inte alla biståndsmottagare. Lösningar som utvecklas lokalt utan nationell förankring medför inte, som även tidigare utredningar¹⁵⁵ konstaterat, någon stabilitet över tid. Tillgänglighet till stöd och kvaliteten på stödet är därmed också beroende av var i landet som personen bor och vistas.

Utredningen konstaterar att även om lokalt utformade arbetssätt kan upplevas som framgångsrika är det ingen lösning på den övergripande problematiken eftersom det inte når alla och inte är stabilt över tid.

¹⁵⁵ SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

16.5.9 Låg andel av biståndsmottagarna som beviljas samordnad rehabilitering av Försäkringskassan

För den som har sjukpenning kan rehabiliterande insatser för att återfå arbetsförmåga initieras av Försäkringskassan. Den som saknar SGI och har behov av samordnad rehabilitering får däremot på egen hand initiera detta hos Försäkringskassan. Det innebär att de biståndsmottagare som saknar SGI och är i behov av samordnad rehabilitering själva behöver ansöka för att Försäkringskassan ska få kännedom om behovet. För den som är sjuk men saknar SGI kan samordnad rehabilitering vara vägen in i det förstärkta samarbetet för att få ta del av arbetsrehabiliterande insatser hos Arbetsförmedlingen.

År 2022 mottog Försäkringskassan 556 ansökningar om samordnad rehabilitering och av dessa beviljades 232 ansökningar. För samma år beviljades 20 949 personer ekonomiskt bistånd på grund av att de var sjukskrivna med läkarintyg och helt saknade sjukpenning. I utredningens kommunenkät är det endast 4 procent av kommunerna som anger att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, som ansöker och har behov av samordnad rehabilitering, också får det beviljat av Försäkringskassan i tillräcklig utsträckning. Ungefär hälften av kommunerna, 49 procent, bedömer att samordnad rehabilitering beviljas i för liten utsträckning, medan 20 procent av kommunerna bedömer att dessa biståndsmottagare inte alls beviljas samordnad rehabilitering.

Utredningen konstaterar att en låg andel av biståndsmottagarna som är sjukskrivna med läkarintyg ansöker om och beviljas samordnad rehabilitering, och att många kommuner upplever att det beviljas i för liten utsträckning.

16.5.10 Kunskapen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering förefaller vara låg

En förutsättning för att biståndsmottagare i behov av samordnad rehabilitering ska kunna ansöka om sådan är att de känner till att möjligheten finns. Därmed blir information om samordnad rehabilitering till biståndsmottagare viktig.

Över hälften av kommunerna i utredningens kommunenkät anger att de sällan eller aldrig informerar biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om

samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Flera av de kommuner som deltagit i utredningens digitala nätverksmöten beskriver att det, inom den egna verksamheten, saknas kunskap om möjligheten för biståndsmottagare att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Kommuner beskriver också att deras upplevelse är att biståndsmottagarna själva inte heller har kunskap om denna möjlighet.

Även tidigare utredningar¹⁵⁶ har konstaterat att kunskapen om samordnad rehabilitering förefaller vara låg inom socialtjänsten och följaktligen hos de sjukskrivna biståndsmottagarna.

Utredningen konstaterar att kunskapen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan tycks vara låg, både hos personer i behov av samordnad rehabilitering och hos socialtjänsten som beviljar ekonomiskt bistånd.

16.5.11 Samordningsförbunden kan vara en samlande arena för samverkan

Flera av utredningens nätverkskommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har beskrivit den samverkan som sker i samordningsförbunden som ett positivt exempel på när samverkan fungerar väl kring målgruppen. Även tidigare utredningar¹⁵⁷ har konstaterat att samordningsförbund är en viktig arena för samverkan kring personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Utredningen har inte närmare kunnat fastställa vad det är som gör att samverkan kring målgruppen förefaller fungera väl inom samordningsförbunden, men troligen kan det ha betydelse att berörda aktörer finns samlade i ett gemensamt uppdrag kring den berörda personen.

Samordningsförbund utgör en möjlighet för parterna till finansiell samordning, men bygger på frivillighet och erbjudna insatser för en begränsad grupp. (se vidare 16.4.8)

Utredningen konstaterar att aktörerna upplever att samverkan i insatser som samordningsförbunden finansierar fungerar väl och är en möjlighet för personer att ta del av samordnat stöd. Det är dock endast en begränsad andel av biståndsmottagarna som får ta del av de insatser som finansieras av samordningsförbund.

¹⁵⁶ SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

¹⁵⁷ Ibid.

16.6 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar för att säkerställa att biståndsmottagare, som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga.

16.6.1 Läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar

Förslag: Socialtjänstlagen ska reglera att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar. Socialnämnden får medge undantag från bestämmelsen om att läkarintyg ska lämnas om det är uppenbart obehövligt. Om det finns särskilda skäl får socialnämnden begära att läkarintyg ska lämnas från en tidigare tidpunkt än den sjunde dagen vid framtida sjukdomsfall.

Regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintygen från hälso- och sjukvården till socialnämnden.

Skäl för förslaget

Rätten till ekonomiskt bistånd är inte kravlös. Den som är utan arbete och uppbär försörjningsstöd behöver vara inskriven på Arbetsförmedlingen, stå till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete. Det innebär att delta i olika insatser och aktiviteter för att få arbete. Om en person som ansöker om bistånd är sjuk och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande behöver personen visa att arbetsförmågan är nedsatt. Att visa nedsättningen är en viktig rättssäkerhetsaspekt och en viktig fråga för legitimiteten i systemet. Det räcker inte att en person uppger en oförmåga, den måste också gå att bedöma objektivt för socialnämnden. Det finns enligt utredningens bedömning många skäl för att införa ett krav på läkarintyg för den

som söker ekonomiskt bistånd och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, vilka beskrivs nedan.

Sjuka biståndsmottagare bör behandlas på samma sätt som andra sjuka

Inom socialförsäkringssystemet är läkarintyg en självklar förutsättning för prövning av rätten till olika ersättningar på grund av arbetsförmåga. Intyget behövs för att myndigheten ska ha tillgång till medicinsk information för att kunna göra en försäkringsmässig bedömning av rätten till sjukpenning. När det däremot gäller ekonomiskt bistånd är det inte alltid självklart att en person vare sig ska ha eller får tillgång till läkarintyg eftersom det saknas lagstöd för socialnämnden att begära sådana intyg. De intyg som en enskild har rätt att få från hälso- och sjukvården om sin vård (se avsnitt 16.2.2), är inte reglerade på ett sådant sätt att de alltid utfärdas med tillräckligt detaljerade uppgifter för att socialnämnden ska kunna avgöra om det finns godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Det har vidare uppmärksammats av utredningens kommunätverk att inte alla regioner utfärdar intyg på patientens begäran (se avsnitt 16.4.3). Medicinsk information överförs i stället ibland muntligt eller genom förenklade underlag som i vissa fall inte innehåller annat än personens egen bedömning av sin förmåga. Detta leder till att underlagen håller mycket olika standard, särskilt i fråga om vilken information som lämnas från behandlande läkare kring personens sjukdomstillstånd och förmåga.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att skilja på möjligheten att få tillgång till läkarintyg eller kvaliteten på innehållet i den medicinska informationen enbart beroende av om det är Försäkringskassan eller socialnämnden som behöver underlagen för sin utredning av rätten till ekonomisk ersättning. Det handlar i grunden om att en person ska återfå sådan arbetsförmåga så att personen på sikt kan komma tillbaka i arbete eller arbetssökande, oavsett var den ekonomiska ersättningen kommer ifrån. Läkarintyget utgör enligt utredningens bedömning en viktig del för att i förlängningen ge ett ändamålsenligt stöd till en biståndsmottagare.

Att det inte finns något krav på läkarintyg i lagstiftningen innebär också att det inte finns någon särskild blankett att använda för sjukskrivande läkare när det är fråga om underlag som ska användas

hos socialnämnden. Underlagen som socialnämnden tar del av skiljer sig då än mer åt än de läkarintyg som skrivs med Försäkringskassan som mottagare, där det finns en blankett som åtminstone ger samma utformning av intygen. Som beskrivs i avsnitt 16.2.2 ska intygen utfärdas med noggrannhet och omsorg.

Avsaknad av läkarintyg kan leda till felaktiga bedömningar

Inom handläggningen av ekonomiskt bistånd kan det, vid avsaknad av läkarintyg, uppstå oklarheter kring vilka personer som ska bedömas ha godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Det kan leda till att personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte får ändamålsenligt stöd, men det kan också leda till att personer som inte har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får ekonomiskt bistånd utan krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Läkarintyg ger bättre förutsättningar för att biståndsmottagare ska få ändamålsenligt stöd

För att socialtjänsten ska få möjlighet att ge en person stöd för att kunna försörja sig själv behöver det klargöras vilka hinder den enskilde har för att uppnå egen försörjning. Ett läkarintyg är då en viktig del i den utredning som socialtjänsten behöver göra för att ge eller hänvisa till rätt stöd och ställa rätt krav på personen. Om rätten till ekonomiskt bistånd prövas utan att det finns läkarintyg till grund för bedömningen kan personer uppge att de är sjuka och oförmögna att arbeta eller stå till arbetsmarknadens förfogande, trots att så inte är fallet. Läkarintyg till grund för socialnämndens bedömning innebär också att risken för överutnyttjande av det ekonomiska biståndet minskar. Att det finns utförlig medicinsk information innebär också att socialnämnden kan ge stöd utifrån den enskildes förhållanden och ställa krav på personen utifrån förmåga. Att i någon omfattning vara förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom innebär inte att biståndsmottagandet ska vara kravlöst.

Den som inte har fått ett läkarintyg kan inte heller räkna med att få ta del av de koordineringsinsatser som kan ges av hälso- och

sjukvården.¹⁵⁸ Det innebär att personen får än mindre möjligheter att ta del av god samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I ett system där även sjuka personer som ansöker om ekonomiskt bistånd får läkarintyg kommer också möjligheten att få del av koordineringsinsatser att öka.

Avsaknad av läkarintyg för den vars rätt till ekonomisk ersättning prövas av socialnämnden kan troligen också innebära problem när personen i olika situationer kan ha behov av andra myndigheters insatser, till exempel för att ansöka om samordnad rehabilitering, sjukersättning eller aktivitetsersättning hos Försäkringskassan. Det kan då till exempel uppstå svårigheter att visa hur situationen varit för tid innan den aktuella ansökan. Att en fjärdedel av de som under 2022 fick avslag på ansökan om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan fick detta på grund av att de inte inkom med läkarintyg¹⁵⁹ är ytterligare en indikation på att det kan finnas svårigheter med att få ett läkarintyg för den som saknar SGI.

Det behöver ställas krav även på den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Socialtjänstlagen bygger på principer om frivillighet och samråd och i äldre förarbeten framgår att villkoren för bistånd inte får bli för restriktiva.¹⁶⁰ Vid ett ansökningsförfarande är det den som ansöker som ska göra sannolikt att det finns en rätt till det som personen sökt. Det innebär att en person själv ansvarar för att lämna de uppgifter och de underlag som behövs för att ansökan ska prövas. Den här principen är densamma inom de flesta statliga och kommunala ansökningsförfaranden för enskilda personer. Ett krav på att lämna ett läkarintyg till grund för utredningen om det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande är betungande för den enskilde som måste uppsöka läkare och få ett intyg utfärdat. Å andra sidan ligger det inte utanför de krav som ställs för andra ekonomiska stöd vid sjukdom. Kravet på den enskilde är således inte oproportionerligt. Högsta förvaltningsdomstolen har också konstaterat att det inte finns hinder i socialtjänstlagen för att en

¹⁵⁸ Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.

¹⁵⁹ Försäkringskassan (2023) Försäkringskassans process för individer som ansöker om samordning av rehabiliteringsåtgärder som saknar SGI.

¹⁶⁰ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 195.

person som hävdar att han eller hon på grund av fysiska, psykiska eller personliga problem har svårt att bli självförsörjande i det enskilda fallet kan avkrävas läkarintyg eller annan utredning om sina svårigheter.¹⁶¹

En ordning där läkarintyg är en förutsättning för att få ekonomiskt bistånd kan å andra sidan innebära att vissa personer söker vård enbart i syfte att få läkarintyg utskrivet. Utredningen bedömer dock att en sådan extra belastning är befogad i förhållande till vinsten av att fler personer genom dessa kontakter kan få tillgång till rätt vård, behandling och insatser samt tillgång till läkarintyg på samma sätt som personer som söker ersättning hos Försäkringskassan.

Att en person ska lämna läkarintyg till en myndighet innebär inte att en läkare i varje situation ska utfärda ett intyg för sjukskrivning. Det är viktigt att intyget bygger på läkarens självständiga medicinska bedömning av om personen kan stå till arbetsmarknadens förfogande eller av medicinska skäl behöver avstå andra erbjudna insatser. Eftersom läkarintyg innehåller information som ligger till grund för prövningen av rätten till ersättning är det också viktigt för rättssäkerheten att intyget utformas noggrant. Enligt utredningen finns det inte något ändamålsenligt alternativ till läkarintyg som säkerställer att en korrekt medicinsk information når socialnämnden, särskilt inte om informationen ska överföras på ett sätt som är rättssäkert för alla parter och läggs till grund för beslut om ekonomiskt bistånd.

Det räcker inte att konstatera att biståndsmottagare har behov av att få läkarintyg

Det räcker inte att konstatera att personer har behov av att få läkarintyg eftersom utredningen, som beskrivs i avsnitt 16.4.3, iakttagit att hälso- och sjukvården ibland avstår från att utfärda intyg eller avgiftsbelägger intyg som personen behöver i kontakten med socialnämnden. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att införa ett krav som liknar det som finns i socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen innebär att den som ansöker om sjukpenning ska visa att arbetsförmågan är nedsatt genom läkarintyg.¹⁶² Rent praktiskt fungerar bestämmelsen även normerande för hälso- och sjukvården som utfärdar intyg i de fall de anser att arbetsförmågan är nedsatt. Det

¹⁶¹ HFD 2011 ref. 49.

¹⁶² 27 kap. 25 § SFB.

finns dessutom stöd för att utfärdandet av läkarintyg till Försäkringskassan ingår i finansieringen av hälso- och sjukvården.¹⁶³

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det bör införas ett krav att den som söker ekonomiskt bistånd och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa ett läkarintyg. Det går dock inte att genom lagstiftning tvinga en intygsutfärdare att utfärda intyg med ett visst innehåll. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter om hur en läkare ska förhålla sig när intyget utfärdas (se avsnitt 16.2.2). Frågan om kvaliteten i läkarintyg är därutöver en tillsynsfråga.

Läkarintyg ska lämnas om tiden personen är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande överstiger sju dagar

Kravet att lämna läkarintyg till socialnämnden bör ha samma tidsgränser som i sjukförsäkringen, det vill säga att läkarintyg ska lämnas om tiden personen är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande överstiger sju dagar. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att införa en tidsgräns. Utan en tidsgräns skulle en socialnämnd kunna begära läkarintyg från och med första dagen för alla biståndssökande som inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, vilket utredningen inte bedömer är ändamålsenligt. Utredningen anser vidare att det inte är proportionerligt att alla, som drabbas av en kortvarig sjukdom, ska behöva uppsöka läkare redan första dagen av sjukdomsperioden. Det skulle också innebära en orimligt stor mängd intyg. Dessutom skulle det även riskera att medföra att det kan komma att gälla olika tidsgränser enbart beroende på i vilken kommun biståndssökanden bor.

Socialförsäkringsbalken och socialtjänstlagen är lagar som reglerar helt olika system. Utredningen bedömer dock att kraven i de olika systemen bör ligga nära varandra, även om respektive aktör har olika bedömningsgrunder när det gäller rätten till ersättning. En tidsgräns som är sju dagar oavsett vem som betalar ut den ekonomiska ersättningen förenklar för personer att veta vilken tidsgräns som gäller. På ett sådant sätt blir stödet mer likvärdigt oavsett vem som prövar den ekonomiska ersättningen vid sjukdom.

¹⁶³ 2 § 3 förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m.

Den föreslagna förändringen i socialtjänstlagen bör också innehålla mer detaljerade bestämmelser kring när det kan finnas skäl att medge undantag från att lämna ett läkarintyg. Inom sjukförsäkringen finns till exempel specifika bestämmelser om när Försäkringskassan får besluta att det är uppenbart obehövligt att lämna läkarintyg eller att en person ska visa läkarintyg från och med första dagen vid återkommande korta sjukperioder.¹⁶⁴ Utredningen bedömer att socialnämnden behöver samma möjligheter som Försäkringskassan att medge undantag från bestämmelsen om att läkarintyg ska lämnas. Det kan uppkomma samma situationer som finns inom sjukförsäkringen för den som söker ekonomiskt bistånd. Det bör på samma grund också finnas möjlighet att begära att läkarintyg ska lämnas tidigare än från och med den sjunde dagen i sjukperioden vid framtida sjukdomsfall.

Begreppet sjukdom bör inte definieras direkt i lagstiftningen

Begreppet sjukdom bör inte definieras direkt i lagstiftningen utan ska utvecklas i praxis¹⁶⁵. Det ska dock noteras att kravet på läkarintyg i utredningens förslag i denna del inte heller är tänkt att träffa personer som har en nedsättning av arbetsförmågan på grund av en funktionsnedsättning. Om det enbart är en funktionsnedsättning som sätter ned förmågan att stå till arbetsmarknadens förfogande är det inte fråga om sjukdom. Funktionsnedsättningen kan i så fall i stället bli en faktor i socialnämndens bedömning av vad som kan vara andra godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

¹⁶⁴ Förordning (1995:1051) om skyldigheten att lämna läkarintyg när det gäller vissa socialförsäkringsförmåner vid sjukdom och Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll i sjukpenningärenden och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.

¹⁶⁵ Viss ledning bör dock kunna tas från hur begreppet används inom socialförsäkringsförmånerna.

Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintyg från hälso- och sjukvården till socialnämnden

Det bör ankomma på Socialstyrelsen att ta fram blanketter och arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintyg från hälso- och sjukvården till socialnämnden. Bemyndigande för detta finns i 8 kap. 5 § socialtjänstförordning.¹⁶⁶

Utredningen noterar att när en person ansöker om ekonomiskt bistånd ska hen i första hand ansöka om sjukpenning, för att försöka tillgodose försörjningsbehovet på annat sätt. Det innebär att personen vid ansökan till Försäkringskassan ska ha ett läkarintyg enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Utredningen bedömer att detta läkarintyg, som utfärdas på en blankett fastställt av Försäkringskassan, också i inledningsskedet bör kunna användas vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Behov av en blankett för läkarintyg särskilt anpassad för socialnämnden finns först om det är frågan om ett fortsatt behov av ekonomiskt bistånd.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

En alternativ lösning som utredningen övervägt är att, som vissa kommuner redogjort för utredningen (se avsnitt 16.4.7), i stället för intyg arbeta med samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att ändå få fram medicinsk information. Utredningen bedömer dock att detta arbetssätt, även om det kan fungera väl i en lokal kontext, innebär osäkerheter i rättsäkerhetshänseende för den enskilde. Det finns inte samma exakthet i dokumentation som nedtecknas efter muntlig kontakt, som i direkt skriftlig information. Detta uppstår särskilt om socialnämnden skulle bedöma att det muntliga underlaget är otillräckligt för att bedöma att det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Personen får i sådana fall svårt att förstå vad som har, eller inte har, förmedlats muntligt och kommer också att sakna annan skriftlig bevisning vid en eventuell överprövning av beslutet i domstol. Som nämnts tidigare kan det också uppstå svårigheter för personer som behöver ansöka om andra ersättningar där intyg behövs. En lösning med sam-

¹⁶⁶ Socialtjänstförordning (2001:937).

verkan i stället för intyg innebär också att det enbart är gruppen med biståndsmottagare som inte har krav på sig att lämna läkarintyg för att få ekonomiskt stöd vid sjukdom. Systemen i övrigt är uppbyggt på att den som inte kan arbeta på grund av sjukdom, vare sig personen är anställd eller utan arbete, ska lämna ett läkarintyg till stöd för sin ansökan om ekonomiskt stöd.¹⁶⁷ Utredningen ser inte att det finns skäl att särbehandla gruppen och bedömer inte att någon av dessa lösningar är tillräckliga för att säkerställa stöd för biståndsmottagare.

16.6.2 Socialnämnden ska bedöma om biståndssökandens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom

Bedömning: Socialnämndens bedömning av om en enskilds arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom, baserat på ett läkarintyg som lämnas som underlag till ansökan om ekonomiskt bistånd, ryms inom befintlig lagstiftning. Socialnämnden ska göra denna bedömning som ett led i prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Skäl för bedömningen

Den som har ekonomiskt bistånd behöver göra vad hen kan för att bli självförsörjande. För att socialnämnden ska kunna göra bedömningar av vilka krav som ska ställas på respektive biståndsmottagare behövs noggrann bedömning av förmågan att delta i de erbjudna aktiviteterna. Det handlar också om att kunna erbjuda rätt kommunala insatser eller att slussa vidare till rätt insatser via Arbetsförmedlingen.

Bedömningen av om en biståndsmottagare har möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande måste, vid sjukdom, göras av socialnämnden utifrån läkarintyget vid varje enskild ansökan om ekonomiskt bistånd. Socialnämnden ska således ta ställning till och bedöma om de medicinska nedsättningar som intygas i läkarintyget medför att arbetsförmågan är nedsatt i den mån att den biståndssökande inte har möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen har dock i sina kontakter med kommunerna inte fått intryck

¹⁶⁷ 27 kap. 25 § SFB.

av att dessa bedömningar görs i någon större utsträckning. Det verkar råda en återhållsamhet med att, på sådant sätt som Försäkringskassan gör, ifrågasätta den bedömning av behovet av sjukskrivning som läkaren gjort.

Bedömningen av om en person kan eller inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom är främst en juridisk bedömningsfråga, som bygger på den bevisning som lämnats in genom läkarintyget och de uppgifter som framkommit genom övrig utredning. Utredningen bedömer inte att det finns hinder för att denna bedömning i stora drag görs på ett likvärdigt sätt både när den sker inom sjukförsäkringen hos Försäkringskassan och när den sker inom socialnämndens bedömning av godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att det inte, i den nuvarande lagstiftningen, finns något hinder att ett läkarintyg läggs till grund för socialnämndens utredning av personens hinder för att bli självförsörjande.¹⁶⁸ Bedömningen av en nedsatt arbetsförmåga utifrån bland annat uppgifter i ett läkarintyg ryms, enligt utredningens analys, inom ramen för den befintliga lagstiftningen när det gäller att pröva godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande enligt 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

Det bör dock poängteras att bedömningen av om det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande i socialtjänstlagen är bredare än bara frågan om medicinska skäl att avstå från arbete. En sådan bedömning kan därför, även om det inte finns medicinska skäl att avstå från att vara aktivt arbetssökande, ändå resultera i att det finns andra godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen anser att bedömningen av om ett läkarintyg visar att en biståndssökande inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande ligger inom den bedömning som socialnämnden gör i varje ärende i fråga om förutsättningarna i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

¹⁶⁸ HFD 2011 ref. 49.

Socialnämnden är den aktör som vid ansökan om ekonomiskt bistånd ska bedöma om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom

Utredningen har även analyserat om bedömningen av förmågan att stå till arbetsmarknadens förfogande borde göras av en annan aktör än socialnämnden. Några kommuner menar att bedömningen borde ligga på Försäkringskassan, i sin egenskap av expertmyndighet i frågan. Utredningen delar uppfattningen att Försäkringskassan besitter mycket kompetens och erfarenhet av att bedöma arbetsförmåga utifrån information i läkarintyg. Samtidigt anser utredningen att det är komplext när flera aktörer ska vara involverade i en beslutsprocess om ekonomiskt bistånd. Om prövningen av den nedsatta arbetsförmågan skulle göras hos Försäkringskassan även för biståndsmottagare skulle det innebära ett större behov av informationsöverföring mellan myndigheterna. Information om själva sjukdomstillståndet skulle behöva överföras mellan de båda myndigheterna då det i övrigt är nämndens sak att pröva helhetsfrågan kring de godtagbara skälen för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. En sådan informationsöverföring kan också ifrågasättas av integritetsskäl, då personuppgifter om hälsa och att personen förekommer inom socialtjänsten inte bör spridas hos fler myndigheter än nödvändigt. Dessutom är en sådan lösning komplex och handläggningen kan komma att fördröjas. Det innebär att förvaltningslagens utgångspunkter om att ärenden ska handläggas enkelt och snabbt inte kommer att uppfyllas.

Ansökan om ekonomiskt bistånd handläggs och beslutas av socialnämnden i varje kommun. Det är en självständig process med professionella beslutsfattare som prövar rätten till bistånd utifrån ett helhetsperspektiv i varje enskild situation. Detta innebär en individuell behovsbedömning där flera aspekter sammantaget vägs in i bedömningen. Utredningen anser därför att socialnämnden är bäst lämpad för att i samtliga led göra denna bedömning. Utredningen har uppmärksammat på att socialnämnden kan behöva mer stöd och vägledning i bedömning av läkarintyg, men ser inte att detta i sig är skäl för att frånta socialnämnden ansvar för att göra denna bedömning (se även avsnitt 16.6.3 om behovet av mer kunskap för socialnämnden).

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Ett annat alternativ till att socialnämnden ska göra bedömningen av om en biståndsmottagare har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom hade varit att ställa krav på Försäkringskassan att även för den som saknar en SGI alltid pröva om det finns en nedsättning av arbetsförmågan på grund av medicinska skäl. I dag inleder Försäkringskassan prövningen av rätten till sjukpenning med att fastställa om personen har en SGI. Om personen inte bedöms uppfylla förutsättningarna för SGI avslås ansökan om sjukpenning på denna grund och det sker ingen bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt. En sådan lösning bedöms dock inte som lämplig, eftersom det troligen i många situationer inte finns behov av en sådan bedömning vilket skulle innebära att en stor mängd bedömningar antagligen skulle göras i onödan.

Utredningen har som alternativ även övervägt om det är möjligt att införa en liknande prövning som den som Försäkringskassan i dag gör för den som studerar. Den som har studiestöd från Centrala Studiestödsnämnden, CSN, ska vid sjukdom anmäla frånvaro till Försäkringskassan.¹⁶⁹ Därefter prövar Försäkringskassan, utifrån ansökan och läkarintyg, om förmågan att studera är nedsatt på grund av sjukdom och rapporterar elektroniskt tillbaka till CSN under vilken period studenten i så fall bedöms vara oförmögen att studera. Studenten får därefter behålla sitt studiemedel under den aktuella perioden utan krav på resultat. En sådan lösning, där prövningen skulle göras hos Försäkringskassan även för biståndsmottagare skulle innebära ett större behov av informationsöverföring mellan myndigheterna. Information om själva sjukdomstillståndet skulle behöva överföras även till socialnämnden då det i övrigt är nämndens sak att pröva helhetsfrågan kring de godtagbara skälen för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Samma invändningar mot en sådan hantering som nämnts ovan under rubriken *Socialnämnden är den aktör som vid ansökan om ekonomiskt bistånd ska bedöma om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom* gäller även för den här lösningen. Utredningen bedömer vidare att en sådan lösning innebär ett stort antal prövningar som ska göras hos Försäkringskassan, eftersom antalet sjukskrivna biståndsmottagare är över 25 000 per år.

¹⁶⁹ 3 kap. 24 § studiestödslag (1999:1395) och 3 kap. 26–32 §§ studiestödsförordning (2000:655).

Utifrån den problembild som kommit fram och som beskrivs i avsnitt 16.5.2 samt tidigare i denna bedömning anser utredningen att det är att ta ett steg för långt att i nuläget föreslå en så genomgripande förändring av handläggningen när de bedömningar som behöver göras redan ryms inom den befintliga lagstiftningen.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att samtliga alternativa lösningar är mindre ändamålsenliga.

16.6.3 Det behövs stöd för handläggare inom ekonomiskt bistånd i bedömningen av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt

Förslag: Regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med Försäkringskassan, ta fram ett kunskapsstöd för att tillhandahålla kunskap när det gäller bedömningar av om läkarintyg visar att en persons förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande är nedsatt på grund av sjukdom. Arbetet ska bedrivas i samråd med SKR.

Skäl för förslaget

I utredningens kontakter med kommunerna har det framkommit att det finns behov av mer kunskap inom socialtjänsten för att göra bedömningar om biståndsmottagares arbetsförmåga utifrån information som lämnas i läkarintyg. Även tidigare utredningar¹⁷⁰ har identifierat att det kan saknas kunskap inom socialtjänsten för att göra sådana bedömningar. Sådan kompetens finns i dag hos Försäkringskassan, som har god kunskap och lång erfarenhet av att göra dessa bedömningar.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett stöd, som riktar sig till yrkesutövare inom ekonomiskt bistånd. Stödet ska innehålla kunskap som är till hjälp för bedömningen av informationen i läkarintyget när en person som är sjuk ansöker om ekonomiskt bistånd. Att en person har ett läkarintyg innebär som regel inte att personen under en lång tid ska vara passiv. Tvärtom är läkarintyget en utgångspunkt för socialnämndens dialog med den

¹⁷⁰ SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

biståndssökande för att planera på vilket sätt personen kan delta i insatser och aktiviteter för att återfå arbetsförmåga. Försäkringskassan ska bidra med viktig kunskap i framtagandet av ett sådant stöd och samråd ska ske med SKR.

Ett väl underbyggt stödmaterial för yrkesutövarna ger bättre möjligheter att ytterligare höja kvaliteten i socialnämndens bedömningar och planeringar för att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom ska återfå arbetsförmåga. Det ger också bättre förutsättningar för att åtgärderna som föreslås i detta kapitel verkligen får genomslag.

16.6.4 Socialnämnden får begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering

Förslag: I socialtjänstlagen införs en möjlighet för socialnämnden att begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, under viss tid och med skälig hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar, ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska syfta till att den enskilde får förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Skäl för förslaget

Utredningen konstaterar att det, som nämns i avsnitt 16.4.3, är olika vilka krav som kan ställas på deltagande i rehabiliterande insatser inom sjukförsäkringen respektive inom ekonomiskt bistånd. Inom sjukförsäkringen finns ett stöd i lagstiftningen för att dra in eller sätta ned rehabiliteringsersättningen för den som inte medverkar i den planerade rehabiliteringen. I socialtjänstlagen däremot saknas ett direkt uttalat lagstöd för att villkora ekonomiskt bistånd mot deltagande i arbetslivsrehabiliterande insatser.

Biståndssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom behöver göra det som personen kan för att återfå sin arbetsförmåga och stå till arbetsmarknadens förfogande

Den som uppbär ekonomiskt bistånd förväntas enligt nuvarande lagstiftning, utifrån förmåga, göra vad personen kan för att bidra till sin försörjning. Det gäller även den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. I socialtjänstens uppdrag ingår att utifrån en individuell behovsbedömning ställa krav utifrån förmåga. Således innebär ett läkarintyg inte att personen per automatik är befriad från att göra det som personen kan för att återfå arbetsförmågan och därefter stå till arbetsmarknadens förfogande. Det kan däremot medföra att krav på aktivitet kan behöva anpassas utifrån personens arbetsförmåga. Om socialnämnden ges möjlighet att avgöra vilka krav som ska ställas och vilken insats som är lämplig kan nämnden i varje enskild situation göra denna bedömning i dialog med den enskilde.

Socialnämndens möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare, utifrån förmåga

Som framgår i avsnitt 16.4.7 bedömde mindre än en fjärdedel av kommunerna i utredningens kommunenkät att lagstiftningen i tillräcklig utsträckning ger socialtjänsten möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Samtidigt är det en hög andel av kommunerna som bedömer att det är viktigt med ökade möjligheter att ställa krav på deltagande i aktiviteter. Sådana aktiviteter kan till exempel vara utbildning och rehabilitering för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. I nuläget kan krav på aktivitet endast ställas utifrån bedömningen av om biståndsmottagaren gör vad hen kan för att på sikt bli självförsörjande och därmed inte längre i behov av bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det behöver tydliggöras att socialnämnden har möjlighet att begära att en biståndsmottagare, utifrån dennes individuella förmåga, deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering i syfte att förbättra möjligheterna att i förlängningen återfå förmågan att söka arbete. Detta motsvarar den möjlighet till krav på deltagande i kompetenshøjande insatser som

finns i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen är en ramlagstiftning, men utredningen har ändå valt att föreslå en separat bestämmelse för arbetslivsinriktad rehabilitering. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att reglera möjligheten att begära deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering på ett likvärdigt sätt som nuvarande krav för den som ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen. Eftersom det rör en grupp med ett annat försörjningshinder och annat behov av insatser än i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen krävs en separat bestämmelse.

Arbetslivsrehabiliterande insatser kan tillhandahållas av olika aktörer och vilken insats eller aktivitet som är lämplig för att personen ska återfå sin arbetsförmåga behöver avgöras i det enskilda fallet. Det innebär att kravet på deltagande bygger på förutsättningen att aktören erbjuder och tillhandahåller insatsen. Socialnämnden kan inte förmå andra aktörer att tillhandahålla insatser men får genom den föreslagna bestämmelsen en möjlighet att ställa krav på deltagande i de situationer när sådan insats erbjuds den biståndssökande. Kravet på deltagande ska anpassas utifrån varje persons behov och förutsättningar. Syftet med den arbetslivsrehabiliterande insatsen ska vara att den enskilde ska öka sin arbetsförmåga och därefter kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Bestämmelsen ska inte användas för personer som har problem av mer personlig natur, som till exempel allvarliga missbruksproblem eller andra klart uttalade sociala problem. I sådana fall måste socialtjänsten först på annat lämpligt sätt hjälpa personen med stöd eller andra vårdinsatser.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

En alternativ lösning vore att införa ett absolut krav på deltagande i insatser i rehabiliterande syfte. Utredningen ser dock inte att det hos kommunerna finns behov av ett sådant krav i varje individuellt fall. Dessutom behöver socialnämnden möjlighet att göra bedömningen i den individuella situationen med varje persons egna förutsättningar. Utredningen anser att det är tillräckligt att ge kommunerna möjlighet att ställa kravet när det behövs i det enskilda fallet.

16.6.5 Det delade ansvaret bör kvarstå men samverkan behöver stärkas för att för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd

Bedömning: Det delade ansvaret mellan olika aktörer för stöd och insatser till biståndsmottagare utan SGI bör kvarstå. För att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd behöver dock samverkan mellan de olika aktörerna stärkas.

Det finns förutsättningar i befintliga strukturer för att biståndsmottagare som saknar SGI ska ha möjlighet till ändamålsenligt stöd. Även om förutsättningarna finns fungerar det dock inte ändamålsenligt i praktiken.

Skäl för bedömningen

För att bryta långvarigt biståndsmottagande och underlätta för personer att få en långsiktig lösning på sina försörjningsproblem finns det enligt direktivet behov av en bredare översyn av ansvarsfördelning och samverkan mellan myndigheter, för att tillgodose behovet av ändamålsenligt stöd och vilka myndigheter som ska tillgodose det. En tidigare utredning¹⁷¹ har konstaterat att stödet till personer som har medicinska begränsningar, som saknar SGI och som får försörjningsstöd behöver stärkas.

I utredningens kommunenkät anger endast en av tio kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga. De kommuner som ingått i utredningens nätverk anger vidare att det finns svårigheter för dessa personer dels att få stöd till att utreda sin arbetsförmåga, dels att få stöd i att återfå sin arbetsförmåga. Flera av kommunerna beskriver att det finns svårigheter i samverkan med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen konstaterar att det finns olika arbetssätt, samverkansstrukturer och insatser som har byggts upp för att möta upp behov hos sjuka biståndsmottagare på olika håll i landet. Dessa samverkansformer upplevs fungera väl i den lokala kontexten och stödet till de personer som får del av det upplevs vara ändamålsenligt. Men

¹⁷¹ SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

även om lokalt utformade arbetssätt kan upplevas som framgångsrika är det ingen lösning på den övergripande problematiken eftersom det inte når alla och inte är stabilt över tid.

Det delade ansvaret bör kvarstå

I dag har flera aktörer olika ansvarsområden inom det stöd som personen kan behöva för att återfå sin arbetsförmåga. Kommunernas socialnämnder har den sociala kunskapen samt ansvarar för det ekonomiska biståndet, Försäkringskassan har den försäkringsmedicinska kunskapen samt samordningsansvaret, Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsrehabiliteringen samt har kännedom om förutsättningar på arbetsmarknaden och hälso- och sjukvården har den medicinska kunskapen och ansvaret för den medicinska rehabiliteringen. Samtliga aktörer besitter kompetens och kunskap som var för sig är viktiga delar i ett ändamålsenligt stöd, men utredningen anser att samverkan i större utsträckning behöver fungera som en helhet i förhållande till den berörda personen.

En möjlig lösning för att överbrygga svårigheter i samverkan och de glapp som kan uppstå mellan systemen är att ge ett mer samlat ansvar för stöd till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom till en aktör eller att fördela ansvaret på färre aktörer än i dag. En tidigare utredning¹⁷² har pekat på fördelar med att socialtjänsten får ansvaret för att se till att personer utan SGI får en bedömning av sin förmåga att delta i aktivitet eller kunna söka arbete samt att samordna insatser vid behov. Ställningstagandet grundade sig främst på att socialtjänsten bedömdes vara den aktör som arbetade närmast dessa personer och därmed hade de bästa praktiska förutsättningarna att identifiera personer i behov av stöd.

Denna utredning delar den tidigare utredningens bedömning att socialtjänsten är den aktör som har bäst förutsättning att identifiera personer i behov av stöd, men bedömer samtidigt att en lösning där socialtjänsten eller annan aktör får ett helhetsansvar för att tillse och samordna stöd till personer utan SGI är förenad med flera nackdelar. En svårighet är att den kunskap och kompetens som de olika aktörerna besitter skulle behöva överföras och samlas hos en eller ett

¹⁷² SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

fåtal aktörer, vilket är resurskrävande och tar tid. Att dela samordningsansvaret mellan Försäkringskassan och kommunen med skiljelinje endast i personens ersättning innebär att två aktörer får ett liknande uppdrag, vilket sannolikt inte heller är resurseffektivt i ett samhällsperspektiv. Sveriges 290 kommuner skulle även ha skilda förutsättningar för detta arbete, vilket ökar risken att stödet skulle fungera olika och därmed inte skapa förutsättningar för likställighet i landet.

En annan problematik med en särskild lösning där stödet till sjuk-skrivna utan SGI samlas på en eller färre aktörer är att det innebär att en egen lösning skapas för personer som saknar SGI i förhållande till övriga sjuka. Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att förstärka skillnader och bygga upp särlösningar där frågan om en person har en SGI eller inte, snarare än behovet av stöd, utgör skiljelinjen. Tvärtom anser utredningen att det finns samordningsvinster med att i stället sträva efter att stödet till sjuka biståndsmottagare i större utsträckning ska bli mer likställt stödet till övriga personer utan arbete vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ansvarsfördelningen avseende stödet till personer som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom bör kvarstå.

Samverkan behöver stärkas

Utredningen konstaterar att även om det i dag finns strukturer för att personer som saknar SGI ska kunna få tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga så förefaller det inte fungera ändamålsenligt i praktiken. De ”glapp” i samverkan som finns mellan olika aktörer behöver överbryggas och det behöver finnas starkare incitament för att aktörerna tillsammans ska säkerställa att även personer som saknar SGI får ändamålsenligt stöd. Utredningens bedömning är att det finns behov av flera olika åtgärder parallellt som tillsammans kan leda till att säkerställa ett ändamålsenligt stöd för den som är sjuk och saknar SGI. För att, i ett längre perspektiv, säkerställa ändamålsenligt stöd krävs sannolikt både nationella och lokala insatser som samverkar över tid. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att

samverkan mellan de olika aktörerna behöver stärkas för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Sjukpenning är en arbetsbaserad förmån, vilket innebär att det inte finns någon grundersättning för den som saknar en SGI. För den som har en SGI och rätt till sjukpenning kan Försäkringskassan, vid behov, initiera rehabiliterande åtgärder. Den som saknar SGI får på egen hand ansöka om samordnad rehabilitering.

Ett sätt att möjliggöra att samtliga sjuka får tillgång till ett liknade stöd skulle kunna vara att ge alla som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom tillgång till sjukförsäkringssystemet. En sådan genomgripande förändring skulle dock förutsätta en rad analyser och överväganden som inte ryms inom utredningens uppdrag. Utredningen uppskattar även att en sådan förändring skulle innebära betydande kostnader i form av ersättning till enskilda samt kostnader för de resurser som det skulle krävas av Försäkringskassan för att handlägga ett större antal ärenden. Mot denna bakgrund bedömer utredningen inte att detta ryms inom utredningens uppdrag.

16.6.6 Uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd

Förslag: Regeringen ska ge Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att, gemensamt och i samverkan, ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare som saknar SGI att återfå arbetsförmåga. Arbetet ska bedrivas i samråd med SKR.

Kunskapsstödet ska innehålla en beskrivning av varje aktörs ansvar och uppdrag enskilt och i samverkan. Det ska upprättas en plan för gemensam implementering och uppföljning av kunskapsstödet.

Skäl för förslaget

Kommunerna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården har i dag olika ansvarsområden i det stöd som en person kan behöva. Kommunernas socialnämnder har den sociala kunskapen samt ansvarar för det ekonomiska biståndet, Försäkringskassan har försäkringsmedicinsk kunskap samt samordningsansvaret, Arbetsförmedlingen har den arbetsrehabiliterande kunskapen samt kännedom om förutsättningar på arbetsmarknaden och hälso- och sjukvården har den medicinska kunskapen. Detta innebär att varje aktör har kunskaper som sammantaget kan vara viktiga delar i ett ändamålsenligt stöd till personen.

I utredningens kommunenkät anger endast en av tio kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga. Flera av kommunerna i utredningens nätverk beskriver att det finns svårigheter i samverkan med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen konstaterar att i de situationer där personen har behov av stöd från flera aktörer för att återfå arbetsförmåga så förutsätter den nuvarande ansvarsfördelningen att aktörerna samverkar. Ett sätt att stärka samverkan är att öka kunskapen hos respektive aktör om det egna och övriga aktörers uppdrag och ansvarsområden för att på så sätt identifiera och överbrygga eventuella ”glapp”. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att kunskapen hos respektive aktör kring övriga aktörers uppdrag och ansvarsområden kan behöva stärkas genom framtagandet av ett gemensamt kunskapsstöd.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att gemensamt och i samråd med SKR ta fram ett kunskapsstöd som riktar sig till yrkesutövare hos de olika aktörerna i arbetet med att stödja sjukskrivna utan SGI att återfå arbetsförmåga. Socialstyrelsen föreslås, utifrån sin roll som kunskapsmyndigheten för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, att få i uppdrag att samordna framtagandet. Uppdraget bör utformas så att det bidrar till ett ökat erfarenhetsutbyte och en ökad samverkan mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Att förankra och nå ut till yrkesutövare med ett kunskapsstöd kräver som regel ett aktivt arbete. Det behöver därmed även ingå i uppdraget

att ta fram en gemensam plan för spridning, implementering och uppföljning av kunskapsstödet. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör även få ett särskilt uppdrag att implementera kunskapsstödet i sin ordinarie verksamhet och Socialstyrelsen bör få motsvarande uppdrag för kommuner och regioner. Även om det föreslagna kunskapsstödet inriktas på biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga och saknar SGI, kommer ett sådant stöd sannolikt även bidra till att tydliggöra processer för personer som har nedsatt arbetsförmåga och saknar SGI men som har sin försörjning på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd.

Att samla flera aktörer till ett gemensamt uppdrag är troligen mer resurskrävande än om de olika aktörerna enskilt skulle få i uppdrag ta fram kunskapsstöd. Utredningen bedömer dock att det finns stora samordningsvinster med att aktörerna gemensamt tar fram, implementerar och följer upp ett kunskapsstöd. Arbetsprocessen förväntas bidra till förankring och främja samverkan mellan de olika aktörerna. Dessa samordningsvinster uppnås inte med enskilda uppdrag. Därmed bedömer utredningen att kunskapsstödet behöver tas fram gemensamt och i samverkan mellan aktörerna för att ge goda förutsättningar för både det nationella och det lokala arbetet.

Flera viktiga delar i det nationella kunskapsstödet

Det nationella kunskapsstödet syftar till att utgöra ett stöd för yrkesutövare hos kommunerna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Kunskapsstödet ska beskriva varje aktörs uppdrag och ansvar samt tydliggöra den övergripande processen och ansvarsfördelningen mellan aktörerna när det gäller det stöd som personen kan ha behov av.

En viktig del i det gemensamma kunskapsstödet blir att öka och sprida kunskapen om möjligheten till att beviljas samordnad rehabilitering av Försäkringskassan. För att Försäkringskassan ska få kännedom om personer med behov av samordnad rehabilitering, är myndigheten beroende av att personen själv ansöker. Det förutsätter att den berörda personen har kunskap om möjligheten att ansöka. Socialtjänsten har kontakt med biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som kan ha behov av samordnad rehabilitering och har därmed möjlighet att informera dem. För den som är

sjuk men som saknar SGI är en ansökan om samordnad rehabilitering ingången till att få ta del av det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan mottog under år 2022 endast 556 ansökningar om samordnad rehabilitering i hela landet varav 232 beviljades.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering för personer som är arbetslösa, men även kommuner kan i vissa fall tillhandahålla insatser. Sådana insatser kan även finansieras av samordningsförbunden. I utredningens kontakter med kommuner och regioner har det framkommit att tillgången till ändamålsenliga insatser för biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom är begränsad. Som en del i arbetet med framtagandet av kunskapsstödet kan det därmed finnas behov av att identifiera i vilken utsträckning insatser till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom förekommer, vilken eller vilka aktörer som tillhandahåller sådana insatser och vilka effekter de insatserna ger. I denna del bedömer utredningen att det med fördel kan samordnas med det förslag som utredningen lämnar i avsnitt 14.12.1 om att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja långvariga biståndsmottagare till självförsörjning.

En annan viktig del i kunskapsstödet är att beskriva arbetet med samordnad individuell plan som ett verktyg i samverkan mellan aktörerna. Utredningen lämnar i kapitel 16 i detta betänkande även förslag om utökad medverkan i samordnad individuell plan som kommer att medföra behov av att tillskapa gemensamma arbetssätt i samverkan främst hos socialtjänsten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Även här kan ett gemensamt kunskapsstöd fylla ett syfte.

Ett nationellt kunskapsstöd kan ge ökade förutsättningar för samverkan nationellt och lokalt

Kunskapsstödet syftar till att beskriva varje aktörs ansvarsområde och hur samverkan kan utformas, nationellt och lokalt. Det finns en rad exempel på att samverkan kring biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom fungerar väl lokalt. Men ett nationellt kunskapsstöd kan fylla en funktion för att säkerställa ett ändamålsenligt stöd som är tillgängligt för fler, skapa stabilitet över tid och ge en likställighet i landet. Ett sådant kunskapsstöd

kan ge förutsättningar och ramar för den samverkan och det arbete som behöver byggas upp i den lokala kontexten exempelvis genom att skapa förutsättningar för en ökad samsyn, underlätta lokal samverkan och sprida lärande exempel.

17 Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan

I utredningens uppdrag ingår att se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan (SIP). Angående Statens institutionsstyrelse är uppdraget avgränsat till vuxna som vårdas enligt lagen om vård av missbrukare¹ (LVM). Vid behov ska utredningen lämna förslag som underlättar samverkan mellan de olika aktörerna.

Kapitlet inleds med en beskrivning i avsnitt 17.1 av bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter. Därefter följer i avsnitt 17.2 nuvarande bestämmelser och rättstillämpning, följt av en genomgång i avsnitt 17.3 av arbetet med samordnad individuell plan i praktiken samt en beskrivning i avsnitt 17.4 av olika aktörers nuvarande samverkan i arbetet med samordnad individuell plan och även behov av att stärka samverkan. Vidare följer en redogörelse i avsnitt 17.5 för förslag som redan bereds i Regeringskansliet, utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 17.6 samt avslutningsvis utredningens förslag och bedömningar i avsnitt 17.7.

17.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I direktivet beskrivs att biståndsmottagare ofta kan befinna sig i en komplex situation och att det inte alltid är uppenbart huruvida en person behöver försörjningsstöd beroende på i första hand arbetslöshet eller om det även finns annan problematik. Vidare framgår att

¹ Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

olika aktörer kan göra olika bedömningar av om en person verkligen är anställningsbar och står till arbetsmarknadens förfogande.

I direktivet anges att en lagreglerad stödstruktur kan underlätta samverkan när en person behöver insatser eller åtgärder från olika huvudmän. Regeringen menar att det därmed finns behov av att underlätta samverkan och tydliggöra roller mellan olika aktörer.

En samordnad individuell plan kan beskrivas som en vård- och omsorgsplan som anger vilka åtgärder och insatser en person har behov av från både hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten och som tagits fram genom samordnad vård- och omsorgsplanering.² Bestämmelserna om samordnad individuell plan är generellt utformade och rör all samverkan mellan regionen och kommunen, oavsett vilken insats det rör sig om. Utredningen har tolkat uppdraget som att det *inte* innefattar att se över hur den befintliga samverkan med samordnad individuell plan mellan kommunen och regionen kan stärkas, utan enbart med övriga aktörer. Eftersom utredningens uppdrag är inriktat på socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd avgränsas uppdraget till de samverkanskontakter som behövs gällande mottagare av ekonomiskt bistånd.

17.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

I detta avsnitt beskrivs nuvarande bestämmelser om samordnad individuell plan utifrån gällande reglering för samverkan mellan flera aktörer, bedömning av behovet och genomförandet av samordnad individuell plan samt förutsättningar för att dela information mellan aktörer.

17.2.1 Samordnad individuell plan reglerar samverkan mellan flera aktörer

Bestämmelser om samordnad individuell plan infördes den 1 januari 2010 och reglerades samtidigt i hälso- och sjukvårdslagen och i socialtjänstlagen.³ Bestämmelserna är i allt väsentligt likalydande och reglerar ett gemensamt ansvar mellan hälso- och sjukvården

² www.termbank.socialstyrelsen.se, hämtad 2024-11-25.

³ 3 f § hälso- och sjukvårdslag (1982:763), numera överförd till 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslag (2017:30), och 2 kap. 7 § socialtjänstlag (2001:453).

(regionen) och kommunen för att upprätta en individuell plan när en person har behov av insatser från båda aktörerna. Alla som har behov av samordnade insatser omfattas, och bestämmelserna är således inte begränsade till någon särskild grupp av personer. En förutsättning för att kunna utnyttja möjligheten till en samordnad individuell plan är dock att den enskilde samtycker till att upprätta en plan.⁴

Skyldigheten att initiera och delta i samordnad individuell plan är bara lagreglerad för kommunen och regionen, även om andra aktörer kan bidra.

Redan innan bestämmelserna om samordnad individuell plan infördes fanns lagstiftning och föreskrifter om individuella planer och vårdplaner hos olika aktörer som syftade till att säkerställa att individens behov tillgodoses. Sådan lagstiftning finns också kvar efter införandet av samordnad individuell plan.⁵ Lagstiftaren ansåg dock att det krävdes en särskild lagstiftning för att tydliggöra de båda huvudmännens gemensamma ansvar för personer med behov av insatser från både hälso- och sjukvård och socialtjänst.⁶ Lagstiftningen om samordnad individuell plan i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen är mycket kortfattad och en stor del av de mer praktiska aspekterna kring genomförandet berörs endast i förarbetena.

Det finns också bestämmelser om samordnad individuell plan i 4 kapitlet lagen om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård.⁷ En samordnad individuell plan som upprättas med stöd av dessa bestämmelser har samma förutsättningar som när bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen tillämpas, men med tillägget att den kommunala hälso- och sjukvården också omfattas av lagstiftningen.⁸

⁴ 16 kap. 4 § andra stycket hälso- och sjukvårdslag, HSL, och 2 kap. 7 § första stycket socialtjänstlag, SoL, samt prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 20.

⁵ Exempelvis individuella planer för personer som omfattas av 10 § lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

⁶ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 19.

⁷ Lag (2017:612) om samverkan från slutet hälso- och sjukvård.

⁸ 4 kap. lag om samverkan vid utskrivning från slutet hälso- och sjukvård.

17.2.2 Behovet av samordnad individuell plan bedöms i det enskilda fallet av regionen eller kommunen

När en person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska en samordnad individuell plan initieras. Ansvar för att uppmärksamma behovet ligger hos den aktör personen har kontakt med. En person kan också själv ta initiativ till en samordnad individuell plan och enligt förarbetena bör en samordnad individuell plan bara i undantagsfall nekas om personen själv bedömer att det finns behov.⁹

Det är inget som hindrar att en annan aktör, än de ovan nämnda, lämnar en impuls om behovet av samordning, förutsatt att sekretessregleringen beaktas. Ansvar för att slutligt bedöma om det behövs en samordnad individuell plan för att personen ska få sina behov tillgodosedda ligger enligt förarbetena dock på regionen eller kommunen. En plan ska inte upprättas i onödan.¹⁰

För att ta ställning till behovet av en samordnad individuell plan behöver en behovsbedömning göras. Omfattningen av behovsbedömningen kan variera utifrån omständigheterna i den enskilda situationen. Behovet kan identifieras genom en utredning av en biståndsansökan, eller att personen efterfrågar hjälp och stöd inom ett område som en annan aktör ansvarar för. Behovet kan också identifieras utifrån beskrivningar av situationen som kommer från närstående till den person det gäller.¹¹

17.2.3 Upprättande av en samordnad individuell plan

När aktörerna har fastställt behovet av en samordnad individuell plan ska en planering hållas där en individuell plan upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.¹²

⁹ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 20, 25 och 26.

¹⁰ 16 kap. 4 § HSL, 2 kap. 7 § SoL och prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 20–22.

¹¹ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 21.

¹² 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § HSL.

Innehållet i planen regleras i lagen

Av lagens bestämmelser framgår uttryckligen vad som ska ingå i planen. Till det hör vilka insatser som behövs, vilka insatser som respektive huvudman ska svara för, vilka åtgärder som vidtas av någon annan än regionen och kommunen och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen. Att ha det övergripande ansvaret för planen innebär bland annat att vara sammankallande till möten och att ha kontakt med personen.¹³

Av förarbetena framgår bland annat att planen är tänkt att tydliggöra för den enskilde vilka krav som kan ställas på de olika aktörerna och hur ansvaret är fördelat dem emellan. Den individuella planen bör, när det är lämpligt, innehålla mål för insatsen. Dessa bör utformas dels av de professionella aktörerna, dels av personen själv. Ibland sammanfaller dessa mål och ibland kan de skilja sig åt. Om det finns väsentliga skillnader mellan målen som sätts av de professionella aktörerna och personen själv bör detta också framgå. Målen bör anges både på kortare och längre sikt så att planering av insatser kan ske utifrån olika tidsperspektiv. Behovsbedömningen bör vara systematisk och dokumenteras så att uppföljningar blir möjliga. Personen bör få ta del av den upprättade individuella planen i skriftlig form.¹⁴

Insatser från andra aktörer dokumenteras också i planen

I planen kan det bli aktuellt med insatser från andra aktörer än kommun och region. Det kan till exempel röra sig om arbetslivs-inriktad rehabilitering som hanteras av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Eftersom planen inte kan upprättas utan samtycke från den berörda personen, kan insatser från andra aktörer bara dokumenteras om det finns samtycke.¹⁵

Enligt förarbetena ska det vidare framgå vilka insatser respektive huvudman ska svara för, om insatsen medför kostnader utöver det ansvar som respektive aktör har enligt lag. Planeringens syfte är dock inte huvudsakligen att reglera de ekonomiska kostnaderna, utan att tillgodose personens behov av hälso- och sjukvård samt socialtjänst.¹⁶

¹³ 16 kap. 4 § HSL, 2 kap. 7 § SoL och prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirfrågor m.m., s. 24.

¹⁴ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirfrågor m.m., s. 23 och 25.

¹⁵ 2 kap. 7 § SoL, 16 kap. 4 § HSL och prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirfrågor m.m., s. 23.

¹⁶ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirfrågor m.m., s. 24.

Även när hälso- och sjukvård eller andra insatser utförs av privata aktörer framgår det av förarbetena att det ändå åligger regionen och kommunen att se till att den som får sitt vårdbehov tillgodosett genom privata aktörer får tillgång till samordning.¹⁷

Den aktör som kallar till planeringen behöver inte vara densamma som den som sedan är ansvarig för planen. Huvudregeln bör, enligt förarbetena, vara att den aktör som har mest kontakt med personen ansvarar för planen.¹⁸

17.2.4 Samtycke är en förutsättning för att kunna dela information mellan myndigheter vid en samordnad individuell plan

Av lagstiftningen framgår att en första förutsättning för att upprätta en samordnad individuell plan är att den enskilde samtycker till det. I förarbetena framgår dessutom att i de fall personens tillstånd medför att hon eller han inte kan lämna samtycke till att upprätta en plan bör kontakt tas med närstående för att få en uppfattning om personens inställning.¹⁹ Den andra förutsättningen är att sekretessregleringen behöver beaktas, vilket kommer att beskrivas fortsättningsvis.

Överföring av uppgifter som omfattas av sekretess

När en samordnad individuell plan upprättas medför det att uppgifter om enskilda överförs mellan olika myndigheter. Många av de uppgifter som normalt förekommer i en samordnad individuell plan omfattas av reglerna om sekretess.

Sekretessregleringen inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.²⁰ Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, vilket

¹⁷ 15 kap. 1 § HSL och 2 kap. 5 § SoL.

¹⁸ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirågor m.m., s. 24.

¹⁹ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirågor m.m., s. 30.

²⁰ 26 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

innebär att huvudregeln är sekretess. Innebörden av begreppet ”personliga förhållanden” ska enligt förarbetena bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Regleringen omfattar många olika förhållanden, till exempel så olika saker som en enskilds adress, ytt-ringar av en psykisk sjukdom, uppgifter om enskildas namn och ekonomiska förhållanden.²¹ Huruvida en person har eller har haft kontakt med socialtjänsten eller inte utgör även det en sekretess-reglerad uppgift om personliga förhållanden.²²

Sekretessregleringen inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvårdssekretess är uppbyggd på ett liknande sätt som socialtjänstsekretessen. Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.²³

Med ”hälso- och sjukvård” avses i bestämmelsen i första hand de åtgärder som omfattas av begreppet enligt hälso- och sjukvårdslagen.²⁴ Begreppet omfattar därmed såväl åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador som sjuktransporter.²⁵ Den kommunala hälso- och sjukvården tillhör dock i sekretesshänseende samma verksamhetsområde²⁶ som den kommunala socialtjänsten.²⁷ Hälso- och sjukvård som bedrivs i enskild regi omfattas inte av paragrafen. För sådan verksamhet gäller i stället bestämmelser om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen (2010:659). Uttrycket ”hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden” i 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) omfattar enligt för-

²¹ Prop. 1979/80:2 Med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 84, RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 Några frågor om sekretess m.m., s. 45.

²² Lenberg, Tansjö och Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 §.

²³ 25 kap. 1 § första stycket OSL.

²⁴ 25 kap. 1 § första stycket OSL.

²⁵ 2 kap. 1 § HSL.

²⁶ Det är alltså inte fråga om olika verksamhetsgrenar. Att det inom verksamhetsområdet inte finns några ”sekretessgränser” innebär emellertid inte att uppgifter hur som helst får föras vidare inom myndigheten eller verksamhetsområdet. Endast befattningshavare som för sitt arbete behöver olika uppgifter får ta del av sådana om de omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Se prop. 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m., s. 85.

²⁷ Prop. 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m., s. 84–86.

arbetena i princip alla uppgifter om en person från uppgift om adress till uppgift om sjukdomstillstånd.²⁸

*Sekretessreglering inom Kriminalvården
och Statens institutionsstyrelse*

Sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller som huvudregel inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Sekretess gäller dock för uppgift i ett sådant beslut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.²⁹ Bland annat kan uppgift om vad klienten har dömts för, påföljd och personalia omfattas av sekretess. Även uppgifter om de dömda som framkommer under själva verkställigheten och som finns i bland annat behandlingsjournaler kan omfattas av sekretess. Kriminalvårdssekretessen avgränsas med ett rakt skaderekvisit och omfattar i första hand den dömda och dennes närstående, men även andra personer kan omfattas.³⁰ Enligt Justitieombudsmannen (JO) kan Kriminalvården, med stöd av generalklausulen³¹, samarbeta med socialtjänsten för att bland annat se till att olika stödande insatser som behövs vid frigivning kommer till stånd. JO konstaterar att samarbetet mellan myndigheter har gränser och att det kan vara i hög grad olämpligt, och sakna lagstöd, om samarbetet medför att uppgifter som omfattas av sekretess byts mellan myndigheter utan att den enskilde ger sitt medgivande. Var gränsen går måste bedömas från fall till fall.³²

Inom Statens institutionsstyrelse bedrivs verksamhet rörande enskilda som kan falla inom hälso- och sjukvårdssekretessen eller inom socialtjänstsekretessen.

²⁸ Prop. 1979/80:2 Med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 84.

²⁹ 35 kap. 15 § OSL.

³⁰ Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (22 nov. 2023, version 28, JUNO), kommentaren till 35 kap. 13 §.

³¹ 10 kap. 27 § OSL.

³² JO 2010/11 s. 625.

Socialförsäkringssekretess och sekretess inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Hos Försäkringskassan gäller sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt viss uppräknad lagstiftning.³³ Sekretessen kan exempelvis gälla uppgifter om en persons sociala förhållanden, hälsotillstånd, sjukperioder eller liknande, men även om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenningens storlek.

I Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.³⁴ Uppgifterna kan förekomma i exempelvis individuella handlingsplaner, aktivitetsrapporter samt i övrigt i Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden och kan bland annat röra enskildas hälsa eller funktionsnedsättning, arbetslivserfarenhet, utbildningsbakgrund och familjeförhållanden.³⁵

Sekretess gäller som huvudregel såväl mot enskilda som mot andra myndigheter, men även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.³⁶ För att en sekretessreglerad uppgift ska kunna lämnas mellan, och i vissa fall inom, myndigheterna krävs därför att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet i OSL eller annan författning.

Sekretessbrytande samtycke krävs

När en samordnad individuell plan ska upprättas krävs inte enbart ett samtycke för att planen ska kunna upprättas, utan i de flesta fall även ett samtycke från den enskilde för att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas vidare mellan myndigheterna.³⁷ Av 12 kapitlet OSL framgår att den enskilde förfogar över sin egen sekretess och därmed kan samtycka till att uppgifter lämnas ut till en annan myndig-

³³ 28 kap. 1 § OSL.

³⁴ 28 kap. 11 § OSL.

³⁵ Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (22 nov. 2023, version 28, JUNO), kommentaren till 28 kap. 11 §.

³⁶ 8 kap. 1 och 2 §§ OSL.

³⁷ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 30.

het.³⁸ JO har uttalat att det är varje myndighets ansvar att inhämta den enskildes eventuella samtycke till att bryta den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne och att säkerställa i förhållande till vem och i vilken utsträckning samtycket gäller. Ett sådant samtycke ska även dokumenteras.³⁹

I den händelse att en person på grund av sitt tillstånd inte kan lämna sitt samtycke till att en samordnad individuell plan upprättas och sådant i stället inhämtas från närstående behöver det finnas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av sekretessreglerade uppgifter utan samtycke från personen själv. En sådan bestämmelse finns i 25 kap. 13 § OSL avseende hälso- och sjukvårdssekretess. Någon motsvarande bestämmelse finns dock inte avseende socialtjänsten.

17.3 Arbetet med en samordnad individuell plan i praktiken

I detta avsnitt beskrivs arbetet med samordnad individuell plan i praktiken. Avsnittet inleds med en redogörelse för vilka biståndsmottagare som kan ha behov av en samordnad individuell plan, följt av en genomgång av tidigare översyner och kartläggningar samt pågående uppdrag inom området. Därefter beskrivs användningen på lokal nivå samt samordnad individuell plan i förhållande till andra planer och mötesformer för individuell samverkan. Avslutningsvis redogörs för den information och kännedom som finns om samordnad individuell plan.

17.3.1 Biståndsmottagare med behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård kan ha behov av en samordnad individuell plan

Förutsättningen för att en samordnad individuell plan ska bli aktuell är att personen har behov av insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Biståndsmottagare som är i behov av en samordnad individuell plan återfinns sannolikt främst bland dem med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg eller arbetshinder/

³⁸ Att ett sådant samtycke fungerar sekretessbrytande förtydligas i 10 kap. 1 § OSL.

³⁹ JO beslut 2011-05-31, dnr 6300-2009.

sociala skäl. Men det kan även finnas biståndsmottagare med andra försörjningshinder som är i behov av en samordnad individuell plan. Samordningsförbundet i Stockholms stad beskriver till exempel i rapporten SIP-samordnarprojektet att det utöver sjukskrivna biståndsmottagare även finns personer som står långt från arbetsmarknaden och som upprepade gånger påbörjat olika arbetsrehabiliterande insatser, men av olika skäl inte kunnat slutföra dessa, som kan ha behov av en samordnad individuell plan. Dessa personer har sällan en etablerad kontakt med hälso- och sjukvården och har därmed inte läkarintyg, men kan ha behov av en samordnad planering för att komma vidare.⁴⁰

17.3.2 Tidigare översyner och kartläggningar

Flertalet av de kartläggningar och översyner om samordnad individuell plan som finns på nationell nivå avser främst området barn och unga. När det gäller vuxna, inte minst vuxna med ekonomiskt bistånd, är tillgången till översyner mer begränsad. I detta avsnitt beskrivs en förstudie och en översyn som har beröringspunkter med utredningens uppdrag i denna del.

År 2020 publicerade Sveriges kommuner och regioner (SKR) en förstudie, Att stärka samverkan med hjälp av SIP.⁴¹ Förstudien var en del i en överenskommelse inom området psykisk hälsa som regeringen och SKR träffat 2019.⁴² Förstudien innehöll en kartläggning av nuläget avseende det pågående utvecklingsarbetet och rekommendationer för framtida arbete med samordnad individuell plan.

Framgångsfaktorer och hinder identifierades inom ramen för förstudien. Upplevda framgångsfaktorer i arbetet var samsyn och samverkan mellan aktörer, användarvänligt och tillgängligt it-stöd samt tillhandahållande av informations- och stödmaterial. Upplevda hinder var exempelvis begränsad kunskap, bristande efterfrågan och bristande möjlighet till delaktighet hos personen samt otydlighet kring aktörers uppdrag, roll och ansvar samt avsaknad av enhetliga system för uppföljning och tillsyn. Det framtida utvecklingsarbetet föreslogs involvera nationella aktörer, representanter för kommu-

⁴⁰ Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, s. 19.

⁴¹ SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP.

⁴² Regeringskansliet, Socialdepartementet och SKR (2019) Överenskommelse inom området psykisk hälsa 2019.

ner och regioner, andra aktörer med expertis och erfarenhet av samordnad individuell plan samt brukar-, patient- och anhörigorganisationer.⁴³

År 2017 genomförde riksdagen, genom socialutskottet, en översyn av arbetet med samordnad individuell plan. Studien inriktades på barn med funktionsnedsättning och äldre multisjuka, men det som framkom kan vara relevant för flera grupper. Som framgångsfaktorer i arbetet med att genomföra lagstiftningen lyftes kunskap om hur man samverkar och hur en samordnad individuell plan utformas samt att ha en erfaren mötesledare för SIP-mötet. Översynen identifierade även ett antal hinder för samverkan mellan huvudmännen. Till hindren hörde till exempel bristande tid och kunskap, bristande samsyn mellan aktörer, otydlig ansvarsfördelning, begränsad brukardelaktighet och att sekretesslagstiftningen i vissa fall försvårar arbetet över myndighetsgränser. Översynen beskrev även risken med att för många olika planer kan leda till att regelverken uppfattas som svåröverskådliga.⁴⁴

17.3.3 Regeringen har gett Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka och analysera bestämmelserna om individuell plan

Regeringen har i januari 2024 gett Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka och analysera tillämpningen av bestämmelserna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen om individuell plan. Det kan till exempel innebära uppgifter om i vilka sammanhang eller situationer som individuella planer har upprättats, hur ofta planen upprättas tillsammans med den enskilde, hur ofta en sådan plan uppdateras och vilken information som dokumenteras i den individuella planen. Myndigheten ska undersöka hur informationsutbyte mellan aktörer inom socialtjänst och hälso- och sjukvård kan uppnås mest effektivt, för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och ta tillvara på den erfarenhet och kunskap som finns hos olika myndigheter och organisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 28 november 2025.⁴⁵

⁴³ SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 55–58.

⁴⁴ Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.

⁴⁵ Regeringsbeslut 2024-01-18, Uppdrag om tillämpningen av bestämmelserna i Socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) om individuell plan.

17.3.4 Användningen av samordnad individuell plan

Det finns ingen samlad nationell statistik avseende användningen av samordnad individuell plan för mottagare av ekonomiskt bistånd. I SKR:s förstudie från 2020 genomfördes dock en nulägeskartläggning av användningen.⁴⁶ Enligt kartläggningen varierade användningen av samordnad individuell plan mellan olika delar av Sverige och man hade lokalt kommit olika långt i implementeringen. Det förekom också skillnader i vilka arbetssätt som användes och hur väl dessa fungerade.

Det har under flera år pågått ett implementeringsarbete med samordnad individuell plan i regionernas psykiatriska verksamheter och i den kommunala socialtjänsten med hjälp av statliga satsningar.⁴⁷ Uppföljningar av detta arbete har bland annat visat att lagstiftningen om samordnad individuell plan haft bättre genomslag för barn och unga med funktionsnedsättningar än för äldre och multisjuka.⁴⁸

I utredningens kommunenkät uppger 40 procent av kommunerna att de använder samordnad individuell plan i stor utsträckning inom ekonomiskt bistånd och 58 procent att de använder det i viss utsträckning. Endast 2 procent av kommunerna använder inte alls samordnad individuell plan.

Det lokala arbetet med samordnad individuell plan ser olika ut i landet

På olika håll i landet pågår lokala utvecklingsarbeten för att stödja och underlätta samverkan med samordnad individuell plan. Det kan innebära både att bygga upp strukturer för samverkan samt att ta fram information eller andra former av stöd.

Strukturen och arbetssätten för samverkan med samordnad individuell plan ser olika ut i olika delar av Sverige. I flera regioner och kommuner finns lokala riktlinjer och överenskommelser. De lokala riktlinjerna ger mer detaljerat stöd än lagstiftningen kring hur

⁴⁶ SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP.

⁴⁷ SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 17–20 och 55.

⁴⁸ Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.

arbetet med samordnad individuell plan kan bedrivas. På flera håll kompletteras riktlinjer med metodstöd för att underlätta arbetet.⁴⁹

Överenskommelser om utökad samverkan med andra aktörer på liknande villkor förekommer

På en del håll finns överenskommelser om samverkan där även andra aktörer än de som nämns i lagstiftningen deltar i samverkan med samordnad individuell plan på liknande villkor. Exempel på detta finns i insatser som de tre samordningsförbunden Varend⁵⁰, Sunnerbo⁵¹ och Samspelet⁵² finansierar. I dessa samordningsförbund finns samverkansöverenskommelser med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan på samma villkor som med socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Överenskommelserna innebär både en möjlighet att initiera en samordnad individuell plan och ett krav på deltagande.⁵³

SIP-samordnare kan ha olika roller

I en del kommuner och regioner finns särskilda SIP-samordnare eller SIP-stödjare.⁵⁴ En SIP-samordnare kan även arbeta i en insats som samordningsförbunden finansierar.⁵⁵ Rollen som SIP-samordnare kan vara både strategisk och operativ utifrån verksamheternas behov. Ibland kan SIP-samordnaren fungera som länken mellan ledningen och de handläggare som arbetar med samordnad individuell

⁴⁹ Se till exempel www.vardsamverkan.se/omraden/samordnad-individuell-plan-sip/sip-riktlinje-och-bilagor/, hämtad 2024-11-23, www.storstthlm.se/samverkansomraden/god-och-nara-vard-och-omsorg/kommuner-och-region-stockholm-i-samverkan/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23 och www.finsamjonkopingslan.se/hoglandet/aktuella-samverkansfragor/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23.

⁵⁰ Samordningsförbundet Varend består av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, region Kronoberg kommunerna Alvesta, Lessebo, Tingsryd, Uppvidinge och Växjö.

⁵¹ Samordningsförbundet Sunnerbo består av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, region Kronoberg, kommunerna Ljungby, Älmhult och Markaryd.

⁵² Samordningsförbundet Samspelet består av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, region Värmland och kommunerna Karlstad, Hammarö och Kristinehamn.

⁵³ www.sfvarend.se/l/insatser/24884, hämtad 2024-11-23 och

www.sunnerbosf.se/l/insatser/26590, hämtad 2024-11-23.

⁵⁴ www.uppdragpsyiskhalsa.se/sip/samordnare/, hämtad 2024-11-23 och Socialstyrelsen (2019) Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa, s. 81.

⁵⁵ www.finsamdalarne.se/fabo/samverkan-i-falun/pagaende-verksamheter/sip-samordnare, hämtad 2023-07-18 och Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, rapport om strukturell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad.

plan, men samordnaren kan även arbeta mot flera olika huvudmän. På en del ställen fungerar SIP-samordnaren som en neutral part som kallar till möten, är mötesledare, ansvarar för dokumentationen och driver processen.⁵⁶ När det gäller arbetet med ekonomiskt bistånd kan SIP-samordnaren fungera både som en expert inom samordnad individuell plan och som ett stöd för handläggare i arbetet med sjuk-skrivna biståndsmottagare.⁵⁷

Digitala lösningar underlättar samverkan

I flera regioner och kommuner har man tagit fram digitala sam-verkanslösningar för att stödja processen med att upprätta och doku-mentera samordnad individuell plan.⁵⁸ Det förekommer även att SIP-möten kan genomföras digitalt och att både den berörda per-sonen och representanter för olika aktörer kan delta på distans.⁵⁹

I den kommunenkät som utredningen genomfört uppgav 64 pro-cent av kommunerna att ökad tillgång till digitala lösningar i sam-verkan med samordnad individuell plan var mycket viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan för biståndsmottagare, och 25 procent angav att det var ganska viktigt. Det var 9 procent som bedömde att det inte var viktigt och 3 procent kunde inte be-döma om det var viktigt.

⁵⁶ www.uppdragpsyiskhalsa.se/sip/samordnare/, hämtad 2024-11-23 och www.skr.se/skr/halsasjukvard/patientinflytande/samordnadindividuelltplansip/utbildningsipsamordnare.35044.html, hämtad 2024-01-26 och Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, rapport om strukturell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad.

⁵⁷ Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, rapport om struk-turell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad.

⁵⁸ Se till exempel <https://samverkan.regionssormland.se/for-vardgivare/nara-var-d-och-halsa-i-samverkan/vuxna/sip-samordnad-individuell-plan/>, hämtad 2024-08-02 och www.regionblekinge.se/halsa-och-var-d/for-vardgivare/samverkan-blekinge/avtal-overenskommelser-och-rutiner/samordnad-halsa-var-d-och-omsorg/verktyg/prator.html, hämtad 2024-11-23.

⁵⁹ Se till exempel www.vardsamverkan.se/omraden/samordnad-individuell-plan-sip/stodmaterial/forvantningar/digitala-moten/, hämtad 2024-11-23 och www.xn--vrdsamverkanskne-dobn.se/2019/06/05/digital-sip-viktigt-steg-mot-okad-patientsakerhet-och-delaktighet/, hämtad 2024-11-23.

17.3.5 Samordnad individuell plan som arbetsprocess för individuell samverkan

När flera olika aktörer är inblandade och ger stöd till en person kan det ibland vara svårt för personen att veta vilken aktör som ska göra vad. Det kan leda till att ett stort ansvar för att samordna och vidarebefordra information mellan aktörerna vilar på personen eller dennes närstående.⁶⁰ I dessa situationer kan en samordnad plan ge en överblick av ansvarsfördelningen och på så sätt underlätta för den berörda personen.

Processen med att ta fram en samordnad individuell plan inleds när ett behov av samordning uppdagas för en person. När ett samtycke inhämtats från personen kan ett nästa steg vara en förplanering avseende vilka aktörer som ska vara med på planeringsmötet och vad som behöver tas upp. Därefter skickas en kallelse till mötesdeltagarna så att samtliga aktörer har möjlighet att förbereda sig för mötet. När mötet äger rum fastställs ofta målsättningar, eventuella insatser planeras och en ansvarsfördelning tydliggörs. Vid samma möte kan en huvudansvarig för planen utses och det bestäms även när planeringen ska följas upp. Vid uppföljningen ses planeringen över utifrån hur det har fungerat och om något behöver förändras. Det avgörs även om samordningen ska fortsätta eller avslutas.⁶¹

En samordnad individuell plan ska, liksom många av socialtjänstens insatser, utformas och genomföras tillsammans med personen det berör.⁶² Det innebär att personen ska ges möjlighet att delta aktivt och att personens behov och önskemål, så långt det är möjligt, utgör utgångspunkten för planeringen.⁶³

17.3.6 Övriga planer och mötesformer

Socialtjänstens insatser för personer ska enligt socialtjänstlagen utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar.⁶⁴ För samverkan kring personer med behov av samordnade insatser kan det finnas flera olika planer och mötesformer som

⁶⁰ SKR (2018) Använd SIP – ett verktyg vid samverkan, s. 9.

⁶¹ SKR (2018) Använd SIP – ett verktyg vid samverkan, s. 12–13.

⁶² 3 kap. 5 § SoL.

⁶³ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 23–26.

⁶⁴ 3 kap. 5 § SoL.

kan vara aktuella och som strukturellt påminner om samverkan med samordnad individuell plan.

Samordnad individuell plan är en av flera individuella planer

Kommuner och regioner kan ha en skyldighet att upprätta även andra planer än samordnad individuell plan inom vården och omsorgen. Dessa regleras i lagstiftning eller i föreskrifter. Ett exempel på en annan lagstadgad plan är individuell plan enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).⁶⁵ Den plan som ska erbjudas den som har en insats enligt LSS ska på liknande sätt som en samordnad individuell plan innehålla beslutade och planerade insatser och upprättas i samråd med den berörda personen.

Inom socialtjänsten arbetar man även med genomförandeplaner som upprättas tillsammans med den berörda personen, och som beskriver hur och när insatser ska genomföras. Där framgår också ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.⁶⁶

En rapport från riksdagen har tidigare fört fram att det kan vara problematiskt med olika planer som tangerar varandra och att för många planer leder till att regelverken blir svåröverskådliga och kan ge upphov till förvirring.⁶⁷ I förarbetena till införandet av bestämmelserna om samordnad individuell plan framgår dock att om det redan finns en plan enligt någon annan bestämmelse, eller på frivillig grund, är det tillräckligt med den planen så länge samtliga föreskrivna krav är uppfyllda.⁶⁸

Försäkringskassan ska upprätta en rehabiliteringsplan för en person som behöver en rehabiliteringsåtgärd, för vilken rehabiliteringsersättning kan lämnas. Planen ska i den utsträckning det är möjligt upprättas i samråd med personen. En rehabiliteringsplan ska ange de rehabiliteringsåtgärder som kan komma i fråga, vem som har ansvar för rehabiliteringsåtgärderna, en tidsplan för rehabiliteringen och de uppgifter i övrigt som behövs för att genomföra rehabiliteringen. Försäkringskassan ska fortlöpande se till att rehabiliteringsplanen följs och att det vid behov görs ändringar i planen.⁶⁹

⁶⁵ 10 § LSS.

⁶⁶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

⁶⁷ Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.

⁶⁸ Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirågor m.m., s. 26.

⁶⁹ 30 kap. 12–14 §§ SFB.

Det finns flera mötesformer för individuell samverkan

Förutom möten för att upprätta och följa upp en samordnad individuell plan finns det även andra mötesformer som används i individuell samverkan.

Försäkringskassan kan kalla till ett *avstämningmöte* där den berörda personen, Försäkringskassan och vårdgivaren deltar. Även andra aktörer kan vara med, till exempel personens arbetsgivare, Arbetsförmedlingen eller anhöriga. Avstämningmötet syftar till att klarlägga hur personens arbetsförmåga kan tas tillvara och vilka behov av och möjligheter till rehabilitering som finns. Utifrån behoven och möjligheterna kan deltagarna planera vilka insatser som behövs för att personen ska kunna återgå i arbete.⁷⁰ Försäkringskassan erbjuder också ett omställningsmöte tillsammans med Arbetsförmedlingen i samband med avslag på ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning för personer som är arbetslösa eller som inte kan återgå till sin tidigare arbetsgivare. Omställningsmötet syftar till att personens övergång till Arbetsförmedlingen ska bli så bra som möjligt och att personen ska få den information som behövs i övergången.⁷¹

Flera samordningsförbund finansierar insatser som brukar kallas *myndighetsgemensamma team-möten*. Team av detta slag kan bestå av representanter från olika aktörer, till exempel socialsekreterare, arbetsförmedlare, rehabiliteringskoordinatorer och försäkringsutredare på Försäkringskassan. Dessa träffas tillsammans med den berörda personen. Syftet kan vara att ge information, vägledning och kunskap om vilka insatser och stöd som finns inom de olika myndigheterna och verksamheterna. Ofta formuleras en gemensam plan för hur personen utifrån sin situation, och givet de planerade insatserna, ska kunna öka sina möjligheter att nå arbete eller studier och bli självförsörjande. Planen från team-mötet kan sedan följas upp efter viss tid.⁷²

⁷⁰ Försäkringskassan (2023) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 223.

⁷¹ Försäkringskassan (2024) Sjukersättning, s. 126.

⁷² www.samordningstockholm.se/insatser/finsam-team/, hämtad 2024-11-23, www.sfris.se/finansierade-insatser/myndighetsgemensamt-team/, hämtad 2024-11-23 och Samordningsförbundet Södertälje (2022) Myndighetsgemensamt team (MGT).

17.3.7 Information och kännedom om samordnad individuell plan behövs för att planen ska användas

För att arbetet med samordnad individuell plan ska fungera väl behöver yrkesutövare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ha information och kännedom om möjligheten till planen.⁷³ För att en person ska ha möjlighet att efterfråga en sådan plan, behöver personen ha kännedom om att möjligheten finns.

Information och stöd avseende samordnad individuell plan för yrkesutövare finns tillgänglig i flera former

Socialstyrelsen publicerade 2017 en vägledning om fast vårdkontakt och samordnad individuell plan.⁷⁴ På webbplatsen www.kunskapsguiden.se⁷⁵ finns även mer information om samordnad individuell plan som riktar sig till yrkesutövare inom vård och omsorg. Informationen är inriktad mot äldre personer men innehåller även kunskap för övriga vuxna.⁷⁶ När det gäller information specifikt riktad till dem som arbetar med ekonomiskt bistånd finns även stöd både i Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd⁷⁷ och i handboken om handläggning och dokumentation⁷⁸.

SKR samlar och tillgängliggör olika former av stödmaterial för arbetet med samordnad individuell plan.⁷⁹ På webbplatsen www.uppdragpsyiskhalsa.se⁸⁰ finns både rapporter, metodstöd, filmer, webbutbildningar, broschyrer och andra former av stöd till yrkesutövare i deras arbete med samordnad individuell plan. Många aktörer har utöver detta både riktlinjer, metodstöd och annat stöd.⁸¹

⁷³ SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 24.

⁷⁴ Socialstyrelsen (2017) Om fast vårdkontakt och samordnad individuell plan.

⁷⁵ Kunskapsguiden.se är Socialstyrelsens webbplats som samlar kunskapsstödande produkter från Socialstyrelsen och andra aktörer som riktar sig till yrkesutövare inom vård och omsorg.

⁷⁶ www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/aldre/samordnad-individuell-planering-sip/samordnad-individuell-plan/, hämtad 2024-11-23.

⁷⁷ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.

⁷⁸ Socialstyrelsen (2021) Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten.

⁷⁹ Se till exempel

www.skr.se/skr/halsasjukvard/patientinflytande/samordnad-individuell-plansip.samordnad-individuellplan.html, hämtad 2024-11-23.

⁸⁰ www.uppdragpsyiskhalsa.se/, hämtad 2024-11-23.

⁸¹ Se till exempel www.vardsamverkan.se/omraden/samordnad-individuell-plan-sip/sip-riktlinje-och-bilagor/, hämtad 2024-11-23, www.storsthlm.se/samverkansomraden/god-och-nara-var-d-och-omsorg/kommuner-och-region-stockholm-i-samverkan/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23 och

www.finsamjonkopingslan.se/hoglandet/aktuella-samverkansfragor/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23.

I SKR:s förstudie från 2020 beskrivs vikten av att kunskapen om samordnad individuell plan hålls aktuell i verksamheten. Återkommande utbildningar för nya medarbetare och möjlighet att repetera och fördjupa sina kunskaper lyfts fram som viktigt för att arbetet med samordnad individuell plan ska vara framgångsrikt.⁸²

I utredningens kommunenkät uppgav 60 procent av kommunerna att ökad kunskap om samordnad individuell plan hos yrkesutövare var mycket viktigt och 34 procent ganska viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan för biståndsmottagare. Endast 6 procent bedömde att det inte var viktigt eller kunde inte avgöra om det var viktigt.

Tillgång till information om samordnad individuell plan medför inte att det finns tillräcklig kännedom hos personer som kan ha behov av samordning

Att personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan också har kännedom om möjligheten till detta är en förutsättning för att kunna efterfråga en planering av detta slag. I SKR:s förstudie från 2020 framkom att informationen till de personer som skulle kunna vara i behov av en samordnad individuell plan inte är tillräcklig. Fler personer skulle behöva få kännedom om möjligheten till en samordnad individuell plan för att därmed också kunna efterfråga en sådan. Enligt förstudien pågick ett utvecklingsarbete där flera kommuner och regioner arbetade med att ta fram information i olika former och utifrån mottagarens behov.⁸³ Flera regioner och kommuner har redan informationsmaterial om samordnad individuell plan som riktar sig direkt till allmänheten och som bland annat finns tillgängligt på respektive aktörs webbplats.⁸⁴

Av Socialstyrelsens öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd framgår att 51 procent av kommunerna 2021 hade en aktuell skriftlig rutin för att informera biståndsmottagare om deras möjlighet att få en samordnad individuell plan. Det finns stora skillnader mellan olika

⁸² SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 23 och 24.

⁸³ SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 22–24 och 56–57.

⁸⁴ www.regionuppsala.se/samverkanswebben/forskning-och-utbildning/fou-s/kunskapsbank-for-socialtjansten/samordnad-individuell-plan-sip/, hämtad 2024-11-23 och www.regionvastmanland.se/vardgivare/avtal-och-samverkan/samverkansdokument/sip---samordnad-individuell-plan/, hämtad 2024-11-23.

län avseende förekomsten av en aktuell rutin för att informera om en samordnad individuell plan.⁸⁵

Tillgång till information om samordnad individuell plan innebär inte att personer som har behov av samordnad planering har kännedom om möjligheten. I utredningens kommunenkät uppgav 55 procent av kommunerna att ökad kunskap om samordnad individuell plan hos personer i behov av samordning var mycket viktigt och 37 procent ganska viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan för biståndsmottagare. Endast 7 procent bedömde inte att det var viktigt eller kunde inte avgöra om det var viktigt.

17.4 Nuvarande samverkan i arbetet med samordnad individuell plan och behov av att stärka samverkan med olika aktörer

I utredningens uppdrag ingår att se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan. I detta avsnitt redogör utredningen för hur de olika aktörerna beskriver att:

- samverkan i arbetet med samordnad individuell plan fungerar mellan socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd och respektive aktör, samt
- vilka behov de olika aktörerna ser av att stärka samverkan i arbetet med samordnad individuell plan.

Redogörelsen baseras huvudsakligen på utredningens kommunenkät och på dialoger med utredningens nätverkskommuner. Utredningen har också haft kontakt med representanter för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse.

⁸⁵ Öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd 2021. Öppna jämförelser är en årlig enkätundersökning till Sveriges kommuner, socialförvaltningarna i Göteborg och stadsdelarna i Stockholm. Det senast tillgängliga resultatet för denna indikator är från 2021 års öppna jämförelser då denna indikator inte finns med i senare öppna jämförelser.

17.4.1 Kommunerna om samverkan med samordnad individuell plan

Som framgår av avsnitt 17.3.4 visar utredningens kommunenkät att socialtjänsten i förhållandevis stor utsträckning använder samordnad individuell plan i arbetet med ekonomiskt bistånd.⁸⁶ Utredningens nätverkskommuner har i kontakter med utredningen beskrivit hälso- och sjukvården som en viktig samverkanspart för att ge stöd till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga och en samordnad individuell plan upplevs vara ett bra verktyg i samverkan. Någon kommun nämner att samverkan fungerar så bra att det sällan finns behov att använda samordnad individuell plan.

I utredningens kommunenkät uppger vidare 55 procent av kommunerna att en samordnad individuell plan är ett användbart verktyg för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården. Det är 43 procent av kommunerna som bedömer att det till viss del är ett användbart verktyg och endast 3 procent bedömer att det inte alls är användbart.

Kommunerna bedömer att arbetet med samordnad individuell plan skulle stärkas om fler aktörer fick ett lagstadgat ansvar att medverka

Hur samverkan med samordnad individuell plan fungerar kan se olika ut lokalt. I en del kommuner finns samverkansstrukturer, inte sällan genom de insatser samordningsförbunden finansierar, där samordnad individuell plan är en del i samverkan (se avsnitt 17.3.4).

I utredningens kontakter har kommunerna gett exempel på hur samverkan i arbetet med samordnad individuell plan kan stärkas. Flera kommuner har beskrivit behov av mer resurser för att arbeta med samordnad individuell plan, till exempel i form av mötesledare och stödmaterial samt att samverkan skulle underlättas av om parterna i större utsträckning kunde dela information digitalt. De lokala processerna för arbetet med samordnad individuell plan beskrivs också i dagsläget ibland som för administrativt betungande.

⁸⁶ Enligt utredningens kommunenkät använder 40 procent av kommunerna SIP i stor utsträckning inom ekonomiskt bistånd och 58 procent använder det i viss utsträckning. Endast 2 procent av kommunerna använder inte alls SIP.

I utredningens kommunenkät har även ökad kunskap om samordnad individuell plan, både hos yrkesutövare och personer i behov av samordning, lyfts fram. Detta ses, tillsammans med behov av ökad tillgång till digitala lösningar, som viktiga faktorer för att stärka samverkan. Men det som kommunerna ser som den främsta faktorn för att stärka samverkan i arbetet med samordnad individuell plan, utifrån de alternativ som var valbara i enkäten⁸⁷, är att fler aktörer än kommunen och regionen får en lagstadgad skyldighet att medverka i samordnad individuell plan. I utredningens kommunenkät har 84 procent av kommunerna uppgett att detta är mycket viktigt och 14 procent att det är ganska viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan när det gäller biståndsmottagare. Endast två procent av kommunerna bedömde att det inte var viktigt eller kunde inte avgöra om det var viktigt.

Att kommunerna ser ett behov av att fler aktörer får en skyldighet att medverka i samordnad individuell plan bekräftas av de bilaterala kommunintervjuerna, där flertalet kommuner lyfter fram detta. Kommunerna upplever betydande svårigheter med att få till exempel Försäkringskassan, men också Arbetsförmedlingen, att delta i SIP-möten och beskriver att aktörer som inte har ett lagstadgat ansvar att delta uteblir eller på andra sätt undandrar sig att delta i samverkan med samordnad individuell plan.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bedöms vara de viktigaste aktörerna för att stärka samverkan med samordnad individuell plan

Utredningen har i kommunenkäten även frågat kommunerna om hur viktigt det är att olika aktörer får ett lagstadgat ansvar att delta i samordnad individuell plan. De aktörer som flest kommuner bedömer är mycket viktigt att de får ett lagstadgat stöd att delta är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Av kommunerna är det 92 procent som anger att det är mycket viktigt och 7 procent ganska viktigt att Försäkringskassan får en lagstadgad skyldighet att delta i samordnad individuell plan. När det gäller Arbetsförmedlingen

⁸⁷ Frågan i kommunenkäten handlade om hur viktiga kommunen bedömde att vissa faktorer var för att stärka arbetet med SIP för biståndsmottagare. De valbara alternativen var: ökad kunskap om SIP hos yrkesutövare, ökad kunskap om SIP hos personer i behov av samordning, att fler aktörer får en lagstadgad skyldighet att delta i SIP-samverkan och ökad tillgång till digitala lösningar i SIP-samverkan.

bedömer 87 procent av kommunerna att det är mycket viktigt och 12 procent att det är ganska viktigt. Denna bild bekräftas av de bi laterala kommunintervjuerna där flertalet av kommunerna lyfter fram att det behövs ett lagstadgat krav på att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska delta i samordnad individuell plan.

Utredningen har i digitala nätverksmöten frågat kommunerna om i vilka situationer de främst ser ett behov av att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen deltar i samordnad individuell plan och vad det är i den situationen som Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen kan bidra med. Flera kommuner beskriver att det kan finnas behov av samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i olika *övergångar* i biståndsmottagarens process för att återfå arbetsförmåga. Det kan exempelvis handla om övergångar i samband med ansökan om samordnad rehabilitering, sjukersättning eller aktivitetsersättning. I samband med *avslag* på sådana ansökningar på grund av att personen inte bedöms redo för samordnad rehabilitering eller för att personen inte bedöms ha nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl kan det vara svårt för socialtjänsten att komma vidare med en planering med personen. Försäkringskassan beskrivs som en aktör som kan bidra med mycket information och kunskap och som har bra kontaktvägar till hälso- och sjukvården som kan underlätta och möjliggöra stöd. Arbetsförmedlingen beskrivs ha en viktig roll i de situationer där det kan vara aktuellt med en planering mot arbetsmarknaden. Detta gäller framför allt för att säkerställa att personen blir rätt ”kodad”⁸⁸ hos Arbetsförmedlingen eftersom detta beskrivs som viktigt för att personen ska kunna få tillgång till insatser. Dessutom beskriver flera kommuner att det är viktigt att stärka samverkan i de situationer då Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gör olika bedömningar av en persons arbetsförmåga.

⁸⁸ Registrering av nedsatt arbetsförmåga sker utifrån ett strukturerat system med elva grupperingar enligt Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2021:1) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Samverkan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i arbetet med samordnad individuell plan

I utredningens kommunenkät anger 65 procent av kommunerna att det är mycket viktigt och 30 procent ganska viktigt att Kriminalvården får en lagstadgad skyldighet att medverka i samordnad individuell plan. Det var 5 procent av kommunerna som bedömde att det inte är viktigt. För Statens institutionsstyrelse var det 62 procent av kommunerna som bedömde att det är mycket viktigt och 31 procent ganska viktigt. Det var 7 procent av kommunerna som bedömde att det inte är viktigt.

I de bilaterala kommunintervjuerna framkommer dock inget tydligt behov av att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse skulle omfattas av ett lagstadgat krav på att delta i samordnad individuell plan när det gäller biståndsmottagare, även om kommunerna inte har något emot det. I de ärenden där samverkan förekommer förefaller den över lag fungera utan några större bekymmer. Någon kommun anger att det kan vara ändamålsenligt om dessa aktörer kunde initiera en samordnad individuell plan inför att en person, som är i behov av ekonomiskt bistånd, ska lämna anstalt eller LVM-hem. I annat fall kan lösningar ibland riskera att bli akutstyrda i dessa situationer.

17.4.2 Regionerna om samverkan med samordnad individuell plan

Hälso- och sjukvården ska initiera en samordnad individuell plan när en person har behov av insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten, under förutsättning att den berörda personen samtycker. Hälso- och sjukvården har även en skyldighet att delta när socialtjänsten kallar till en samordnad individuell plan.⁸⁹

I de kontakter som utredningen haft med företrädare för regionerna beskrivs samordnad individuell plan som ett bra verktyg för samverkan, särskilt i de situationer där personen kan ha en mer komplex problematik än enbart den medicinska. Det kan dock ibland upplevas som administrativt betungande vilket kan resultera i att andra mötesformer används, till exempel möten med flera parter samtidigt där kraven på dokumentation kan vara annorlunda.

⁸⁹ 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § HSL.

17.4.3 Försäkringskassan om samverkan med samordnad individuell plan

Försäkringskassan har i nuvarande lagstiftning inga möjligheter att initiera en samordnad individuell plan och inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

I utredningens kontakter med Försäkringskassan har myndigheten beskrivit att Försäkringskassans deltagande i samordnad individuell plan kan se olika ut i olika delar av Sverige och att det är svårt att ge en generell bild på nationell nivå. Sannolikt finns det ett högre deltagande i samordnad individuell plan på de ställen där det finns lokala överenskommelser, jämfört med övriga delar av landet. Dessa överenskommelser förekommer som regel inom ramen för samordningsförbundens verksamhet.

Myndigheten beskriver även att det kan finnas ett behov av ett tydliggörande kring när i tiden, och på vilket sätt, Försäkringskassan ska medverka i en samordnad individuell plan. Det behöver i större utsträckning än i dag, finnas ett tydligt syfte med att involvera Försäkringskassan i planeringen. I dag kan det hända att Försäkringskassan kallas till möte om en samordnad individuell plan utan att det framgår hur myndigheten förväntas bidra i den samordnade planeringen. En annan utmaning som Försäkringskassan beskriver är att myndigheten ibland kallas till samverkan i ett för tidigt skede och att de i stället skulle behöva komma in senare i processen när personen kommit längre med sin medicinska rehabilitering och är redo för till exempel samordnad rehabilitering.

17.4.4 Arbetsförmedlingen om samverkan med samordnad individuell plan

Arbetsförmedlingen har i nuvarande lagstiftning inga möjligheter att initiera en samordnad individuell plan och inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

I utredningens kontakter med Arbetsförmedlingen har myndigheten beskrivit, i likhet med Försäkringskassan, att det är svårt att ge någon övergripande bild av i vilken utsträckning som myndigheten deltar i samverkan med samordnad individuell plan och att det inte alltid är tydligt i vilka situationer som Arbetsförmedlingen ska delta. Deltagandet ser olika ut i olika delar av Sverige utifrån lokala behov och förutsättningar. På en del platser finns lokala överenskommelser om samordnad individuell plan vilket företrädare för Arbetsförmedlingen upplever har fungerat väl. Myndigheten menar att det både har inneburit ett kunskapsutbyte om de samverkande aktörernas insatser och även varit en framgångsfaktor att arbetsmarknadsperspektivet kommit in tidigt i personens arbetslivsrehabiliterande process. I utredningens kontakter med Arbetsförmedlingen anger myndigheten att det oftast är en annan aktör än myndigheten själv som initierar samordnad individuell plan i arbetet utifrån dessa lokala överenskommelser. Lokala överenskommelser om samordnad individuell plan finns, i princip endast, inom ramen för samordningsförbundens verksamhet.

17.4.5 Kriminalvården om samverkan genom samordnad individuell plan

Kriminalvården har i nuvarande lagstiftning ingen möjlighet att initiera en samordnad individuell plan och har inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

Inom Kriminalvården verkställs både fängelsestraff och straff utanför fängelset, så kallad frivård.⁹⁰ Under verkställighet av fängelsestraff på anstalt ansvarar Kriminalvården för mat och logi samt vissa andra behov som den intagne behöver för sin livsföring.⁹¹ Det innebär att en person som vistas på anstalt som regel inte har behov av ekonomiskt bistånd annat än för enstaka ändamål. Ett sådant ändamål kan till exempel vara bistånd till hyreskostnad under en begränsad

⁹⁰ Kriminalvården har även ansvar för Sveriges häkten. Personer som är häktade är ännu inte dömda till någon påföljd.

⁹¹ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse KVFS 2011:1.

tid.⁹² Personer som avtjänar straff utanför fängelset, så kallad frivård, har samma möjlighet som andra kommuninvånare att ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd. Den 1 oktober 2022 var antalet pågående verkställigheter av fängelsestraff 6 146. Av dessa var 6 procent kvinnor och 94 procent män.⁹³ När det gäller frivård så påbörjade 10 487 personer en sådan påföljd under 2022. Den vanligaste formen av verkställighet i frivård är skyddstillsyn och av de 5 960 personer som påbörjade skyddstillsyn under 2022 så var 17 procent kvinnor och 83 procent män.⁹⁴ Det är inte möjligt att uppskatta hur många av dessa personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan utifrån ekonomiskt bistånd.

I utredningens kontakter med Kriminalvården beskrivs att det är vanligast förekommande med samordnande planeringar tillsammans med den delen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården som är inriktad på beroendevård och psykiatrisk vård. Här kan ekonomiskt bistånd vara involverat, men behovet av samordning föranleds främst av andra stödbehov.

Eftersom Kriminalvården inte kan initiera samordnad individuell plan kan de inte heller påverka i vilka sammanhang som de blir inbjudna att delta. Behovet av att Kriminalvården deltar i en samordnad individuell plan kan aktualiseras både för personer som vistas på anstalt och för personer som har kontakt med frivården.

Generellt anser Kriminalvårdens representanter att samverkan med socialtjänsten inom området ekonomiskt bistånd fungerar väl. En situation där Kriminalvården ser ett behov av att i större utsträckning själva kunna initiera en samordnad individuell plan är inför frigivning från anstalt. För att förebygga att personer återfaller i kriminalitet beskriver myndigheten att det är viktigt att ha en planering på plats *innan* personen ska friges. I dessa situationer kan socialtjänsten, även när det gäller frågor om ekonomiskt bistånd och stöd till självförsörjning, vara en viktig aktör. Särskilt angeläget kan det vara när personen vid frigivningen, av olika skäl, inte kan återvända till sin tidigare bostadsort. Kriminalvården uppger att det kan vara förenat med vissa svårigheter att planera och samverka med socialtjänsten under tiden som personen fortfarande vistas på anstalt efter-

⁹² Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2013:1.

⁹³ www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/anstalt/#antal, hämtad 2024-01-02.

⁹⁴ www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/frivard/, hämtad 2024-01-02.

som socialtjänsten som regel inte ger stöd till personer under tiden på anstalt. En möjlighet för Kriminalvården att kunna initiera en samordnad individuell plan skulle därmed, enligt Kriminalvårdens bedömning, kunna ge bättre förutsättningar till planering inför frigivning.

Kriminalvården beskriver en situation med en ökad tillströmning av personer till anstalter. Mot den bakgrunden ser Kriminalvården ett behov av att inrikta sitt deltagande i samordnad individuell plan främst till personer med komplexa behov och där det finns ett tydligt syfte med myndighetens deltagande.

17.4.6 Statens institutionsstyrelse om samverkan med samordnad individuell plan

Statens institutionsstyrelse har i nuvarande lagstiftning ingen möjlighet att initiera en samordnad individuell plan och har inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta i en sådan plan. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

Statens institutionsstyrelse ansvarar bland annat för sådana hem som avses i 22 och 23 §§ lagen om vård av missbrukare (LVM-hem).⁹⁵ Personer som vårdas enligt lagen om vård av missbrukare kan ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd under tiden på LVM-hemmet. Som regel ingår mat och logi i den vårdavgift som socialtjänsten betalar medan personen själv kan behöva ansöka om ekonomiskt bistånd i form av till exempel fickpengar eller pengar till kläder.

Under 2022 vårdades 890 personer på LVM-hem, 575 män och 315 kvinnor.⁹⁶ Det är inte möjligt att uppskatta hur många av dessa personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan utifrån ekonomiskt bistånd, men i samband med inskrivning på LVM-hem tillfrågas personerna om hur de har försörjt sig de senaste sex månaderna. Försörjningsstöd är då den vanligaste inkomstkällan för både kvinnor och män.⁹⁷

I utredningens kontakter med Statens institutionsstyrelse beskrivs att samverkan med socialtjänstens verksamheter inom ekonomiskt

⁹⁵ 1 § förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

⁹⁶ Statens institutionsstyrelse (2022) SiS i korthet 2022.

⁹⁷ Sammanställd statistik från Statens institutionsstyrelse avseende åren 2019 till 2023 som SiS lämnat till utredningen.

bistånd generellt fungerar väl när det gäller de personer som vistas på LVM-hem. Ibland kan det finnas praktiska svårigheter i samband med att personen kommer till LVM-hemmet då personen ofta helt saknar egna medel. Personalen på LVM-hemmen deltar främst i samordnad individuell plan med företrädare för socialtjänstens vuxenenheter som arbetar med missbruk och beroende, snarare än ekonomiskt bistånd. Det kan även bli aktuellt att regionerna, genom vuxenpsykiatri, deltar. Även om personer som vistas på LVM-hem kan ha behov av ekonomiskt bistånd föreligger i huvudsak behovet av samordning utifrån personens stödbehov i övrigt.

Statens institutionsstyrelse ser ett behov av att själva kunna initiera en samordnad individuell plan för att planera för personens utskrivning. För att förebygga att personer återfaller i missbruk är det viktigt att ha en planering på plats *innan* personen lämnar LVM-hemmet. I dessa situationer kan socialtjänsten, även när det gäller frågor om ekonomiskt bistånd och stöd till självförsörjning, vara en viktig aktör.

17.5 Narkotikautredningens förslag bereds

Narkotikautredningen fick i mars 2022 i uppdrag att göra en stor översyn över svensk narkotikapolitik. Inom uppdraget har Narkotikautredningen bland annat haft ett specifikt uppdrag att utreda hur samverkan kan stärkas så att vårdkedjorna håller ihop för personer som vårdats för missbruk när Statens institutionsstyrelses ansvar upphör samt för personer som dömts för narkotikabrott då Kriminalvårdens ansvar för verkställigheten av straffet upphör. Utredningen har lämnat förslag i sitt betänkande *Vi kan bättre!*⁹⁸ i oktober 2023. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. I detta avsnitt beskrivs några av Narkotikautredningens förslag närmare.

17.5.1 Statens institutionsstyrelse ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan

Narkotikautredningens förslag innebär att det i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen ska regleras att en samordnad individuell plan även ska upprättas när en person vårdas med stöd av

⁹⁸ SOU 2023:62 *Vi kan bättre!*.

LVM. Statens institutionsstyrelse ska bedöma när en samordnad individuell plan behövs för att personen ska få sina behov tillgodosedda.

Förslaget att Statens institutionsstyrelse ska få möjlighet att initiera samordnad individuell plan gäller för det fall att Samsjuklighetsutredningens⁹⁹ förslag att lagen om vård av missbrukare ska avvecklas inte genomförs. Narkotikautredningen anför att de anser att Samsjuklighetsutredningens förslag i sig är ändamålsenligt.

Narkotikautredningens förslag innebär visserligen att Statens institutionsstyrelse får möjlighet att initiera samordnad individuell plan, men ansvaret för upprättandet av själva planen fortsatt ska vara regionens och kommunens gemensamma. Kommunen har ett övergripande ansvar för den som vårdas enligt LVM och socialtjänsten kommer därför alltid att ha en roll i planeringen. Narkotikautredningen har bedömt att den minst ingripande ändringen är att även fortsatt låta kommun och region tillsammans ansvara för att planen upprättas.

Narkotikautredningen konstaterar att riskerna för återfall både i kriminalitet och skadligt bruk eller beroende är stora vid övergångar mellan olika vårdformer, särskilt vid utskrivning från slutna till öppna vårdformer. Trots socialnämndens övergripande ansvar under vårdtiden är det Statens institutionsstyrelse som har kännedom om personens mående under vårdtiden och vilka behov av samordning som finns inför utskrivning. Statens institutionsstyrelse har därför behov av att kunna initiera samordnad individuell plan. På detta sätt kan vårdkedjan hållas samman och onödiga glapp i insatskedjan kan undvikas.

17.5.2 Kriminalvården ges möjlighet att initiera samordnad verkställighetsplan

Narkotikautredningens förslag innebär att Kriminalvården får möjlighet att kalla regionen eller kommunen till samordnad verkställighetsplanering. Kriminalvården ansvarar för upprättandet av en plan vid samordnad verkställighetsplanering.

Förslaget innebär att Kriminalvården ska få ta initiativ till en gemensam planering med kommun och region. Det är inte fråga om

⁹⁹ SOU 2023:5 Från delar till en helhet.

att delta i en samordnad individuell plan, utan en helt ny planeringsfunktion som kallas samordnad verkställighetsplan och som föreslås regleras separat i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och fängelselagen. Den samordnade verkställighetsplanen utgår från den verkställighetsplan som Kriminalvården även annars ansvarar för att upprätta under verkställigheten med tillägg för de delar som omfattas av samordnad individuell plan.¹⁰⁰

De skäl till förslaget som Narkotikautredningen anför har till stor del att göra med risken att personer ska återfalla i brott eller missbruk vid övergången från anstaltsvistelse till villkorlig frigivning och från villkorlig frigivning till avslutad verkställighet.

17.5.3 Fördelning av medel

Narkotikautredningen föreslår även att medel ska avsättas inom ramen för en överenskommelse mellan regeringen och SKR för att stödja regioner och kommuner i arbetet med samordnad individuell plan. Medlen ska fördelas till SKR för fortsatt utveckling av metoder och arbetssätt för samordnad individuell planering samt för fortsatt stöd till kommuner och regioner i arbetet med att utveckla samordnad individuell plan. SKR har i många år arbetat med att implementera samordnad individuell plan inom ramen för sitt arbete med psykisk hälsa. Narkotikautredningen bedömer att det är rimligt att det arbetet fortsätter och vidgas till att omfatta även personer med skadligt bruk eller beroende.

17.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 17.7.

¹⁰⁰ För mer utförlig beskrivning av Narkotikautredningens förslag om samordnad verkställighetsplanering se SOU 2023:62 Vi kan bättre! s. 709–713.

17.6.1 Kommuner ser ett behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

I utredningens kontakter med kommunnätverket och i kommunenkäten är det tydligt att kommunerna ser ett stort behov av att i större utsträckning få med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i samverkan med samordnad individuell plan. En stor andel av kommunerna bedömer att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen behöver få ett lagstadgat ansvar att medverka i samordnad individuell plan.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har samtidigt, i kontakter med utredningen, förmedlat vikten av att om myndigheterna ska delta i en samordnad individuell plan behöver det vara tydligt vad de ska bidra med.

I kontakter som utredningen har haft med kommunnätverket framkommer att de upplever att samverkan behöver stärkas mellan socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i övergångar där det riskerar att uppstå glapp i samverkan. Exempel på sådana situationer är vid avslag på ansökan om samordnad rehabilitering eller avslag på sjukersättning eller aktivitetsersättning. Kommunerna har beskrivit att det kan vara svårt att komma vidare i planeringen med biståndsmottagare efter ett avslag på till exempel samordnad rehabilitering eller sjukersättning samt aktivitetsersättning. Det kan till exempel vara utmanande för socialtjänsten att avgöra om personen behöver stöd för att återfå arbetsförmåga eller stöd i att ansöka om annan ersättning. Situationen kompliceras också av att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen upplevs kunna göra olika bedömningar av personens arbetsförmåga.

Utredningen konstaterar att kommunerna ser behov av att stärka samverkan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen när det gäller samordnad individuell plan.

Utredningen konstaterar att det kan finnas behov av att stärka samverkan i övergångar och att kommunerna anger att det kan vara särskilt svårt att komma vidare i planeringen med biståndsmottagare efter ett avslag på samordnad rehabilitering eller sjukersättning samt aktivitetsersättning.

17.6.2 Inget tydligt behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse

Varken i kontakter med representanter för Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse eller i de bilaterala intervjuerna med kommunerna framkommer några konkreta behov av att samverkan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse behöver stärkas när det gäller samordnad individuell plan för biståndsmottagare. I kommunenkäten anger visserligen över hälften av kommunerna att det finns ett behov av att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse får ett lagstadgat ansvar att medverka men utredningen har i kontakterna med nätverkskommunerna inte kunnat utröna vad det behovet skulle bestå i. Ingen av aktörerna ser dock några nackdelar med att Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse medverkar i en samordnad individuell plan, men det framkommer inte heller att det skulle finnas några svårigheter i den nuvarande samverkan.

I situationer som både kommunerna och de båda andra aktörerna beskriver att samverkan är viktig till exempel i samband med att en person, som är i behov av ekonomiskt bistånd, ska lämna anstalt eller LVM-hem, är det Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse som har behov av att initiera en samordnad individuell planering. Samma behov finns inte för socialtjänsten när det gäller ekonomiskt bistånd.

När det gäller både Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse är det vanligast förekommande med samordnande planeringar tillsammans med den delen av socialtjänsten som är inriktad på beroendevård. Här kan ekonomiskt bistånd utgöra en del, men behovet av samordning föranleds främst av andra stödbehov. I dessa ärenden där samverkan behövs förefaller den överlag fungera utan några större bekymmer.

Utredningen konstaterar att det inte har framkommit något tydligt behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan mellan socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd och Kriminalvården respektive Statens institutionsstyrelse.

Utredningen konstaterar att i de situationer, där det kan finnas behov av samordnad planering är det Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, inte socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd, som har behov av att initiera.

17.6.3 Kommunerna anger att kunskap och kännedom om samordnad individuell plan behöver öka

En stor andel av kommunerna använder samordnad individuell plan i någon utsträckning inom ekonomiskt bistånd. Många kommuner anger att en samordnad individuell plan, åtminstone till viss del, är användbart för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården.

I utredningens kommunenkät bedömer flertalet kommuner att det är viktigt att kunskapen om samordnad individuell plan ökar, både hos yrkesutövare och hos personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan. Tidigare förstudier och översyner (se avsnitt 17.3.2 och avsnitt 17.3.7) har också lyft fram vikten av att stärka kunskap hos yrkesutövare och kännedom hos de berörda personerna om samordnad individuell plan.

Utredningens slutsats är att samordnad individuell plan används i arbetet med ekonomiskt bistånd men att kommunerna anger att det finns behov av att stärka kunskapen om planen hos yrkesutövare, och öka kännedomen om planen bland berörda personer.

17.7 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar för hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan.

17.7.1 Kommunen ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslås

Förslag: I socialtjänstlagen ska regleras att om den enskilde har fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda, delta i upprättandet av samordnad individuell plan. Detta ska gälla om kommunen bedömer att det finns ett sådant behov.

Skäl för förslaget

Utredningen anser att samordnad individuell plan är ett viktigt verktyg för att kunna samla aktörer i syfte att initiera rehabilitering för biståndsmottagare och därmed en möjlighet att bryta långvarigt biståndsmottagande.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, har i dag ingen skyldighet att delta i samverkansstrukturen för samordnad individuell plan på motsvarande sätt som socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det förekommer visserligen lokala frivilliga överenskommelser (se avsnitt 17.3.4) där Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan deltar i arbetet med samordnad individuell plan på liknande villkor som de aktörer som har ett lagstadgat krav att delta. Men även om dessa överenskommelser fungerar väl i den lokala kontexten, bedömer utredningen inte att det är en lösning som ger förutsättningar för en stabil samverkansstruktur som på nationell nivå långsiktigt säkerställer personens behov av stöd. Lokala lösningar innebär att förutsättningarna för enskilda personer inte blir likvärdiga i olika delar av landet.

Utredningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att det införs nya bestämmelser i socialtjänstlagen som innebär att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska delta i upprättandet av samordnad individuell plan när personen fått avslag på samordnad rehabilitering om kommunen bedömer att det finns behov.

Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande i samordnad planering bör vara avgränsat och ha ett tydligt syfte

Utredningen bedömer att samverkan med en samordnad individuell plan behöver ha ett avgränsat och tydligt syfte för att vara ändamålsenlig både för aktörerna och för den enskilde. Fördelen med att avgränsa möjlighet till samordnad individuell plan till särskilda situationer är också att det inte riskerar att bli lika resurskrävande för aktörerna. Därmed behöver det klargöras i vilka lägen som Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande behövs i samverkan och vad myndigheterna i dessa situationer kan bidra med. Vilka situationer som kan bli aktuella och vad respektive aktör kan bidra med kan naturligtvis variera utifrån individens situation och behov, men sammantaget bedömer utredningen att det främst handlar om olika övergångssituationer där glapp i samverkan riskerar att uppstå.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan vara viktiga aktörer i den fortsatta planeringen i samband med att en person får avslag på en ansökan om samordnad rehabilitering

När en ansökan om samordnad rehabilitering avslås, bedömer utredningen att det kan finnas behov av en samordnad samverkan mellan den berörda personen, socialtjänsten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. I denna situation kan det vara viktigt att reda ut förutsättningarna för en fortsatt planering. De aktörer som bedöms ha det största behovet av samverkan är personen det gäller och kommunen, eftersom det är kommunens socialnämnd som ansvarar för det ekonomiska biståndet.

I situationer där det finns behov av samordning kan möjligheten till en samordnad individuell plan sannolikt påskynda personens återgång i arbete eller att personen får sina ekonomiska behov tillgodosedda genom annan ersättning. Det kan till exempel vara aktuellt när personen inte bedömts ha nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl och en planering mot arbetsmarknaden behövs. Kommunen har det yttersta ansvaret, men behöver de andra aktörernas kunskap och stöd för att stödja personen att återfå arbetsförmåga eller ansöka om annan ersättning. Försäkringskassan har i detta läge en viktig funktion i att bidra med kunskap till personen och till övriga aktörer kring vad som kan behövas i den fortsatta processen.

Försäkringskassan tillhandahåller inte, som beskrivs i avsnitt 16.2.4, några insatser och genomför inte heller själv någon rehabilitering. Det är respektive aktör som tillhandahåller insatser inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att förväntningarna på vad Försäkringskassan kan bidra med i dessa situationer behöver vara i enlighet med detta. I de situationer där avslaget beror på att arbetsförmågan inte bedömts vara nedsatt behövs troligen Arbetsförmedlingens deltagande i samordnad individuell plan för att erbjuda insatser och, tillsammans med övriga aktörer, planera för personens inträde på arbetsmarknaden. Hälso- och sjukvården kan också vara en viktig aktör i denna planering, men de har redan i dag skyldighet att delta.

Utredningen anser inte att det finns skäl att ställa upp något särskilt krav på tidsmässigt samband mellan att personen får avslag på ansökan om samordnad rehabilitering och kommunens möjlighet att initiera en samordnad planering. Det får vara en bedömning i det enskilda fallet. Det är dock ett krav att ansökan har avslagits vid någon tidpunkt.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det finns skäl att ge kommunen möjlighet att initiera Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande i en samordnad individuell plan. Deltagandet behöver, enligt utredningens bedömning, framgå av lag för att få genomslag. Det är således kommunens bedömning av om Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda, behöver delta för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, som ska vara avgörande. Den enskilde behöver också samtycka. Kommunen bör dock noggrant avväga om det finns skäl för en eller båda myndigheterna att delta, så att möjligheten används i rätt ärenden. I annat fall riskerar ändringen att ta onödigt mycket resurser i anspråk. Avslag på samordnad rehabilitering kan ges av flera skäl. Det är troligen endast i en del av dessa situationer som det finns behov av en samordnad planering med samtliga aktörer.

Utredningens förslag medför att kommunens möjlighet att initiera en samordnad individuell plan inte är avgränsat till verksamheten inom ekonomiskt bistånd. Det innebär att det finns möjlighet även för andra verksamheter inom kommunen att initiera en samordnad individuell plan vid avslag på samordnad rehabilitering. Utredningen bedömer dock att sannolikheten för att det ska uppstå sådana situationer är låg.

Förslaget innebär att Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande i upprättandet av samordnad individuell plan blir mer begränsat än det ansvar som åligger kommunen och regionen. Det huvudsakliga ansvaret för att initiera och genomföra en samordnad planering ankommer med förslaget även fortsatt på kommunen och regionen. En lösning där vissa parter får ett mer begränsat ansvar innebär sannolikt en mer komplex tillämpning än en lösning där alla parter integreras på samma sätt. Utredningen bedömer dock, mot bakgrund av vad som framkommit, att detta är det mest ändamåls-enliga förslaget.

Förslaget innebär att fler aktörer får del av information om den enskildes personliga förhållanden

En nackdel med förslaget är att personen, som visserligen måste samtycka till att initiera en samordnad plan, kan befinna sig i en utsatt situation när fler aktörer ska dela känslig information om hen. Det kan, trots att samtycke krävs, vara svårt för personen att vägra på grund av den beroendesituation som hen befinner sig i. Denna situation uppkommer redan i dag mellan regioner och kommuner när det gäller samordnad individuell plan men i förslaget så tillkommer ytterligare två aktörer, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Den dokumentation som upprättas ska delas mellan myndigheterna och blir hos mottagande myndighet allmänna handlingar. Detta leder till att olika myndigheters sekretessbestämmelser blir aktuella, där skyddet hos till exempel Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är lägre än det som gäller inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det kan samtidigt konstateras att innehållet i dokumentationen huvudsakligen rör information om enskilds personliga förhållanden och hälsa. En sekretessprövning bör därför i de flesta fall även hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan medföra att uppgifterna är skyddade.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Utredningen har övervägt flera alternativa lösningar.

Överväganden om Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen borde ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan

Utredningen har övervägt om även Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen skulle ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan, men bedömer att det inte finns ett sådant behov. När en ansökan om samordnad rehabilitering beviljas har Försäkringskassan möjlighet att samla de aktörer som behövs för planeringen kring personen. Det är sannolikt inget bekymmer att få socialtjänsten att delta i Försäkringskassans avstämningsmöten när det gäller biståndsmottagare eftersom dessa personer har sin försörjning från socialtjänsten. Samtliga kommuner som utredningen haft dialog med är också positiva till en utökad samverkan med Försäkringskassan. Utredningen bedömer inte heller att det finns behov av att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att initiera samordnad individuell plan eftersom ett sådant behov inte har framkommit i utredningens kontakter.

Överväganden om Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen borde delta i samordnad individuell plan med samma förutsättningar som kommunen och hälso- och sjukvården

En annan alternativ lösning som utredningen övervägt är att låta Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen omfattas av deltagande i samordnad individuell plan på samma villkor som kommuner och regioner. Utredningen bedömer dock att det skulle vara ett alltför ingripande förslag i förhållande till de situationer som samordnad individuell plan kan vara till nytta för när det gäller biståndsmottagare. Utredningen anser inte att det finns behov av att generellt reglera samverkan genom att införa en möjlighet till samordnad individuell plan i samtliga situationer där aktörerna behöver samverka kring biståndsmottagare. Samverkan mellan aktörerna sker på olika sätt och i olika former kontinuerligt. Samordnad individuell plan är ett verktyg för samverkan just i de situationer där det kan finnas behov av att stärka samverkan för personer i behov av en samordnad planering. Dessutom skulle ett förslag som medför att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen omfattas av samordnad individuell plan i sin helhet även omfatta hela socialtjänstens verksamhet. En sådan förändring kräver ytterligare utredning för att

belysa alla aspekter och utredningen har avgränsat sig till att ta sig an frågan utifrån ekonomiskt bistånd.

Överväganden om behov av samordnad individuell plan vid avslag på sjukersättning eller aktivitetsersättning

Utredningen har även övervägt om det finns behov av en samordnad individuell plan vid avslag på sjukersättning eller aktivitetsersättning, men bedömer att behovet av samordning i denna situation är mer begränsad. Utredningen bedömer även att det finns en risk att processen inleds i fel ordning om möjlighet till samordnad individuell plan införs även vid avslag på sjukersättning och aktivitetsersättning. Om personen ansöker om sjukersättning eller aktivitetsersättning före samordnad rehabilitering inleds rehabiliteringsprocessen i omvänd riktning från vad utredningen bedömer som ändamålsenligt. Rimligtvis behöver man utvärdera om arbetsförmågan är varaktigt nedsatt eller om det går att utöka arbetsförmågan genom medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering innan personen ansöker om en förmån som kräver en varaktigt nedsatt arbetsförmåga. När Försäkringskassan avslår ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning erbjuds den enskilde dessutom redan i dag ett avstämningsmöte. I de fall som grunden för avslag på ansökan beror på att det inte är tillräckligt utrett om den enskildes arbetsförmåga är varaktigt nedsatt finns möjlighet att ansöka om samordnad rehabilitering. I de fall som grunden för avslaget på ansökan i stället beror på att det kan finnas behov av ytterligare medicinsk behandling eller utredning har socialnämnden möjlighet att med den enskildes samtycke initiera upprättandet av en samordnad individuell plan med regionen.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte finns tillräckligt starka skäl att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, på kommunens initiativ, ska delta i en samordnad individuell plan vid avslag på sjukersättning- och aktivitetsersättning.

17.7.2 Det finns inte behov av förändrad lagstiftning för att stärka samverkan med Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården

Bedömning: Behovet av att stärka samverkan mellan socialtjänsten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i arbetet med samordnad individuell plan när det gäller mottagare av ekonomiskt bistånd är inte tillräckligt för att föranleda förändring i lagstiftningen.

Narkotikautredningens förslag om att Kriminalvården ska kunna ta initiativ till att regionen eller kommunen, eller båda, ska delta i upprättandet av en samordnad verkställighetsplan och att Statens institutionsstyrelse ska kunna initiera samordnad individuell plan bedöms vara ändamålsenligt även för mottagare av ekonomiskt bistånd.

Skäl för bedömning

Personer som vårdas inom Statens institutionsstyrelse enligt LVM och personer vars straff verkställs inom Kriminalvården kan vara i stort behov av stöd och smidiga övergångar mellan olika insatser. Som beskrivs i avsnitt 17.5 har Narkotikautredningen haft i uppdrag att utreda hur samverkan kan stärkas så att vårdkedjorna håller ihop för personer som vårdats för missbruk när Statens institutionsstyrelses ansvar upphör samt för personer som dömts för narkotikabrott då Kriminalvårdens ansvar för verkställigheten av straffet upphör. Utredningen bedömer att Narkotikautredningens förslag för dessa grupper är ändamålsenliga i sig. Narkotikautredningens förslag träffar dock fler grupper inom socialtjänsten än dem med ekonomiskt bistånd, men de situationer där utredningen har uppmärksammat på att biståndsmottagare kan ha behov av en samordnad individuell plan täcks av Narkotikautredningens förslag.

Utredningens kontakter med kommunerna visar att flera av dessa visserligen vill att både Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ska få ett lagstadgat krav på att vara med i samordnad individuell plan. Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ser också positivt på att få möjlighet att initiera en samordnad individuell plan för att starta samverkan tidigt i processen innan personen ska övergå

till eventuell annan insats. Utredningen har dock inte uppmärksamats på några direkta svårigheter i samverkan som behöver lösas inom området ekonomiskt bistånd. Genomförs Narkotikautredningens förslag är det utredningens bedömning att målgruppens behov rymms inom detta förslag. Om Narkotikautredningens förslag inte genomförs finns det enligt utredningens bedömning ändå inte skäl för att införa separata bestämmelser om samordnad individuell plan för dem som ska övergå från Statens institutionsstyrelse eller Kriminalvården till socialtjänsten enbart i frågan om ekonomiskt bistånd.

17.7.3 Kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i ett kunskapsstöd

Förslag: Kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i det kunskapsstöd som utredningen föreslår i avsnitt 16.6.6.

Skäl för förslaget

För att samordnad individuell plan ska användas och fungera väl behöver det finnas kunskap hos de yrkesutövare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som ska initiera en sådan plan. Det kan dessutom behöva finnas kännedom om möjligheten att efterfråga en sådan plan hos de personer som kan ha behov av en samordnad planering. En stor andel av kommunerna har i kontakter med utredningen angett att ökad kunskap om samordnad individuell plan hos yrkesutövare inom ekonomiskt bistånd och hos berörda personer är viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan. Tidigare förstudier och översyner¹⁰¹ har också lyft fram vikten av att stärka kunskapen hos yrkesutövare samt kännedom hos de berörda personerna om samordnad individuell plan.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är viktigt med kunskap och kännedom om samordnad individuell plan. Ökad kunskap hos yrkesutövare leder sannolikt till att berörda personer i större utsträckning får kännedom om möjlighet till samordnad individuell plan. Den ökade kunskapen hos yrkesutövarna kan också leda till

¹⁰¹ SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP och Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.

att samordnad individuell plan, enligt utredningens förslag i avsnitt 17.7.1, i större utsträckning initieras med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vid rätt tillfälle.

I kapitel 16 föreslår utredningen att regeringen ska ge Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att gemensamt och i samråd med SKR ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare utan SGI att återfå arbetsförmåga. Dessa personer har sannolikt i många fall kontakt med flera aktörer och kan därför ha behov av samordnad planering. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i kunskapsstödet.

Om utredningens förslag i avsnitt 17.7.1 genomförs kan det finnas samordningsvinster med att även innefatta sådana kunskaper i det föreslagna gemensamma kunskapsstödet.

18 Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand

I utredningens uppdrag ingår att undersöka vilka krav socialtjänsten ställer på biståndssökande att styrka sina boendekostnader. Utredningen ska också bedöma om det finns behov av att ställa krav på att ekonomiskt bistånd endast kan lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av kontrakt, till exempel förstahandskontrakt, inneboende med hyresavtal och av hyresvärden godkänt andrahandskontrakt. Vidare ska utredningen analysera vilka effekter sådana eventuella krav kan ha på biståndssökandes bostadssituation samt om det finns ytterligare behov av metodstöd för socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd för boendekostnader. Utredningen ska vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Kapitlet inleds i avsnitt 18.1 med en beskrivning av bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en genomgång i avsnitt 18.2 av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. Därefter beskrivs i avsnitt 18.3 socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd för boendekostnader och i avsnitt 18.4 andra myndigheters handläggning av ärenden om boendekostnader. Sedan följer i avsnitt 18.5 en beskrivning av förutsättningarna på bostadsmarknaden samt i avsnitt 18.6 en redogörelse för kommunernas beskrivning av ekonomiskt bistånd till hyreskostnader i samband med olovlig andrahandsuthyrning. Avslutningsvis redogörs i avsnitt 18.7 för utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser och i avsnitt 18.8 för utredningens förslag och bedömningar.

18.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv beskrivs förekomsten av skillnader i tillämpningen mellan kommuner avseende bistånd till boendekostnader vid olovlig andrahandsuthyrning. Rättsläget har uppfattats som oklart och i direktivet beskrivs att det därmed finns behov av att ge socialtjänsten stöd i biståndshandläggningen och även säkerställa att personer möts av liknande krav och bedömning, oavsett var i landet personen bor. Den 9 maj 2023 meddelade dock Högsta förvaltningsdomstolen ett avgörande där domstolen konstaterar att det saknas förutsättningar att neka ekonomiskt bistånd till boendekostnader på grund av att bostaden hyrts ut olovligen i andra hand.¹

Mot denna bakgrund har utredningen gjort en genomgång och analys av om det finns behov av att ställa krav på att bistånd endast ska lämnas för vissa typer av hyresavtal. Utredningen berör inte frågan om kortare uthyrning av mer tillfällig natur eller boende i andra lägenheter än bostadslägenheter, såsom lokaler eller ägarlägenheter. Utredningen berör inte heller frågor som rör så kallad blockhyra, det vill säga att en hyresvärd hyr ut flera bostäder till en hyresgäst på ett och samma avtal för att hyresgästen därefter ska kunna hyra ut bostäderna i andra hand.²

När utredningen i detta kapitel använder benämningen godkänd andrahandsuthyrning åsyftas den upplåtelse i andra hand som sker med godkännande av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd.

18.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

De rättsliga utgångspunkterna vad gäller rätten till bostad och ekonomiskt bistånd till boendekostnader fastställs i bland annat socialtjänstlagen medan det hyresrättsliga regelverket reglerar hyra av bostad eller del av en bostad. Vidare finns särskilda regler i andra regelverk om kommuners ansvar för att anmäla felaktig folkbokföring och förebygga brott.

¹ HFD 2023 ref. 26.

² Bestämmelser om blockhyra möjliggör för kommuner att få tillgång till bostäder till särskilda grupper.

18.2.1 Rätten till bostad

Rätten till bostad är en grundläggande social rättighet som fastställs i både svensk och internationell rätt. I nationell rätt fastställs rätten till bostad i både regeringsformen, socialtjänstlagen och Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)³. Rätten till bostad fastställs även i flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till. I följande avsnitt görs en genomgång av relevanta nationella och internationella regelverk.

Rätten till bostad i nationell rätt

I regeringsformen anges att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.⁴ I socialtjänstlagen anges att socialnämnden i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.⁵ Socialnämnden ska också verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden.⁶

Vidare har varje kommun ett ansvar för att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen.⁷ I förarbeten till lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar anges att bostaden och boendet i hög grad påverkar enskilda människors livssituation och möjligheter i livet. Därför är bostadspolitiken en väsentlig del av välfärdspolitiken. Grunden för den sociala bostadspolitiken är att alla har rätt till en god bostad till skäligt pris, med modern utrustning och av den storlek som motsvarar familjens behov. Målsättningen är att bostadspolitiken ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader.⁸

Utöver det allmännas generella ansvar för bostadsförsörjningen har kommuner ett bostadsförsörjningsansvar för vissa särskilt utsatta grupper. Ansvaret kan exempelvis avse särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd eller

³ Socialtjänstlag (2001:453), SoL, och lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Barnkonventionen är sedan den 1 januari 2020 svensk lag.

⁴ 1 kap. 2 § 2 regeringsformen.

⁵ 3 kap. 2 § SoL.

⁶ 5 kap. 1 § SoL.

⁷ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁸ Prop. 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s. 10 och 14.

personer med funktionshinder.⁹ Kommuner är även skyldiga att efter anvisning från Migrationsverket ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.¹⁰

Kommuner har möjlighet att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad (så kallad kommunal hyresgaranti). Kommuner får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.¹¹

I artikel 16 i barnkonventionen står det bland annat att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv eller sitt hem. I artikel 27 står det att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Rätten till bostad i internationell rätt

Enligt artikel 25 i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter från 1948 har var och en rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster.

I FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) fastställs att konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konven-

⁹ 5 kap. 5 och 7 §§ SoL och 9 § lagen om stöd och service (1993:387), LSS.

¹⁰ 5 § lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹¹ 2 kap. 6 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

tionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas.¹²

Enligt artikel 31 i Europarådets sociala stadga ska staterna trygga att den enskilde i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad. För detta ändamål åtar sig staterna att vidta åtgärder som syftar till att främja tillgången till bostäder med rimlig standard, förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den, och göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.

I artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) anges att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till ett hem får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I artikel 34 i Europeiska unionens (EU:s) stadga om de grundläggande rättigheterna anges att i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

18.2.2 Socialtjänstlagen

I socialtjänstlagens inledande bestämmelse – ofta benämnd portalparagrafen – fastställs socialtjänstens övergripande mål och grundläggande värderingar. Enligt portalparagrafen ska samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

¹² Artikel 12. Se även FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 4 Rätten till lämplig bostad, E/C.12/1991/23.

Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.¹³

Den enskildes rätt att själv få bestämma över sin situation är en grundläggande princip för socialtjänstens verksamhet. Frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden.¹⁴ Insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.¹⁵ Utgångspunkten i socialtjänstlagen är således att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Socialnämnden kan dock ställa krav på den som ansöker om bistånd. Sådana krav ska anpassas till den enskildes individuella förutsättningar. Socialnämnden måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga.

I socialtjänstlagen fastställs även den grundläggande principen om kommuners yttersta ansvar.¹⁶ Det yttersta ansvaret innebär att varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden har också ett ansvar att i sin verksamhet främja den enskildes rätt till bostad.¹⁷ Ansvaret i denna del kan i vissa fall innebära en skyldighet att tillhandahålla bistånd i form av en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå. I rättspraxis har utarbetats att enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att på egen hand ordna boende har rätt till hjälp med att lösa sin boendesituation.¹⁸

Ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår 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 den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

¹³ 1 kap. 1 § SoL.

¹⁴ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 208 och 522.

¹⁵ 3 kap. 5 § SoL.

¹⁶ 2 kap. 1 § SoL.

¹⁷ 3 kap. 2 § SoL.

¹⁸ RÅ 2004 ref. 240, RÅ 1990 ref. 119 och JO beslut den 22 mars 2010 dnr 3938-2009.

Biståndet syftar till att täcka behov som inte kan tillgodoses på annat sätt

Det ekonomiska biståndet är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och kan beviljas när behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Bistånd kan därför inte utgå efter att behovet har upphört eller tillgodosetts på annat sätt.¹⁹ Den enskilde har i första hand ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt och måste utnyttja alla möjligheter för att försörja sig själv. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det krävs också att biståndssökande söker de bidrag som kan vara lämpliga såsom bostadsbidrag, studiebidrag och ersättning från arbetslöshetskassa.²⁰

Skäliga kostnader för boende

Ekonomiskt bistånd kan beviljas för skäliga kostnader för boende.²¹ Av förarbeten till socialtjänstlagen framgår att utgångspunkten för vad som kan anses vara en skälig boendestandard ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Socialnämnden kan ställa krav på byte av bostad om boendekostnaderna bedöms vara för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet. Om den enskilde har svårigheter att få en annan bostad ska socialnämnden medverka till bostadsbyte. Kravet på att den sökande ska flytta till en billigare bostad måste utgå från en individuell bedömning och med hänsyn till de sociala konsekvenser som kan uppstå för hushållet, framför allt när det gäller familjer med barn.²² Den enskilde kan inte heller nekas bistånd för merkostnaden för hyra med hänvisning till att han eller hon inte har samrått med socialnämnden före bostadsbytet.²³

I vissa fall kan det finnas skäl för socialnämnden att bevilja bistånd under en övergångstid trots att förutsättningarna för bistånd inte är uppfyllda. Genom att bevilja så kallat *rådtrum* ges den enskilde möjlighet att inom skälig tid vidta sådana åtgärder som är nödvändiga

¹⁹ Se prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 66 och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 93 och 94.

²⁰ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 93 och 94.

²¹ 4 kap. 3 § SoL.

²² Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 90, prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83 och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

²³ RÅ 2008 ref. 21.

för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda. En sådan anmodan utgör ett överklagbart beslut.²⁴ Socialnämnden kan exempelvis bedöma att en boendekostnad inte är skälig men ändå godkänna kostnaden under en kortare period. På så sätt får den enskilde skälig tid att byta bostad och sänka sina boendekostnader. På liknande sätt kan biståndssökande som har tillgångar med ett ekonomiskt värde, såsom en bil, ges skälig tid att sälja bilen.

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden uttalat att det inte är förenligt med de grundläggande principerna i socialtjänstlagen att helt neka bistånd till boendekostnad om en sådan hantering innebär att den enskilde hamnar i en akut situation.²⁵

Fiktiv inkomst

Frågan om socialnämnden kan ta hänsyn till ersättning som skulle ha utgått om den biståndssökande hade sökt andra bidrag (*fiktiva inkomster*) prövades av Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2022 ref. 26. Målet gällde en person som vid tiden för ansökan om bistånd var medlem i en arbetslöshetskassa, var aktivt arbetsökande och deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Socialnämnden avslog ansökan med motiveringen att sökanden inte hade gjort vad han kunnat för att bli självförsörjande, eftersom han inte ansökt om ersättning från arbetslöshetskassan eller aktivitetsstöd.

Högsta förvaltningsdomstolen noterade inledningsvis att det finns en möjlighet för socialnämnderna att ta hänsyn till fiktiva inkomster vid biståndsberäkningen och att metoden i vissa fall används. Därefter konstaterade domstolen att det däremot inte fanns någon skyldighet att vid biståndsbedömningen ta sådana hänsyn. Något stöd för en sådan skyldighet kunde inte heller utläsas av förarbetena. Det saknades därmed grund för att – som förvaltningsrätten och kamarrätten hade gjort – ålägga socialnämnden att utreda storleken på en fiktiv inkomst.

²⁴ RÅ 2007 ref. 70 och JO 2010/11 s. 403.

²⁵ RÅ 2009 ref. 4, RÅ 2009 ref. 130, prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 209–212.

Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Bestämmelsen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Syftet med bestämmelsen är att förebygga att ett senare akut biståndsbehov uppkommer.²⁶

Den enskilde har således *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om förutsättningarna är uppfyllda medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen fastän förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte är uppfyllda.

Eftersom beslut som fattas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas genom förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen bör en ansökan i första hand prövas enligt denna bestämmelse så att den enskilde får en möjlighet att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut med stöd av förvaltningslagen. Först därefter kan en prövning av om det finns förutsättningar att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen göras.²⁷

HFD 2023 ref. 26

Det har länge varit oklart om rätten till bistånd för kostnader för andrahandshyra är beroende av att hyresvärden har samtyckt till andrahandsuthyrningen. Olika bedömningar har gjorts i kammarrätterna vilket fått till följd att även kommunernas hantering av bistånd till hyreskostnader för andrahandshyra har skiljt sig åt.

Den 9 maj 2023 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i ett mål om bistånd till kostnader för hyra av en lägenhet som hyrts ut i andra hand utan hyresvärdens samtycke. I målet hade en socialnämnd avslagit en ansökan om ekonomiskt bistånd för hyreskostnad. Motiveringen var att andrahandsuthyrningen inte var godkänd av hyresvärden och att det inte är tillåtet att hyra ut en lägenhet utan hyresvärdens samtycke. Socialnämndens beslut överklagades till förvaltningsrätten, som angav att nämnden inte haft fog för att avslå ansökan om bistånd på den angivna grunden. Kammarrätten instämde

²⁶ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.

²⁷ JO 2010/11 s. 363 och JO 2003/04 s. 236.

i förvaltningsrättens bedömning. Socialnämnden överklagade till Högsta förvaltningsdomstolen och begärde att nämndens beslut att avslå ansökan om bistånd skulle fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade inledningsvis att det varken i socialtjänstlagen, dess förarbeten eller i rättspraxis anges att rätten till bistånd för kostnader för boende ska vara beroende av att det hyresrättsliga regelverket har följts. Därefter hänvisade domstolen till avgörandet RÅ 2009 ref. 4 där en person bosatt i en kolonistuga ansågs ha rätt till bistånd för sina boendekostnader trots att det enligt upplåtelseavtalet inte var tillåtet att bo där permanent. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen saknades det skäl att göra en annan bedömning i det nu aktuella fallet. Omständigheten att hyresvärden inte samtyckt till andrahandsuthyrningen var därmed inte skäl för att vägra ekonomiskt bistånd till kostnader för boendet.

18.2.3 Hyreslagstiftningens bestämmelser om hyra av bostad eller del av en bostad

Reglerna om hyra av bostad²⁸ eller del av en bostad som inneboende finns främst i 12 kapitlet jordabalken (även kallad hyreslagen). Hyreslagen innehåller bland annat bestämmelser om hyra av bostad eller en del av bostad i andra hand²⁹ och vad som utgör skälig hyreskostnad. Flera av de grundläggande bestämmelserna i hyreslagen är som utgångspunkt tvingande till förmån för hyresgästen vilket innebär att parterna inte kan avtala om mindre förmånliga regler för hyresgästen än vad som anges i hyreslagen. Således är hyresgästen som huvudregel inte bunden av hyresavtalet om avtalet strider mot någon av lagens tvingande regler. Samma sak gäller den som träder i hyresgästens ställe genom att hyra bostaden i andra hand.

Utöver hyreslagen finns även regler om uthyrning av bostäder i lagen om uthyrning av egen bostad (privatuthyrningslagen).³⁰ Privatuthyrningslagen gäller när privatpersoner hyr ut en bostad såsom en villa eller bostadsrätt, eller en del av en sådan bostad, för annat än fritidsändamål.³¹

²⁸ I hyreslagen används begreppet bostadslägenhet.

²⁹ Med uthyrning i andra hand avses upplåtelser som sker av en förstahandshyresgäst till någon annan för självständigt bruk (1 § och 39 § hyreslag).

³⁰ Lag (2012:978) om uthyrning av egen bostad, privatuthyrningslagen.

³¹ 1 § privatuthyrningslagen.

Hyra av hyreslägenhet i andra hand

Huvudregeln enligt hyreslagen är att en hyresgäst inte utan hyresvärdens samtycke får hyra ut eller på annat sätt upplåta en hyreslägenhet i andra hand till någon annan för självständigt brukande. Dock kan en lägenhet hyras ut i andra hand trots att hyresvärdens samtycke saknas, men då krävs att hyresnämnden gett tillstånd till andrahandsuthyrningen.³² Hyreslagen innehåller således ett uttryckligt förbud mot upplåtelse i andra hand utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd. Andrahandsuthyrning av en hyreslägenhet utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd utgör otillåten andrahandsuthyrning (kan även benämnas olovlig andrahandsuthyrning).

Kostnaden för att hyra en hyreslägenhet i andra hand anses aldrig vara skälig om hyran överstiger den hyra som hyresvärden betalar, med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter. Ett tillägg för möbler och annan utrustning som ingår i upplåtelsen får inte överstiga 15 procent av den hyra som förstahandshyresgästen betalar.³³ Tillägg för andra nyttigheter som ingår i upplåtelsen såsom el, bredband och tv får inte överstiga förstahandshyresgästens kostnader för dem. Kostnaden för upplåtelse i andra hand ska därmed inte överstiga hyran som förstahandshyresgästen betalar, med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter såsom el, bredband och tv.³⁴

Hyra av bostadsrättslägenhet eller villa

Privatuthyrningslagen gäller när en privatperson utanför näringsverksamhet upplåter en bostadslägenhet för annat än fritidsändamål. Lagen är även tillämplig vid uthyrning av exempelvis ägarlägenhet eller villa. Reglerna i hyreslagen gäller dock fortfarande, om inget annat har föreskrivits i lagen.

Ägare av en bostadsrättslägenhet får upplåta sin lägenhet i andra hand till någon annan för självständigt brukande endast om bostads-

³² 39 och 40 §§ hyreslag. Om en lägenhet har upplåtits till en kommun, får kommunen hyra ut lägenheten i andra hand till någon annan utan hyresvärdens samtycke. Detta framgår av 39 § tredje stycket hyreslagen.

³³ 55 § hyreslagen.

³⁴ Prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 74.

rättsföreningens styrelse ger sitt samtycke.³⁵ Vägrar styrelsen att ge sitt samtycke till en andrahandsupplåtelse får bostadsrättshavaren ändå upplåta sin lägenhet i andra hand, om hyresnämnden lämnar tillstånd till upplåtelsen. Tillstånd ska lämnas, om bostadsrättshavaren har skäl för upplåtelsen och föreningen inte har någon befogad anledning att vägra samtycke.³⁶ Upplåtelse av en bostadsrättslägenhet benämns alltid som andrahandsuthyrning när ägaren av bostadsrättslägenheten är en medlem i bostadsrättsföreningen.

Den som hyr ut en bostad i enlighet med privatuthyrningslagen har rätt att ta ut en så kallad kostnadsbaserad hyra, vilket innebär ett belopp som inte påtagligt överstiger kapitalkostnaden och driftskostnaderna för bostaden.³⁷

Skatteverket får förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge till vem bostaden upplåts och om denne upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten.³⁸

Hyra av en del av en hyreslägenhet som inneboende

Den 1 juli 2024 skärptes reglerna i hyreslagen gällande uthyrning av en del av en bostad till en inneboende.³⁹ Enligt de nya reglerna får en hyresgäst inte inrymma utomstående personer i lägenheten på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas:

- om det bor fler personer i lägenheten än vad den är anpassad för med hänsyn till storlek och utformning i övrigt,
- hur lång tid utomstående personer inrymts i lägenheten,
- boendeförhållandena i övrigt,
- risken för att förvaltningen av fastigheten försvåras eller fördröjas,

³⁵ 7 kap. 10 § bostadsrättslag (1991:614).

³⁶ 7 kap. 11 § bostadsrättslagen.

³⁷ 4 § privatuthyrningslagen.

³⁸ 32 § folkbokföringslag (1991:481).

³⁹ Prop. 2023/24:112 Åtgärder för tryggare bostadsområden.

- risken för att andra boende utsätts för störningar eller andra olägenheter.⁴⁰

För att det ska vara fråga om en tillåten upplåtelse ska hyresgästen använda lägenheten i beaktansvärd utsträckning.⁴¹ I annat fall är det inte fråga om uthyrning av en del av bostaden till inneboende utan en tillståndspliktig andrahandsupplåtelse.

Kostnaden för hyra av en del av bostaden ska aldrig anses som skäligen, om den överstiger en i förhållande till omfattningen av upplåtelsen proportionerlig andel av den hyra som hyresvärden betalar, med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter.⁴² Vad som anses vara en proportionerlig andel av hyran ska som utgångspunkt beräknas utifrån hur stor yta av lägenheten som upplåts jämfört med lägenhetens totala yta.⁴³

I förarbeten till införandet av åtgärder mot handel av hyreskontrakt uttalade regeringen att den otydliga gränsen mellan upplåtelse av en del av bostaden och andrahandsupplåtelse leder till tillämpnings- och svårigheter och möjliggör att regelverket utnyttjas. Genom att benämna vad som egentligen är en upplåtelse i andra hand för självständigt brukande som en upplåtelse till inneboende kringgås det principiella förbudet mot andrahandsupplåtelse utan hyresvärdens samtycke. På så sätt kan en hyresgäst hyra ut sin bostad under en längre tid utan att själv använda lägenheten.⁴⁴

Hyra av en del av en bostadsrätt som inneboende

Ägaren av en bostadsrättslägenhet får inrymma utomstående personer i lägenheten, så länge det inte medför men för bostadsrättsföreningen eller någon annan medlem i föreningen.⁴⁵ Bostadsrätts-havaren behöver därmed inte tillstånd från föreningen för att hyra ut en del av bostaden till en inneboende.

För det fall en del av en bostadsrättslägenhet hyrs ut till en inneboende utgör rummet en lägenhet i hyresrättslig mening. Skälig hyreskostnad ska i sådant fall vara kostnadsbaserad hyra som är pro-

⁴⁰ 41 § hyreslagen.

⁴¹ 39 § hyreslagen.

⁴² 55 § hyreslagen.

⁴³ Prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 46.

⁴⁴ Prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 43.

⁴⁵ 7 kap. 8 § bostadsrättslagen.

portionerlig i förhållande till hur stor del av lägenheten som hyrs ut jämfört med lägenhetens totala yta.⁴⁶

Hyra av en del av en villa som inneboende

Kostnaden för hyra av en del av en villa ska, i likhet med vid hyra av en del av bostadsrätt, motsvara kostnadsbaserad hyra som är proportionerlig i förhållande till omfattningen av överlåtelsen.⁴⁷

Besittningsskydd

Besittningsskydd innebär att en hyresgäst har rätt att bo kvar i bostaden även om hyresvärden säger upp avtalet. I vissa fall kan besittningsskyddet avtalas bort. Vidare gäller inte besittningsskyddet vid alla hyresförhållanden. Personer som är inneboende och personer som hyr en bostadsrätt eller villa i andra hand har inte besittningsskydd. Besittningsskydd gäller heller inte vid hyra i andra hand under kortare tid än två år.⁴⁸ Reglerna om besittningsskydd kan frångås och ett hyresavtal sägas upp om en hyresgäst åsidosätter sina skyldigheter (förverkande).

Förverkande av hyresrätt

En hyresgäst som inte följer de särskilda skyldigheter som följer av hyreslagen riskerar att förlora sin hyresrätt (förverkande av hyresrätt). Om en hyresgäst förverkar sin hyresrätt kan hyresvärden säga upp avtalet att upphöra i förtid. En hyresgäst som förverkat sin hyresrätt förlorar sitt besittningsskydd. En hyresrätt kan anses som förverkad om hyresgästen till exempel överlåter lägenheten till någon annan utan tillstånd från hyresvärden eller tar emot en oskälighyra vid en andrahandsupplåtelse. En hyresrätt kan också anses som förverkad om hyresgästen inrymmer utomstående personer i lägenheten i en utsträckning som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta.⁴⁹

⁴⁶ 1 och 4 §§ privatuthyrningslagen och 1 § hyreslagen.

⁴⁷ 1 och 4 §§ privatuthyrningslagen och 1 § hyreslagen.

⁴⁸ 45 § hyreslagen.

⁴⁹ 42–44 §§ hyreslagen.

I samband med ändringar i hyreslagen den 1 juli 2024 utökades möjligheterna för hyresvärdar att säga upp hyresgäster. De nya reglerna innebär bland annat att en hyresgäst ska kunna sägas upp vid bristande skötsamhet eller störningar i boendet. Hyresgästen ska också hålla noggrann tillsyn så att personer som hyresgästen ansvarar för, såsom personer som hör till hushållet och gäster, inte gör sig skyldiga till bristande skötsamhet eller störningar i boendet.⁵⁰

Brott enligt hyreslagen

Hyreslagen innehåller bestämmelser om olika hyresrättsliga brott. En hyresgäst som upplåter en lägenhet i andra hand utan samtycke av hyresvärden eller tillstånd från hyresnämnden, och som tar emot en oskälighyra för upplåtelsen, dömas till böter eller fängelse i högst två år. Överträdelser som anses vara mindre allvarliga ska inte leda till ansvar för brott.⁵¹

Vidare är det straffbelagt att begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning för ett hyreskontrakt. För brott som anses vara mindre allvarliga är straffet böter eller fängelse i högst sex månader, i annat fall är straffet fängelse i högst två år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.⁵² Det är även straffbelagt att lämna ersättning för att hyra en lägenhet eller för att förvärva hyresrätten till en lägenhet. Straffet är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Överträdelser som anses vara mindre allvarliga ska inte leda till ansvar för brott.⁵³

18.2.4 Kommunens ansvar för att anmäla felaktig folkbokföring och förebygga brott

Det finns inte något krav i socialtjänstlagen på att en person ska vara folkbokförd på den bostad som ansökan om bistånd för boendekostnader avser. Men uppgifter om vem eller vilka som är folkbokförda på en viss adress kan ha betydelse för bedömningen av rätten till bistånd för boendekostnaden.

⁵⁰ 25, 25 a och 25 b §§ hyreslagen och prop. 2023/24:112 Åtgärder för tryggare bostadsområden.

⁵¹ 65 § c hyreslagen och prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 54–57.

⁵² 65 § hyreslagen.

⁵³ 65 b § hyreslagen.

Den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte anmäler flytt riskerar att göra sig skyldig till folkbokföringsbrott.⁵⁴ Det är även möjligt att dömas för grovt folkbokföringsbrott.⁵⁵ Myndigheter, inklusive socialtjänsten, har en skyldighet att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är fel.⁵⁶

Dessutom har kommunerna sedan 2023 ett ansvar för brottsförebyggande arbete.⁵⁷ I enlighet med detta ska kommuner bland annat kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område, ta fram en lägesbild och utifrån lägesbilden ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan.

18.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

I detta avsnitt redogörs för socialnämndens handläggning och bedömning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Avsnittet redogör för Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd avseende handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader, samt kommunernas användning av det befintliga stödet.

18.3.1 Stöd för socialnämnden vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

Prövningen av rätten till bistånd görs med utgångspunkt i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen där det anges att försörjningsstöd lämnas för *skäliga* kostnader för boende. Vid ansökan om bistånd till boendekostnader behöver nämnden i varje enskild situation ta ställning till vad som är skäliga kostnader utifrån en individuell behovsbedömning. Om det finns barn i hushållet ska barnets bästa beaktas.⁵⁸ I socialtjänstlagen ges inte någon definition av vare sig skäliga kostnader eller boende. Inte heller klargörs vilka krav som ska ställas på biståndssökande att visa sina boendekostnader.

⁵⁴ 42 § folkbokföringslagen.

⁵⁵ 42 § folkbokföringslagen.

⁵⁶ 32 c § folkbokföringslagen.

⁵⁷ Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

⁵⁸ 1 kap. 2 § SoL.

Av förarbeten framgår endast att utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendestandard ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig.⁵⁹ Det finns således begränsad vägledning i lagtext och förarbeten och socialnämndens bedömning utgår därför till stor del från rättspraxis och Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd. Dessutom innebär det kommunala självstyret och socialtjänstlagens karaktär av ramlag att varje kommun har visst utrymme att själva utarbeta riktlinjer som anpassas till kommunens egna förutsättningar och behov.

Samtidigt följer det av allmänna förvaltningsrättsliga principer att det är den som ansöker om en förmån som ska visa att förutsättningarna för att beviljas förmånen är uppfyllda. Vid en ansökan om bistånd för boendekostnader ska den enskilde lämna in det underlag som den vill åberopa till stöd för sin ansökan.⁶⁰ Eftersom det saknas lagstadgade krav på att hyresavtal ska upprättas skriftligen kan den enskilde åberopa andra handlingar såsom hyresavier, intyg från hyresvärd eller bevis på banköverföringar. Det ankommer därefter på socialnämnden att pröva om det finns en rätt till bistånd och vad som utgör skälig kostnad för boendet.

Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd för handläggningen av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd⁶¹ är rekommendationer till stöd för bedömningen i vissa fall av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. När det gäller ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader finns i de allmänna råden rekommendationer om hur socialnämnden bör bedöma skäliga boendekostnader för olika boendeformer. Det finns även rekommendationer om hur boendekostnaden bör beräknas när den biståndssökande bor tillsammans med andra personer som inneboende, delar sin bostad eller har hushållsgemenskap med bostadsinnehavaren.

⁵⁹ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83.

⁶⁰ 19, 20 och 23 §§ förvaltningslagen, 11 kap. 1 § SoL och prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 308 och 309.

⁶¹ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

I de allmänna råden anges att socialnämnden i bedömningen bör utgå från den *faktiska boendekostnaden*, under förutsättning att den är skälig, samt den enskildes *behov av boende*.⁶²

I bedömningen bör även vägas in om behovet av bistånd är kort- eller långvarigt. Vid ett kortvarigt biståndsbehov⁶³ framgår av de allmänna råden att socialnämnden i regel bör godta den faktiska boendekostnaden. Om det däremot handlar om ett längre tids behov bör nämnden kunna pröva om den faktiska boendekostnaden är skälig. Om socialnämnden bedömer att boendekostnaden inte är skälig, bör nämnden i regel ändå godkänna den under en övergångstid så att den enskilde ges skälig tid att förändra sin boendekostnad. Socialnämnden bör även godkänna den faktiska boendekostnaden så länge den enskilde aktivt medverkar till att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sina boendekostnader.⁶⁴

Av de allmänna råden framgår även att när det gäller lägenhet som hyrs i andra hand eller om den biståndssökande är inneboende bör socialnämnden godta den hyra som lägenhetsinnehavaren och andrahandshyresgästen har avtalat, under förutsättning att den är skälig.

Det kan finnas olika ersättningar som är kopplade till boende som hushållet behöver ansöka om innan det blir aktuellt med ekonomiskt bistånd till boendekostnad.⁶⁵ I de allmänna råden om ekonomiskt bistånd ges som exempel att om hushållet kan tillgodose sina behov helt eller delvis genom till exempel bostadsbidrag bör socialnämnden i första hand hänvisa den biståndssökande till att ansöka om detta.

Socialstyrelsen publicerar även en handbok till stöd för arbetet med ekonomiskt bistånd i syfte att underlätta den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagen för yrkesutövare som arbetar med ekonomiskt bistånd.⁶⁶ Handboken kompletterar rekommendationerna i de allmänna råden med bland annat vägledande avgöranden om bedömningen av skäliga boendekostnader och övrigt som kan vara relevant kunskap till stöd för prövningen.

⁶² SOSFS 2013:1.

⁶³ Med kortvarigt avses en period om maximalt tre sammanhängande månader.

⁶⁴ SOSFS 2013:1.

⁶⁵ 4 kap. 1 § första stycket SoL.

⁶⁶ Socialstyrelsen (2021). Handbok för socialtjänsten. Ekonomiskt bistånd.

18.3.2 Kommunerna använder i stor utsträckning befintliga kunskapsstöd för att utreda och bedöma ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnad

Som beskrivs i avsnitt 18.3.1 ska socialnämnden vid bedömning av ansökan om bistånd till boendekostnader beakta både hushållets behov av boende samt om kostnaden är skälig. Samtliga 16 kommuner i utredningens nätverk anger att den som ansöker om ekonomiskt bistånd behöver kunna redovisa underlag för sin boendekostnad. Det sker oftast genom att den biståndssökande uppvisar ett hyreskontrakt, till exempel ett förstahandskontrakt, ett andrahandskontrakt eller ett inneboendeavtal. En del kommuner begär även kvitto eller annan verifikation på att hyran för föregående månad är betald.

En stor majoritet av Sveriges kommuner använder sig av Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Det är 93 procent av kommunerna i utredningens kommunenkät som anger att de använder Socialstyrelsens handbok vid handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader och 80 procent anger att de använder Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Nio av tio av kommunerna använder också egna kommunala riktlinjer och metodstöd och två av tio anger även att de använder annat stöd.

I de bilaterala intervjuer som utredningen har genomfört med kommunerna i utredningens nätverk är det endast en kommun som kan se behov av metodstöd utöver det befintliga kunskapsstöd som redan finns.

Varken Socialstyrelsen eller Sveriges kommuner och regioner har uppmärksammat att det finns behov av ytterligare metodstöd

Utredningen har haft kontakt med Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) för att undersöka om respektive aktör uppmärksammat behov av metodstöd i dessa frågor. Varken Socialstyrelsen eller SKR har i någon större utsträckning fått frågor om handläggningen av ekonomiskt bistånd till boendekostnader eller har på annat sätt uppmärksammat att det skulle finnas ett behov av ett metodstöd. SKR har angett att det kan komma en del frågor bland annat avseende bedömning av skälig hyra vid inneboende. Innan

Högsta förvaltningsdomstolens vägledande avgörande HFD 2023 ref. 26 om olovlig andrahandsuthyrning kunde även frågor om olovlig andrahandsuthyrning förekomma.

18.4 Andra myndigheters handläggning av ärenden om boendekostnader

Flera myndigheter fattar i olika sammanhang beslut där boendekostnader utgör underlag för att bevilja en förmån eller för att beräkna kostnader. I detta avsnitt beskrivs kortfattat Försäkringskassans, Migrationsverkets och Kronofogdemyndighetens hantering av sådana kostnader.⁶⁷

18.4.1 Försäkringskassan handlägger ärenden om bostadsstöd

Försäkringskassan handlägger ärenden om bland annat bostadsstöd i form av bostadsbidrag och bostadsersättning till personer som anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.⁶⁸

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag beviljas för kostnader för en bostad där den försäkrade är bosatt och folkbokförd. Vidare krävs att han eller hon äger eller innehar bostaden med hyres- eller bostadsrätt. Om det finns särskilda skäl, får bidrag dock lämnas till kostnaderna för en bostad där den försäkrade inte är folkbokförd.⁶⁹

För den som hyr en bostad i andra hand kan bidrag till boendekostnader ges om hyresavtalet är skriftligt och andrahandsuthyrningen har godkänts av hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden. Bostadsbidrag lämnas inte till den som är inneboende i en bostad om den som äger eller hyr bostaden själv också bor permanent eller tidvis i bostaden. Däremot kan en person som bor

⁶⁷ I detta avsnitt beskrivs några former av ekonomiskt stöd till kostnader för boende. Andra former av stöd inkluderar bl.a. bostadstillägg och boendetillägg.

⁶⁸ 93 kap. 1 och 2 §§ socialförsäkringsbalk.

⁶⁹ 96 kap. 2 § socialförsäkringsbalk.

inneboende med barn ha rätt till de särskilda bidragen för hemmavarande barn och barn som bor växelvis.⁷⁰

Bostadsersättning till personer som anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Försäkringskassan prövar även ansökan om bostadsersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.⁷¹ Bostadsersättning får lämnas till den som är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som är ensamstående utan hemmavarande barn.⁷² Sådan ersättning lämnas endast för kostnader för den bostad där den nyanlände är bosatt och folkbokförd och som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt, eller hyr i andra hand om hyresavtalet är skriftligt och hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden har godkänt andrahandsupplåtelsen. Ersättning lämnas inte till den som hyr ett eller flera rum i en bostad, eller stadigvarande bor tillsammans med en annan person.⁷³

18.4.2 Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten handlägger ärenden om boendekostnader

Även Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten handlägger ärenden som gäller kostnader för boende. Dessa myndigheter har inte samma krav som Försäkringskassan på att hyresförhållandet vid andrahandsuthyrning ska vara godkänt.

⁷⁰ 5 och 7 §§ Riksförsäkringsverkets föreskrifter (1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag.

⁷¹ 10 kap. 3 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁷² Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁷³ 3 kap. 14 och 15 §§ förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Bostadsersättning till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket handlägger ärenden om bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.⁷⁴ En utlänning som på egen hand ordnar en bostad kan i särskilda fall ha rätt till bostadsersättning från Migrationsverket. Bostadsersättning lämnas med 350 kronor per månad. För det fall att utlänningens familj flyttar med till anställningsorten lämnas bostadsersättning med 850 kronor per månad sammanlagt för familjen.⁷⁵ Migrationsverket ställer inte några särskilda krav på boendeform utöver kravet att det ska vara fråga om en bostadsadress och inte en företagsadress eller postbox. Enligt uppgifter från Migrationsverket har tio ansökningar om bostadsersättning kommit in sedan 2020.⁷⁶

Kronofogdemyndigheten beräknar förbehållsbelopp

När en person har skulder och det är aktuellt med löneutmätning eller skuldsanering räknar Kronofogdemyndigheten fram ett förbehållsbelopp som utgör den summa som personen får behålla till sin försörjning. Förbehållsbeloppet består av personens boendekostnad samt ett normalbelopp som täcker levnadskostnader. När det gäller boendekostnaden utgår Kronofogdemyndigheten i beräkningen från den faktiska boendekostnaden och reducerar sedan beloppet med eventuellt bostadstillägg, boendetillägg och bostadsbidrag.⁷⁷ Om boendekostnaden bedöms vara oskäligt hög kan Kronofogdemyndigheten begära att den som ska betala ska visa underlag på kostnaden. Däremot ställer Kronofogdemyndigheten inte krav på att personer som bor i andra hand ska visa att andrahandsuthyrningen är godkänd av hyresvärden.⁷⁸

⁷⁴ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.

⁷⁵ 16 § LMA och 16 § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

⁷⁶ Enligt utredningens kontakt med Migrationsverket.

⁷⁷ www.kronofogden.se/nagon-har-ett-krav-mot-dig/kravet-ar-faststallt---du-ska-betala-eller-gora-nagot/du-foretaget-kan-inte-betala/vad-du-far-behalla-i-en-loneutmattning, hämtad 2024-05-02.

⁷⁸ Enligt utredningens kontakt med Kronofogdemyndigheten.

18.5 Förutsättningar på bostadsmarknaden

I detta avsnitt beskrivs först förutsättningar på bostadsmarknaden, inklusive den tillåtna och otillåtna andrahandsmarknaden. Därefter beskrivs de konsekvenser som olovlig andrahandsuthyrning kan medföra för samhället, för hyresvärdar och för individen.

18.5.1 Tillgången på bostäder varierar mellan kommuner och är mindre ansträngd än tidigare samtidigt som vissa grupper har det svårare på bostadsmarknaden

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2024 anger 148 av landets kommuner att det råder *underskott* på den lokala bostadsmarknaden. Det vill säga, det finns för få bostäder i förhållande till efterfrågan. Det motsvarar 51 procent av de 288 av landets 290 kommuner som har besvarat frågan. Det är 32 kommuner färre som bedömer att det råder ett underskott jämfört med 2023, och 59 kommuner färre jämfört med 2022. Samtidigt är det 21 kommuner som uppger att de har ett *överskott* på bostäder och i samtliga dessa kommuner minskade folkmängden 2023. Totalt 119 kommuner uppger att de har *balans* på bostadsmarknaden. Dessa kommuner finns i hela landet och är kommuner med såväl en ökande som en minskande folkmängd.⁷⁹ Även om det finns god tillgång på bostäder i en kommun är det dock inte säkert att utbudet tillgodoser och matchar de behov och den efterfrågan som finns.⁸⁰

Det finns grupper som kan ha svårare på bostadsmarknaden

Boverket följer utvecklingen på bostadsmarknaden för olika grupper och konstaterar att läget på bostadsmarknaden påverkar möjligheterna att få en bostad. När bostadsmarknaden inte är i balans påverkar det främst de grupper som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden. Det kan handla om personer som saknar kötid, fast inkomst eller boendereferenser.⁸¹ Boverket beskriver vidare att hushåll med svag ekonomi ofta kan ha det svårt på bostadsmark-

⁷⁹ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/, hämtad 2024-05-20.

⁸⁰ Boverket (2024) Regionala bostadsmarknadsanalyser 2023, s. 15.

⁸¹ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/, hämtad 2024-05-20.

naden och många av de nya bostäder som byggs är för dyra för att hushåll med låga inkomster ska kunna efterfråga dem. I vissa fall kan hushåll som i övrigt inte har någon social problematik hamna i hemlöshet och vara hänvisade till olika tillfälliga boendelösningar via socialtjänsten.⁸²

Ungdomar är en grupp som kan ha svårt att komma in på bostadsmarknaden. Boverket konstaterar att ungdomar ofta har kort kötid, begränsat med kontakter, sämre finansiella förutsättningar och saknar en tidigare bostad med bytesvärde. De flesta kommuner har i flera år angett ett underskott på bostäder för ungdomar, men de senaste åren har visat en mer positiv trend.⁸³

Nyanlända är också en grupp som haft svårare på bostadsmarknaden. Men när det gäller nyanlända som anvisas enligt bosättningslagen anger ett ökat antal kommuner i Boverkets bostadsmarknadsenkät att de numera har goda möjligheter att erbjuda bostad. Även för nyanlända som på egen hand bosätter sig i en kommun har situationen förbättrats. I årets bostadsmarknadsenkät bedömer totalt 164 kommuner att det råder balans på bostadsmarknaden för självbosatta nyanlända, vilket är en väsentlig ökning sett över en treårsperiod, då 142 kommuner 2023 och 111 kommuner 2022 angav att det rådde balans.⁸⁴

Hyresvärdar ställer ofta tillträdeskrav på nya hyresgäster

För att få tillträda en hyreslägenhet räcker det vanligtvis inte med tillräcklig kötid utan många hyresvärdar har olika tillträdeskrav på nya hyresgäster. Det kan handla om inkomstkrav, boendereferenser, att personen inte ska ha hyresskulder, betalningsanmärkningar eller skulder hos Kronofogdemyndigheten.⁸⁵

⁸² www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/hushall-begransad-ekonomi/, hämtad 2024-05-20.

⁸³ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/ungdomar/, hämtad 2024-05-20.

⁸⁴ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/nyanlanda/, hämtad 2024-05-20.

⁸⁵ Fastighetsägarna och SABO (2018) Tillträdeskrav vid uthyrning av bostäder.

I en enkätundersökning⁸⁶ som Sveriges Allmännyttas genomförde bland sina medlemmar 2023 uppgav i princip samtliga bostadsföretag⁸⁷ att de ställer någon form av tillträdeskrav på blivande hyresgäster. De vanligaste kraven handlar om inkomst, nio av tio bostadsföretag ställer krav på inkomstens storlek. Det innebär främst att hushållet antingen ska ha ett visst konsumtionsutrymme när hyran är betald, med utgångspunkt i någon form av riktlinje för levnadskostnader eller att hushållet ska ha en viss inkomst i relation till hyran. Majoriteten av bostadsföretagen godkänner flera olika inkomstslag vid beräkning av inkomstens storlek.⁸⁸ Nästan hälften av de bostadsföretag som svarat på enkäten anger även att de begär referenser från tidigare hyresvärd.⁸⁹

18.5.2 Kartläggningar av boende i andrahand och inneboende

Såväl Boverket som statliga utredningar har konstaterat att det saknas statistik som visar i vilken omfattning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt.⁹⁰ I detta avsnitt redogörs för några av de kartläggningar som genomförts de senaste åren.

Andrahandsmarknadens omfattning är svår att bedöma och hyresnivån är generellt högre än på den ordinarie hyresmarknaden

År 2018 fick Boverket ett regeringsuppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden.⁹¹ Uppdraget innebar bland annat att undersöka andrahandsmarknadens omfattning, hyresnivåerna, samt analysera resultatet och ställa det i relation till kvinnors och mäns disponibla inkomster och utvecklingen på bostadsmarknaden i övrigt.

⁸⁶ Sveriges allmännyttas genomförde 2023 en enkät med frågor om bland annat uthyrningskrav, förturer, sociala kontrakt och hantering av olovlig andrahandsuthyrning till 303 av Sveriges Allmännyttas medlemsföretag. Av dem svarade 232 – både små, mellanstora och stora bolag, med spridning över hela landet. Se Sveriges Allmännytta (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar.

⁸⁷ 231 av 232 svarande bostadsföretag angav att de ställer tillträdeskrav.

⁸⁸ Vid inkomstprövning av blivande hyresgäster anger sju av tio bostadsföretag inom Sveriges Allmännyttas 2023 att de godtar försörjningsstöd som inkomst.

⁸⁹ Sveriges Allmännyttas (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar.

⁹⁰ Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 31 och 32 samt SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 101.

⁹¹ Regleringsbrev 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

I uppdraget ingick även att lämna förslag på hur en återkommande uppföljning bör genomföras för att kunna följa utvecklingen över tid.

Boverket konstaterade att det råder stor osäkerhet kring andrahandsmarknadens omfattning

I Boverkets rapport⁹² framhölls att det fanns en stor osäkerhet kring andrahandsmarknadens omfattning. Det beror dels på att andrahandsmarknaden är en relativt liten del av den totala bostadsmarknaden, dels på att gränsdragningarna runt vad som utgör andrahandsmarknaden är oklar, och att en del av marknaden dessutom utgörs av olovlig verksamhet. Vidare konstaterade Boverket att det också kan vara svårt att få kontakt med personer som bor i andra hand eftersom de kan vara folkbokförda på annan adress eller inte svarar på olika undersökningar.⁹³ Boverket gjorde ändå en uppskattning av att andrahandsuthyrningarna kunde handla om cirka 200 000 uthyrningar per år.⁹⁴ Antalet hushåll som vid en viss tidpunkt bor i andra hand var lägre och uppskattades av Boverket till cirka 150 000 hushåll.⁹⁵

Hyresnivåerna på andrahandsmarknaden är högre än på förstahandsmarknaden

Boverket framhöll även att hyrorna på andrahandsmarknaden var högre än på förstahandsmarknaden, i många fall betydligt högre.⁹⁶ Hyrorna på andrahandsmarknaden hade också ökat kraftigt jämfört med hyrorna på förstahandsmarknaden, särskilt från 2013 och framåt.

Boverket konstaterade att de relativt höga hyresnivåerna på andrahandsmarknaden, i kombination med att de som bor på andrahandsmarknaden har relativt låga inkomster, kan leda till att hushållen som bor i andra hand i många fall har en ansträngd boendekonomi och svårt att klara en baskonsumtion. Boverket konstaterade vidare att

⁹² Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden.

⁹³ Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 31 och 32.

⁹⁴ Boverket baserade sina skattningar på bland annat Statistiska centralbyråns undersökning om Hushållens boendeutgifter (BUT).

⁹⁵ Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 6.

⁹⁶ Boverket framhåller i sin rapport att sett till lagstiftningen ska andrahandshyrorna matcha hyrorna på förstahandsmarknaden, med en möjlig avvikelse för att lägenheten hyrs ut möblerad där ett påslag på 10–15 procent ofta godtagits i Hyresnämnden.

detta framför allt kan påverka kvinnor eftersom de har lägre disponibla inkomster jämfört med män.⁹⁷

Mellan åren 2009 och 2017 ökade andrahandshyrorna för hyresrätter med 59 procent och hyran på andrahandsmarknaden låg i genomsnitt 65 procent högre än förstahandshyran enligt Boverkets beräkningar.⁹⁸ När det gällde bostadsrätter hade hyrorna för bostadsrätt i andra hand ökat med 84 procent under perioden 2009–2017. Hyran för en bostadsrätt som hyrdes i andra hand låg ungefär 138 procent över hyran i hyresbostadsbeståndet. Både för andrahandsuthyrning av hyresrätter och bostadsrätter förekom stora regionala skillnader och regioner med ett större underskott av bostäder hade högre hyror på andrahandsmarknaden.⁹⁹

Det bör dock påpekas att reglerna kring vilken hyra en förstahandshyresgäst får ta ut har skärpts efter publiceringen av Boverkets rapport. År 2019 genomfördes en lagändring som innebär att hyran som tas ut i andra hand inte får överstiga bruksvärdeshyran, det vill säga vanligen den hyra som förstahandshyresgästen betalar för hyresrätten med tillägg för möbler och utrustning och liknande, med som högst 15 procent och därutöver tillägg för andra nyttigheter med högst den kostnad som hyresvärden har för dem.¹⁰⁰

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden¹⁰¹ som bland annat hade i uppdrag att kartlägga andrahandsmarknaden, konstaterade att Boverket inte genomfört någon liknande studie efter dessa regeländringar men att det finns indikationer på att ändringen i vart fall inte i Stockholm har lett till det resultat som var avsikten.¹⁰² Detta baserar utredningen främst på en rapport¹⁰³ som Stockholms Handelskammare presenterade under hösten 2022 där det framgår att hyran för lägenheter uthyrda i andra hand är hela 149 procent högre än förstahandshyran i Stockholms stad och 99 procent högre i Stockholms län.¹⁰⁴

⁹⁷ Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 8.

⁹⁸ Boverket utgick i dessa beräkningar på primärdata som hämtades från Blocket och som bearbetats av ett statistikföretag. Boverket bedömde att deras observationer täckte runt en tredjedel av den totala andrahandsmarknaden men framhöll att det fanns osäkerheter i beräkningarna.

⁹⁹ Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 7–9 och 34–44.

¹⁰⁰ 55 § fjärde stycket hyreslagen.

¹⁰¹ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder.

¹⁰² SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 115.

¹⁰³ Stockholms Handelskammare (2022) Den låsta dörren till hyresmarknaden.

¹⁰⁴ I rapporten har man dock slagit ihop samtliga upplåtelseformer vilket innebär att hur stora skillnaderna är när hyresrätter upplåts i andra hand inte framgår. Eftersom hyresnivåerna är tagna från annonser på Blocket kan det innebära att hyresnivåerna som anges i annonserna inte nödvändigtvis överensstämmer med dem som det sedan avtalas om.

Hyresgästföreningen konstaterar att hyrorna på andrahandsmarknaden är betydligt högre än på den ordinarie bostadsmarknaden

Hyresgästföreningen konstaterar också i sin lägesrapport från 2023 att det är svårt att uppskatta omfattningen av andrahandsmarknaden men att den förefaller vara stor och växande. I rapporten undersöker Hyresgästföreningen skillnaden mellan hur stor andel av den disponibla inkomsten som en ensamstående förskollärare lägger på boendekostnad på den ordinarie hyresmarknaden och på andrahandsmarknaden i Sveriges tio största kommuner under 2022.¹⁰⁵ Skillnaden i hyresnivåer mellan den ordinarie bostadsmarknaden och andrahandsmarknaden är påtaglig och Hyresgästföreningen konstaterar att hyrorna på andrahandsmarknaden i genomsnitt är mellan 50–80 procent högre än på den ordinarie marknaden. Det innebär att den som bor i andra hand behöver använda en stor andel av sin disponibla inkomst till boendekostnader. Dyrast var det i kommunerna Stockholm och Göteborg, där en person behöver lägga hela 62 respektive 53 procent av sin disponibla inkomst på boende på andrahandsmarknaden.¹⁰⁶

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden har genomfört en kartläggning av den lovliga och olovliga andrahandsmarknaden för bostäder

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden hade bland annat i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt samt analysera i vilken utsträckning denna uthyrning av bostäder till privatpersoner sker i strid med det hyresrättsliga regelverket.¹⁰⁷ Inom ramen för uppdraget genomförde utredningen under december 2022 och januari 2023 en enkätundersökning bland fastighetsägare, både privata företag, allmännyttiga kommunala bostadsföretag och bostadsrättsföreningar för att uppskatta både den lovliga och olovliga andrahandsuthyr-

¹⁰⁵ Hyresgästföreningen har hämtat hyresuppgifter från Blocket Bostads hyresrapport för 2022 (Blocket Bostad och Qasa 2023). Rapporten anger medianhyra för andrahandsboende efter antal rum och per kommun. Jämförelse görs med medianhyrorna på den ordinarie hyresmarknaden efter antal rum och per kommun. Hyresgästföreningen har utgått från en disponibel medianinkomst från arbete för förskollärare på i genomsnitt 26 406 kronor i månaden.

¹⁰⁶ Hyresgästföreningen (2023) Hyresgästernas lägesrapport: Våren 2023, s. 4 och 12–17.

¹⁰⁷ Fi 2022:21 Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder.

ningen. Svarsfrekvensen var dock relativt låg för de privata fastighetsägarna och för bostadsrättsföreningarna. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen har däremot svarat i stor omfattning.¹⁰⁸

¹⁰⁸ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 101–105.

Andrahandsuthyrning förefaller inte vara omfattande

När det gäller godkänd andrahandsuthyrning av hyresrätter visar enkätresultaten inte på en omfattande andrahandsuthyrning. Cirka 1,3 procent av samtliga hyresrätter som de svarande fastighetsbolagen äger är uthyrda i andra hand med hyresvärdens godkännande. Det motsvarar cirka 10 000 hyresrätter. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar att om samma frekvens förekommer i det övriga beståndet av hyresrätter uppgår antalet lovliga andrahandsuthyrningar till cirka 26 000. Siffran ska dock tolkas med försiktighet eftersom alla bostadsföretag inte har statistik över antalet andrahandsuthyrningar samt att respondenterna även förefaller ha tolkat enkätfrågan på olika sätt.¹⁰⁹

När det gäller uthyrning av bostadsrätter är det en liten andel av bostadsrättsföreningarna som har svarat på enkäten, vilket medför att siffrorna behöver tolkas med försiktighet.¹¹⁰ Resultatet indikerar att uthyrning av bostadsrätter är mer vanligt än av hyresrätter. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar även att den högre graden av uthyrning av bostadsrätter kan förklaras med att reglerna för uthyrning skiljer sig mellan upplåtelseformerna och att det inte krävs lika starka skäl för att få tillstånd att hyra ut sin bostadsrätt i andra hand. Möjligheterna till uthyrning av bostadsrätter samt möjligheten att ta ut en högre hyra privat, ökade dessutom genom införandet av privatuthyrningslagen 2013.¹¹¹

Den olovliga andrahandsuthyrningen är svår att kartlägga

När det gäller den olovliga andrahandsuthyrningen konstaterar Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden att den är svår att kartlägga eftersom båda parter har anledning att vara diskreta. Den som hyr vill behålla sin bostad och den som hyr ut vill täcka sina kostnader för bostaden och eventuellt göra en förtjänst. Det kan även spela in att delar av den olovliga andrahandsuthyrningen ingår i kriminell verksamhet.¹¹²

¹⁰⁹ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 105.

¹¹⁰ Det är 172 bostadsrättsföreningar med 10 500 bostadslägenheter har svarat. I Sverige finns drygt 1,2 miljoner bostadsrätter.

¹¹¹ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 107–108.

¹¹² SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 109.

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden lyfter även fram att den olovliga andrahandsuthyrningen inte nödvändigtvis alltid är avsiktlig. Respondenterna i utredningens enkätundersökning beskriver att det finns en okunskap om hyreslagstiftningen bland hyresgästerna. Det kan till exempel vara föräldrar som låter sina barn bo i lägenheten utan att bo där själva och som inte tänker på att det är något som kräver tillstånd från hyresvärderna. Det kan också röra sig om förstahandshyresgäster som av misstag inte ansöker om att förlänga ett tillstånd när tidigare godkänd period löper ut. I kontakter med andra aktörer på marknaden har Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden också uppmärksammat på att kunskapen förefaller vara låg om hyreslagstiftningen.¹¹³ Utredningen om åtgärder mot svarthandel med hyreskontrakt¹¹⁴ gjorde liknande iakttagelser om att bristande kunskap kan vara en orsak till olovliga andrahandsuthyrningar men att det också sker medvetet. Den utredningen konstaterade även att den olovliga andrahandsuthyrningen är särskilt vanligt förekommande i orter med stor bostadsbrist och att det finns relativt stora möjligheter att tjäna pengar på att hyra ut sin bostad.¹¹⁵

Förekomsten av olovliga andrahandsuthyrningen förefaller variera i landet

I den enkät som Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden genomfört finns en fråga om bostadsföretagen misstänker att det förekommer andrahandsuthyrning utan tillstånd i deras bestånd. Över hälften av bostadsföretagen som har svarat misstänker att det förekommer.¹¹⁶

Det är vanligare att större bostadsbolag misstänker olovlig andrahandsuthyrning. Enkätundersökningen visar att sannolikheten för att misstänka att det förekommer inom beståndet ökar i fastigheter med många lägenheter och i storstadsområden. Den olovliga andrahandsuthyrningen är spridd över landet men förekommer mer i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Bostadsföretagen uppskattar den olovliga uthyrningen av hyresrätter till cirka 2,5 procent, vilket

¹¹³ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 109 och 110.

¹¹⁴ Dir. 2017:9. Åtgärder mot handel med hyreskontrakt.

¹¹⁵ SOU 2017:86 Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.

¹¹⁶ Det är 143 av 254 svarande som har uppgett att de misstänker att det förekommer andrahandsuthyrning utan tillstånd.

är betydligt lägre än vad som uppskattats i tidigare studier, men siffrorna bör tolkas med försiktighet eftersom svarsfrekvensen är låg. I de intervjuer som Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden genomfört med företrädare för bostadsföretag som arbetar aktivt mot olovlig andrahandsuthyrning har den olovliga uthyrningen uppskattats ligga mellan 2 och 10 procent. Vissa områden i de intervjuade bostadsföretagens bestånd förefaller ha fler olovliga andrahandsuthyrningar än andra, exempelvis på orter där det råder bostadsbrist och lägenheter i centrala lägen, med låga hyror, samt i hus med många lägenheter.¹¹⁷

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar att de lagändringar som infördes 2019 om strängare regler för olovlig andrahandsuthyrning samt skärpningen av folkbokföringsreglerna kan ha bidragit till en minskad olovlig andrahandsuthyrning. Det kan även vara så att andrahandsuthyrningen har övergått till inneboendeförhållanden som inte kräver samtycke från hyresvärderna. Ytterligare en företeelse som kan ha ökat är förekomsten av andra olovliga boenden till exempel lokaler som upplåts som bostäder trots att de inte är avsedda för stadigvarande boende.¹¹⁸

Enkätundersökningen visade även att olovlig uthyrning förekom i bostadsrättsföreningar, men i mindre utsträckning än bland hyresrätter. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar att det är tänkbart att antalet olovliga uthyrningar har minskat till följd av införandet av privatuthyrningslagen 2013.¹¹⁹

En allt för omfattande uthyrning till inneboende kan medföra negativa konsekvenser

En hyresgäst behöver inte ha ett samtycke från sin hyresvärd för att ha en inneboende i sin bostad. Det innebär att det är svårt att uppskatta hur många personer som faktiskt bor inneboende i Sverige. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden beskriver att deras kontakter med flera privata och kommunala fastighetsägare indikerar att det förefaller ha blivit mer vanligt förekommande att hyresgäster har inneboende.¹²⁰ Även Länsstyrelsen i Stockholms

¹¹⁷ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 13 och 14 och 104–113.

¹¹⁸ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 13 och 14 och 112.

¹¹⁹ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 113.

¹²⁰ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 108.

medborgarundersökning för 2023 indikerar att antalet inneboende har ökat de senaste åren.¹²¹

Den 1 juli 2024 trädde nya bestämmelser om inneboende i kraft.¹²² Den nya regleringen innebär att hyresgästen inte ska få inrymma utomstående personer i lägenheten på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. Av vikt är till exempel om fler personer inrymts än vad lägenheten är anpassad för. Hyresvärden ska även ha rätt till tillträde till lägenheten för att kunna utöva nödvändig tillsyn över hur lägenheten används.¹²³

I den kartläggning som genomfördes i förarbetena till den nya lagstiftningen framkom att det är förhållandevis vanligt att hyresgäster låter inneboende bo i lägenheten på ett sätt som inte är förenligt med en ordnad fastighetsförvaltning. Sådana oklara boendeförhållanden kan bland annat medföra problem med trångboddhet, störningar och otrygghet för andra personer som bor i fastigheten. I samband med detta kan även felaktiga folkbokföringar förekomma och det finns även misstankar om att personer som är inneboende i själva verket är andrahandshyresgäster. Frågan om huruvida en person är inneboende eller egentligen bor i lägenheten i andra hand kan dock vara svår att utreda och fastställa eftersom ingen av de inblandade har ett intresse av att bidra till utredningen. Den som bor inneboende eller hyr i andra hand kan vara i en utsatt ställning och vill inte riskera bli av med sitt boende.¹²⁴ Även tidigare utredningar har lyft svårigheter med att en alltför omfattande uthyrning till inneboende kan leda till trångboddhet och osunda boendevillkor.¹²⁵

18.5.3 Olovlig andrahandsuthyrning medför negativa konsekvenser

Även om andrahandsmarknaden kan utgöra ett viktigt komplement till den ordinarie bostadsmarknaden, riskerar den del av marknaden som utgör den olovliga andrahandsuthyrningen att medföra negativa

¹²¹ Av undersökningen framgår att 6,6 procent av medborgarna i åldern 18 till 85 var inneboende 2023. Det är en ökning jämfört med tidigare år (5,6 procent för 2021). Se www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/om-lansstyrelsen-stockholm/om-lanet/medborgarundersokning.html, hämtad 2024-04-29.

¹²² Lag (2024:313) om ändring i jordabalken.

¹²³ 25 och 26 §§ hyreslagen.

¹²⁴ SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden, s. 184–187.

¹²⁵ SOU 2017:86 Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning, s. 181 och 182.

konsekvenser både för samhället, hyresvärdar och för de personer som bor i bostäder som hyrs ut utan godkännande. I detta avsnitt beskrivs sådana potentiella konsekvenser.

Olovlig andrahandsuthyrning riskerar att leda till att lägenheter inte blir tillgängliga för bostadskön

Boverket beskriver att olovliga uthyrningar bland annat skapar problem med stopp i flyttkedjor samt att det hindrar lägenheter från att cirkulera ändamålsenligt på bostadsmarknaden. Lägenheter som annars skulle ha kommit till den ordinarie kön blir inte tillgängliga.¹²⁶ Även i Sveriges allmännyttas marknadsrapport från 2023 beskrivs att olovlig andrahandsuthyrning medför att lägenheter undandras från den ordinarie bostadsmarknaden.¹²⁷

Olovlig andrahandsuthyrning kan medföra att hyresvärdarna får bristande kontroll över vilka personer som bor i lägenheterna

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden skriver i sitt betänkande att den olovliga andrahandsuthyrningen kan innebära att fastighetsägarna förlorar kontroll över vilka som bor i bostadsbeståndet. Olovlig andrahandsuthyrning kan leda till mer rörelse i fastigheterna vilket kan orsaka störningar eller bidra till otrygghet för övriga boende.¹²⁸ En liknade beskrivning av denna problematik ges i Sveriges Allmännyttas rapport från 2023 om Allmännyttans bostadssociala ansvar.¹²⁹

Hyresvärdens bristande kontroll över vilka som bor i bostaden kan även få andra konsekvenser. I de bilaterala intervjuer som utredningen har genomfört med kommuner som ställt krav på godkänt andrahandskontrakt för rätt till bistånd beskrev några kommuner att man vid en avhysning kan påträffa andra personer än de som är folkbokförda på adressen. Det kan till exempel vara barnfamiljer som är ovetande om den förestående avhysningen. Sådana avhysningssituationer beskrivs även i Kronofogdemyndighetens metodstöd för

¹²⁶ Enligt utredningens kontakt med Boverket.

¹²⁷ Sveriges Allmännytta (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar, s. 11.

¹²⁸ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 129–132.

¹²⁹ Sveriges Allmännytta (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar, s. 15.

vräkningsförebyggande arbete samt i Barnombudsmannens årsrapport från 2022.¹³⁰

Olovlig andrahandsuthyrning kan kopplas till kriminell verksamhet

Tidigare utredningar har uppmärksammat att olovlig andrahandsuthyrning även kan vara kopplat till kriminell verksamhet.¹³¹ Utredningen Stärkt ställning för hyresgäster¹³² har beskrivit att det ofta föreligger oklara hyresförhållanden i de bostadslägenheter som används i kriminell verksamhet. Utredningen beskriver att den kriminella verksamheten till exempel kan handla om hantering av narkotika och stöldgods, tillverkning av falska identitetshandlingar, plats för penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet samt prostitution.¹³³

Olovlig andrahandsuthyrning kan även kopplas till olika typer av välfärdsbrottslighet. I ett regeringsuppdrag från 2021 som syftade till att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet har Skatteverket i samverkan med ett flertal myndigheter pekat på välfärdsbrottslighet kopplat till bland annat olovlig andrahandsuthyrning.¹³⁴ Utredningen om ordning och reda på hyresbostadsmarknaden beskriver också att välfärdsbrott kopplade till olovlig andrahandsuthyrning kan handla om att personer hyr ut sin bostad i andra hand till höga hyror och samtidigt själva är bosatta på annan adress och tar del av olika bostadsbaserade ersättningar och bidrag för hyreslägenheten personen är folkbokförd på men inte är bosatt i. Det kan även handla om folkbokföringsbrott till exempel när personer medvetet använder sig av folkbokföringen för att sälja folkbokföringsadresser, det vill säga låta personer folkbokföra sig på en adress utan att vara bosatta där.¹³⁵ Liknade välfärdsbrottslighet har även uppmärksamrats inom ramen för det så kallade Pax-sam-

¹³⁰ Kronofogden m.fl. (2020) Hemma!, s. 18 och Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?, s. 17.

¹³¹ SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster, s. 259–267 och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 129–131.

¹³² Dir. 2015:83 Stärkt ställning för hyresgäster och SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster.

¹³³ SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster, s. 259–267.

¹³⁴ Skatteverket (2021) Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet.

¹³⁵ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 129.

arbetet mot organiserad brottslighet som genomförs av Södertälje kommun i samverkan med lokalpolisområdet Södertälje.¹³⁶

Osäkert och otryggt boende för den som bor i en lägenhet som hyrs ut olovligen i andra hand

Boverket beskriver i sin rapport om andrahandsmarknaden från 2018 att förstahandsmarknaden är mer institutionaliserad än andrahandsmarknaden, vilket ger mer skydd åt den boende och därmed utjämnar maktförhållanden mellan den som hyr ut en bostad och den som hyr. På andrahandsmarknaden finns inte denna kontroll och det är då upp till parterna att uppmärksamma missförhållanden. Parternas förhandlingsposition på andrahandsmarknaden kan vara beroende av hur situationen ser ut på den rådande bostadsmarknaden. När det råder bostadsbrist kan det innebära att den boende har en betydligt sämre förhandlingsposition eftersom det är svårt att få tag i en ny bostad att hyra.¹³⁷ Att den som hyr i andra hand kan ha en svår förhandlingsposition när det råder bostadsbrist har även uppmärksammats av tidigare utredningar.¹³⁸ Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden pekar även på att det i vissa fall kan vara svårt för den boende att få information om vilka rättigheter och skyldigheter andrahandshyresgäster har och det finns ingen myndighet som har ett direkt ansvar för konsumentinformation om hyra och hyresrätt.¹³⁹

Boverket beskriver också, i kontakter med utredningen, att den som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand inte har samma rättigheter som en hyresgäst som hyr med ett godkänt kontrakt och om något till exempel går sönder i lägenheten är det inte lika lätt att kontakta hyresvärderna. Det kan även riskera att bli svårt att komma vidare in på den ordinarie bostadsmarknaden eftersom många hyresvärdar ställer krav på boendereferenser.¹⁴⁰

Branschorganisationen Fastighetsägarna anger att hyresgäster som bor i lägenheter som hyrs ut i andra hand utan hyresvärdens godkännande även kan vara mindre benägna att anmäla allvarliga fel

¹³⁶ Södertälje kommun (2022) Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – Pax.

¹³⁷ Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 75.

¹³⁸ SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster, s. 239–240.

¹³⁹ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 124–126.

¹⁴⁰ Enligt utredningens kontakt med Boverket.

och brister i lägenheten på grund av risken att bli påkomna. Det kan resultera i att till exempel vattenläckor inte anmäls i tid vilket i sig kan orsaka dyra skador för såväl fastighetsägaren som de boende.¹⁴¹

Barn och ungdomar som bor under osäkra boendeförhållanden

Bostaden och bostadsmiljön representerar stora värden för ett barn eftersom det är en plats att höra hemma på både i konkret fysisk och symbolisk bemärkelse. Bostaden och närmiljön kan ses som en utvecklings- och lärandemiljö både fysiskt, psykiskt och socialt. En osäker boendesituation kan därmed på olika sätt påverka ett barns livssituation.¹⁴²

Det är inte möjligt att uppskatta antalet barn som bor under osäkra boendeförhållanden till exempel i bostäder som hyrs ut olovligen. Familjer som aldrig kommit in på den ordinarie bostadsmarknaden och bor med osäkra andrahandskontrakt eller som är inneboende kan också förlora sitt boende utan att det syns i statistiken.¹⁴³

Barnombudsmannen har i rapporter uppmärksammat situationen för barn som bor i osäkra och otrygga boendeförhållanden.¹⁴⁴ I årsrapporten för 2022 uppmärksammas barns rätt till en trygg bostad och hur barn kan uppleva att bo i otrygga boendeförhållanden. Barnombudsmannen beskriver i rapporten att hemmet under uppväxten är en plats för vila och återhämtning men även den plats som är sammankopplad med livet i övrigt. Det kan handla om kontakter med kompisar, en sammanhållen skolgång och möjlighet till fritidsaktiviteter. För familjer som bor utan hyresvärdens godkännande ökar risken för att man ofta flyttar och att familjen saknar en stadigvarande adress. Trångboddhet kan för barnet dels innebära brist på avskildhet, dels överskott av stimuli och interaktion.¹⁴⁵ Det kan även innebära begränsningar i vardagslivet att till exempel sakna möjligheten att dra sig undan och göra läxor i hemmet.¹⁴⁶ Barn som lev

¹⁴¹ www.fastighetsagarna.se/fakta/fakta-for-fastighetsagare/andrahandsuthyrning/otillaten-andrahandsuthyrning/, hämtad 2024-04-27 och Fastighetsägarna och Fastighetsakademins (2021) Så skapar vi socialt välmående bostadsområden.

¹⁴² SOU 2005:88 Bostadens betydelse för barn, s. 261–268.

¹⁴³ Barnombudsmannen (2016) Inget rum för trygghet, s. 13 och 24.

¹⁴⁴ Barnombudsmannen (2016) Inget rum för trygghet och Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?.

¹⁴⁵ Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?, s. 14 och 15.

¹⁴⁶ Sandberg och Grander (2021), s. 10.

under osäkra boendeförhållanden beskriver att de mår dåligt, att de har svårt att sova och att koncentrera sig. Barnen kan också känna oro inför framtiden och för sina syskon och föräldrar.¹⁴⁷

18.6 Kommunerna om ekonomiskt bistånd till hyreskostnad i samband med olovlig andrahandsuthyrning

I detta avsnitt beskrivs kommunernas kontakt med biståndssökande som bor i bostäder som hyrts ut olovligen i andra hand samt de konsekvenser som kommunerna ser i samband med detta. Därefter redogörs för erfarenheter från kommuner som före avgörandet HFD 2023 ref. 26 ställt krav på godkännande av hyra av bostad i andra hand för rätt till ekonomiskt bistånd.

18.6.1 Socialtjänstens kontakt med biståndssökande som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand

För personer och familjer som saknar inkomster kan det vara svårt att få fäste på den ordinarie bostadsmarknaden. Socialtjänsten inom området ekonomiskt bistånd möter därmed biståndssökande som befinner sig i olika former av tillfälliga boendesituationer. Det kan handla om andrahandsboende, inneboende eller andra tillfälliga boendelösningar.

Det finns inga bestämmelser i socialtjänstlagen som ger bostadslösa en allmän rätt till bostad, men socialtjänsten kan ge olika former av stöd till exempel att bistå med skäliga kostnader för boende eller i vissa fall bistå med olika former av tillfälliga boendalternativ.

Över en tredjedel av kommunerna anger att biståndssökande som bor i andra hand sällan har ett godkänt andrahandskontrakt

I utredningens kommunenkät har kommunerna ombetts uppskatta hur ofta det förekommer att biståndssökande som bor i andra hand också har ett godkänt andrahandskontrakt. Nästan hälften av kommunerna, 45 procent, har angett att biståndssökande hushåll som

¹⁴⁷ Rädda barnen (2017) En plats att kalla hemma, s. 8.

bor i andra hand alltid eller ofta har ett godkänt andrahandskontrakt. Det var 37 procent av kommunerna som angav att de biståndssökande hushållen sällan hade ett godkänt andrahandskontrakt och 18 procent som svarade att de inte kunde bedöma.

Den lokala bostadsmarknaden skiljer sig åt mellan utredningens nätverkskommuner. I de mindre kommuner som oftare har god tillgång på bostäder finns möjlighet, även för den som inte har egen försörjning att få ett förstahandskontrakt. Det kan innebära att kommunen inte lika ofta kommer i kontakt med biståndssökanden som bor olovligen i andra hand. I storstadskommunerna finns en betydligt mer ansträngd bostadsmarknad och där beskriver kommunerna i högre utsträckning att personer utan inkomster följaktligen har en svårare situation på bostadsmarknaden och därmed i större utsträckning är hänvisade till mer osäkra boendelealternativ.

Knappt hälften av kommunerna ställde krav på godkännande för rätt till bistånd före avgörandet i Högsta förvaltningsdomstolen

Som beskrivs i avsnitt 18.2 har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att det saknas stöd i socialtjänstlagen, dess förarbeten och i rättspraxis för att vägra ekonomiskt bistånd till kostnader för boende på grund av att det saknas samtycke till andrahandsuthyrning.¹⁴⁸ Innan avgörandet uppfattades rättsläget av många kommuner som oklart.

I utredningens kommunenkät tillfrågades kommunerna huruvida de före avgörandet ställt krav på godkända andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Resultatet från enkäten visade att 48 procent av kommunerna, före avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen, alltid ställt krav på godkänt andrahandskontrakt. Det var 24 procent av kommunerna som i vissa fall ställde ett sådant krav medan 28 procent inte krävde att andrahandskontraktet skulle vara godkänt av hyresvärden.

I utredningens kommunnätverk var det nio av sexton kommuner som före avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen ställde krav på att andrahandskontraktet skulle vara godkänt av hyresvärden. Av de kommuner som inte ställde krav på godkänt andrahandskontrakt var det flera som angav att de ändå försökte sträva efter att andra-

¹⁴⁸ HFD 2023 ref. 26.

handskontraktet skulle vara godkänt av hyresvärden. Flera av de nätverkskommuner som krävde godkända andrahandskontrakt beviljade dock ändå bistånd till boendekostnaden under en övergångstid för att hushållet skulle ha möjlighet att ordna sin boendesituation, så kallat rådrum.

Kommunerna ser behov av att kunna ställa krav på godkännande för att bevilja bistånd

Utredningen har i kommunenkäten frågat kommunerna om de ser behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Det var 71 procent av kommunerna som angav att det fanns ett sådant behov medan 14 procent bedömde att det inte fanns något behov och 15 procent som inte kunde svara.

Kommunerna i utredningens nätverk anger flera skäl för att ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Flera kommuner beskriver vikten av att socialtjänsten inte medverkar till boendelösningar som strider mot annan lagstiftning eller beviljar bistånd till kostnader som möjliggör en kriminell marknad. Några kommuner nämner också socialtjänstens skyldighet att anmäla till Skatteverket vid misstanke om att personer är felaktigt folkbokförda på en adress, vilket kan förekomma vid olovlig andrahandsuthyrning. Det kan då uppstå situationer där socialnämnden å ena sidan beviljar ekonomiskt bistånd till en olovlig andrahandshyra men å andra sidan anmäler en felaktig folkbokföring till Skatteverket.

Olovlig andrahandsuthyrning beskrivs även av flera kommuner hänga samman med oskäligt höga hyreskostnader som kan inverka negativt på biståndsmottagares möjligheter att bli självförsörjande. Flera av kommunerna i utredningens nätverk beskriver även att olovlig andrahandsuthyrning är en otrygg boendesituation där den som hyr är i en utsatt position och dessutom riskerar att bli bostadslös med kort varsel. Särskilt svårt kan det vara för barn som har behov av ett tryggt boende att leva i en så osäker boendeform. Att ständigt oroa sig över boendesituationen och söka efter nytt boende kan även inverka negativt på de vuxnas möjligheter att kunna tillgodogöra sig de insatser mot arbetsmarknaden som behövs för att bryta ett långvarigt biståndsmottagande.

Flera kommuner beskriver också att personer som bor i bostäder där uthyrningen inte är godkänd av hyresvärden inte har samma

möjlighet till bostadsbidrag. För att rätten till bistånd ska inträda så förutsätts hushållet ha ansökt om alla socialförsäkringsförmåner som hushållet har möjlighet att få, såsom bostadsbidrag. Om hushållets rätt till bostadsbidrag påverkas av att hushållet inte har ett godkänt kontrakt så innebär det att hushållet i stället behöver ansöka om bistånd till hela boendekostnaden.

18.6.2 Kommuner som tidigare ställt krav på godkännande för rätt till bistånd till boendekostnad

Som beskrevs i föregående avsnitt ställde nio av utredningens sexton nätverkskommuner tidigare krav på att andrahandskontrakt behövde vara godkänt för rätt till ekonomiskt bistånd.¹⁴⁹ Utredningen har tagit del av deras erfarenheter kring biståndsbedömning i samband med olovlig andrahandsuthyrning samt hur ett sådant krav påverkat biståndsmottagarnas bostadssituation. Utredningen har även intervjuat Södertälje kommun avseende denna fråga. Detta utifrån att utredningen uppmärksamats på förekomsten av olovlig andrahandsuthyrning i Södertälje och de arbetssätt som utvecklats i kommunen för att motverka detta.

Kommunerna beskriver att den lokala bostadsmarknaden kan påverka omfattningen av personer som bor i bostäder som hyrs ut olovligen i andra hand

Den lokala bostadsmarknaden visar på en del variationer i möjligheterna på bostadsmarknaden för den som saknar inkomster. Flerparten av de intervjuade kommunerna beskriver att bostadsmarknaden för några år sedan var betydligt mer ansträngd, men att möjligheterna, även för personer med svag förankring på bostadsmarknaden, nu generellt tenderar att vara mer gynnsamma. Kraven kan även skilja sig beroende på om det är mestadels kommunala bostadsbolag eller privata hyresvärdar. I några kommuner med mycket god tillgång till bostäder beskrivs även de utmaningar förknippade med olovliga

¹⁴⁹ Kravet ställdes före Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2023 ref. 26.

boendelösningar som brukar benämnas social dumpning¹⁵⁰ från kommuner där bostadsmarknaden är mer ansträngd.

Några kommuner har alltid ställt krav på godkännande för rätt till bistånd för boendekostnad medan andra har infört kravet under de senaste åren

En del av de intervjuade kommunerna beskriver att de i princip alltid, eller under väldigt lång tid, ställt krav på att andrahandskontraktet ska vara godkänt för att bevilja bistånd till hyreskostnad. Andra kommuner har aktivt infört kravet, till exempel genom att besluta om tillägg i lokala riktlinjer. Flera av de kommuner som på senare tid har infört ett krav har på olika sätt följt upp vilka effekter kravet fått för biståndsmottagarna. Dessa kommuner beskriver att kravet ofta inledningsvis inneburit ett omställningsarbete men att detta avtagit med tiden då kännedom om de nya reglerna fått spridning i kommunen, både bland hyresvärdar och biståndsmottagare.

Biståndssökande hushåll som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand är en heterogen grupp

Ingen av de kommuner som utredningen intervjuat ser att någon hushållstyp skulle vara mer förekommande när det gäller hushåll som ansöker om hyreskostnader för boende i andra hand där godkännande saknas. Ofta handlar det om hushåll som på grund av svag förankring på bostadsmarknaden, tidigare misskötsamhet eller av andra skäl har begränsade möjligheter att få ett godkänt boende. Några kommuner påtalar även att det finns en okunskap hos biståndssökande som de möter kring vad olika boendeformer innebär avseende rättigheter och skyldigheter.

I de mindre kommunerna som utredningen intervjuat är det få biståndshushåll som berörts av kravet på godkännande, medan det i de större kommunerna har handlat om betydligt fler hushåll. Dock ses inga större skillnader i kommunernas svar, utifrån om omfattningen har varit liten eller stor.

¹⁵⁰ De berörda kommunerna syftar här på det som brukar benämnas som social dumpning, det vill säga kommunalt agerande som syftar till att personer som är i behov av kommunala stödinsatser ska flytta till en annan kommun, utan att personen själv uttryckt en tydlig vilja att flytta.

Olovlig uthyrning i andra hand omvandlas till inneboendeavtal

Kommunerna beskriver att det kan uppstå olika situationer till följd av att den biståndssökande får information om att socialnämnden inte beviljar bistånd till olovliga boendekostnader. En del hushåll som kanske ännu inte har hunnit flytta in i bostaden kan då välja att fortsätta att söka efter en annan boendelösning. Andra hushåll kan välja att finansiera boendekostnaden med delar av det övriga biståndet eller att skuldsätta sig. I en del fall kan den biståndssökande få det olovliga andrahandskontraktet omvandlat till ett godkänt andrahandskontrakt, även om det är mindre vanligt.

En situation som flera kommuner, särskilt de med en ansträngd bostadsmarknad, beskriver är att den biståndssökande i stället återkommer med ett inneboendeavtal för samma bostad som det olovliga andrahandsavtalet. Det innebär som regel att den biståndssökande då beviljas ekonomiskt bistånd till en lägre kostnad för boendet än om hela bostaden hade hyrts i andra hand. Några kommuner nämner att de har fått indikationer på att det i själva verket är fråga om ”dolda andrahandsboenden”, det vill säga att personen egentligen hyr hela bostaden och är tvungen att betala kostnaden för detta, men att kontraktet utformats som ett inneboendeavtal för att den biståndssökande ska kunna ansöka om bistånd för den delen av kostnaden.

De flesta kommuner som ställt krav på godkännande ger biståndssökande skälig tid att ordna med annat boende

De flesta av kommunerna som utredningen intervjuat har, i samband med att socialnämnden informerat om att bistånd inte beviljas till boendekostnader för olovliga andrahandsuthyrningar, gett den biståndssökande skälig tid för att förändra sin boendesituation. Det innebär att socialnämnden har informerat den biståndssökande om att boendekostnaden inte kommer att beviljas¹⁵¹, men att socialnämnden under en övergångsperiod beviljar kostnaden för att hushållet ska få tidsmässig möjlighet att lösa sin boendesituation på annat sätt. Hur kommunerna har tillämpat rådrummet har sett lite olika ut. En del kommuner har, i samband med att man införde kravet, gett rådrum till de hushåll som vid den tidpunkten ansökte om hyreskostnader för boende i andra hand där hyresvärdens tillstånd saknas,

¹⁵¹ Ett sådant besked är ett beslut som går att överklaga.

men inte därefter till nya biståndssökande i kommunen. Andra kommuner har gett rådrum kontinuerligt i de situationer där socialnämnden bedömt att det har funnits behov. Endast någon kommun har uppgett att man inte alls gett rådrumstid. En kommun beskriver att rådrumstid dock kan medföra att en hyresvärd som vill hyra ut olovligen kan hyra ut till en biståndsmottagare så länge den beviljas hyreskostnaden. När personens rådrumstid går ut kan hyresvärden hyra ut till en ny biståndsmottagare som får ny rådrumstid.

I en del av de kommuner som gett rådrum och beviljat hyreskostnaden under en begränsad tid, har frågan aktualiserats hur socialnämnden ska förhålla sig till att hushållet på grund av att andrahandsuthyrningen är olovlig inte är berättigade till bostadsbidrag. Detta har hanterats på olika sätt i kommunerna. En del kommuner har räknat med bostadsbidraget som en fiktiv inkomst, en del kommuner har avslagit den del som kommunen uppskattat att hushållet skulle kunna ha tillgodosett genom bostadsbidrag och andra kommuner har beviljat hyreskostnaden i sin helhet.

Det är få situationer där kommunerna bedömt att det funnits behov av att göra undantag från kravet på godkännande

Kommunerna har tillfrågats om de bedömt att det funnits behov av att göra undantag från kravet på godkännande i vissa situationer. De flesta kommuner har vid något enstaka tillfälle gjort undantag utifrån en individuell behovsbedömning, men har svårt att identifiera någon generell situation där det skulle finnas särskilda skäl att bevilja ekonomiskt bistånd till hyreskostnad för en olovlig andrahandsuthyrning. I de situationer där personer bedöms ha svårigheter att på egen hand ordna annat boende eller där personer till exempel är utsatta för våld så anger flera av kommunerna att det finns möjligheter att erbjuda annan boendeform inom kommunen.

Kommunernas överväganden kring barnrättsperspektivet vid ansökan om ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand

När en barnfamilj ansöker om ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand anger alla de intervjuade kommunerna att de beaktar barnrättsperspektivet. Det innebär inte att kommunerna bedömer att det behöver vara i enlighet med barnets bästa att bevilja bistånd till kostnaden. Flera kommuner beskriver att ett sådant boende innebär ett osäkert och otryggt boende som inte bedöms vara förenligt med barnets bästa. I vissa situationer har man samverkat med barn- och familjeeenheter inom kommunen för att ge stöd och hitta andra boendelösningar för barnfamiljer.

Några kommuner beskriver även att de olovliga andrahandsuthyrningarna utifrån ett barnrättsperspektiv har medfört problem i samband med avhysningar. Det har inträffat att Kronofogdemyndigheten ska verkställa en avhysning för en ensamstående person men att det vid avhysningstillfället uppdagas att förstahandshyresgästen hyrt ut bostaden olovligen i andra hand och att det i stället bor en barnfamilj på adressen som kan vara helt ovetande om den förestående avhysningen.

Kravet på godkännande har som regel inte resulterat i ökade behov av tillfälligt boende

De intervjuade kommunerna bedömer att kravet på godkännande inte har orsakat en ökad hemlöshet i kommunen, även om det förekommit situationer där biståndsmottagare varit hänvisade till tillfälliga boendelösningar. Det har inte heller varit vanligt förekommande att biståndsmottagare behövt ansöka om tillfälligt boende på grund av att de nekats bistånd till en hyreskostnad i samband med olovlig andrahandsuthyrning. Att få besked om att boendekostnaden inte beviljas är för många biståndsmottagare stressande, men som regel har hushållen själva kunnat ordna sin boendesituation. I några situationer har socialtjänsten behövt bevilja tillfälligt boende. Samtidigt beskriver någon kommun att när det gäller vuxna utan barn vet inte kommunen alltid hur personen löser sin situation, om personen inte längre ansöker om ekonomiskt bistånd.

18.7 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att lämna förslag på åtgärder avseende regelverket för ekonomiskt bistånd vid hyra av bostad i andra hand. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 18.8.

18.7.1 Den biståndssökande har en långtgående rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo

Rätten till självbestämmande är central för socialtjänstens verksamhet. Insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Rätten till självbestämmande gäller även i förhållande till prövningen av bistånd till boendekostnader. Utgångspunkten för prövningen är således att den enskilde har en långtgående rätt att själv bestämma över sin situation och var han eller hon vill bo.¹⁵² Detta gäller oavsett om boendet har en betydligt enklare standard än ett normalt boende och därför inte uppfyller kravet på en skälig levnadsnivå.¹⁵³

Om kostnaden för boendet bedöms vara för hög i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet kan det finnas grund för socialnämnden att neka bistånd till kostnaden eller ställa krav på byte av bostad.¹⁵⁴ I sådana fall bör socialnämnden först ge den enskilde möjlighet att inom skälig tid vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda (beslut om rådrum). En förutsättning för att bevilja rådrum är att det finns skäl att neka bistånd till kostnaden. Om den enskilde väljer att ändå bo kvar i ett boende med oskäligt hög boendekostnad bör bistånd i stället beviljas utifrån den boendekostnad som bedöms vara skälig för en låginkomsttagare på orten. Socialnämnden kan således endast ge en person skälig tid att byta bostad *om* det är befogat att kräva att den enskilde byter bostad för att ha rätt till bistånd.¹⁵⁵

¹⁵² 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL och SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, s. 349.

¹⁵³ RÅ 2009 ref. 4.

¹⁵⁴ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83.

¹⁵⁵ HFD 2023 ref. 26 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83.

Utredningen konstaterar att vid prövningen av rätten till bistånd för boendekostnader har den enskilde en långtgående rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo.

Utredningen konstaterar vidare att om det finns förutsättningar att neka bistånd kan socialnämnden under en övergångstid ändå godkänna en oskäligt hög boendekostnad (rådrum).

18.7.2 Det saknas förutsättningar att neka bistånd till boendekostnader enbart på grund av att hyresförhållandet strider mot det hyresrättsliga regelverket

Den 9 maj 2023 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i ett mål där en socialnämnd avslagit en ansökan om ekonomiskt bistånd för boendekostnader med motiveringen att andrahandsuthyrningen inte var godkänd av hyresvärden.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade inledningsvis att det varken i socialtjänstlagen, dess förarbeten eller i rättspraxis anges att rätten till bistånd för kostnader för boende ska vara beroende av att det hyresrättsliga regelverket har följts. Därefter hänvisade domstolen till avgörandet RÅ 2009 ref. 4 där en person bosatt i en kolonistuga ansågs ha rätt till bistånd för sina boendekostnader trots att det enligt upplåtelseavtalet inte var tillåtet att bo där permanent. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen saknades det skäl att göra en annan bedömning i det nu aktuella fallet. Omständigheten att hyresvärden inte samtyckt till andrahandsuthyrningen var därmed inte skäl för att vägra ekonomiskt bistånd till kostnader för boendet.

Utredningens slutsats är att det saknas förutsättningar för socialnämnden att neka bistånd till boendekostnader enbart på grund av att hyresförhållandet strider mot det hyresrättsliga regelverket.

18.7.3 Bistånd till hyra av en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand harmoniserar inte med andra regelverk

Hyreslagen innehåller ett uttryckligt förbud mot upplåtelse i andra hand utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd. Likaså innehåller bostadsrättslagen ett krav på samtycke från bo-

stadsrättsföreningens styrelse eller hyresnämndens tillstånd.¹⁵⁶ En hyresgäst som hyr ut sin bostad olovligen i andra hand till en för hög hyra gör sig skyldig till brott och kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.¹⁵⁷ Den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller som inte anmäler flytt riskerar att göra sig skyldig till folkbokföringsbrott.¹⁵⁸

Dessutom har myndigheter, inklusive socialtjänsten, en skyldighet att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är fel.¹⁵⁹ Sedan 2023 har kommuner även ett ansvar för brottsförebyggande arbete. I enlighet med detta ska kommuner bland annat kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område, ta fram en lägesbild och utifrån lägesbilden ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan.

Den som hyr en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan visserligen beviljas ekonomiskt bistånd till kostnader för boende, men inte bostadsbidrag eller bostadsersättning. Biståndssökande som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand går därmed miste om ersättning som personen hade varit berättigad till om andrahandsboendet varit godkänt.

Utredningens slutsats är att bistånd som beviljas för hyra av bostad som hyrs ut olovligen i andra hand inte harmoniserar med hyreslagstiftningen, folkbokföringslagen, kommunernas brottsförebyggande arbete eller reglerna om bostadsbidrag och bostadsersättning.

18.7.4 Den olovliga andrahandsuthyrningen kan medföra negativa konsekvenser både för individen och för samhället

Personer som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand hamnar utanför det skydd som det hyresrättsliga regelverket innebär vad gäller bland annat skälig hyra och villkor för uppsägning. Den som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand befinner sig i en utsatt situation och har en svag ställning i förhållande till både förstahandshyresgästen, hyresvärden och bostadsrättsför-

¹⁵⁶ 39 och 40 §§ hyreslagen och 7 kap. 10 och 11 §§ bostadsrättslagen. Om en lägenhet har upplåtits till en kommun, får kommunen hyra ut lägenheten i andra hand till någon annan utan hyresvärdens samtycke. Detta framgår av 39 § tredje stycket hyreslagen.

¹⁵⁷ 65 c § hyreslagen.

¹⁵⁸ 42 § folkbokföringslagen.

¹⁵⁹ 32 c § folkbokföringslagen.

eningen. Boendet kan vara förknippat med oskäligen boendekostnader och uteblivna möjligheter till boendereferenser. Det osäkra boendeförhållandet kan innebära att personer tvingas att flytta med kort varsel, vilket kan vara särskilt problematiskt för barnfamiljer. Samtidigt kan personer med svag ekonomi och andra hinder såsom skulder eller tidigare misskötsamhet, ha en svår ställning på bostadsmarknaden och sakna andra alternativ till boende.

Den olovliga andrahandsmarknaden kan även medföra en rad negativa konsekvenser för samhället och för andra som bor i fastigheten. Det kan handla om att lägenheter inte blir tillgängliga för bostadskön, att lägenheter används för kriminell verksamhet eller att hyresvärden får en bristande kontroll över vilka som bor i bostaden, vilket kan medföra otrygghet för hyresvärden och andra boende.

Utredningen konstaterar att olovlig andrahandsuthyrning är förknippat med en rad negativa konsekvenser både för personer som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand och för samhället i stort.

18.7.5 Många kommuner ser behov av att kunna ställa krav på godkännande för rätt till ekonomiskt bistånd vid hyra av bostad i andra hand

Sju av tio kommuner bedömer att det finns behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader vid hyra av bostad i andra hand. De kommuner som utredningen har haft kontakt med anger flera skäl till att socialnämnden inte ska medverka till att bevilja bistånd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Bland annat för att olovlig andrahandsuthyrning strider mot annan lagstiftning samt riskerar att göda en kriminell marknad och för att det innebär en otrygg boendesituation, särskilt för barn, eftersom hushållet riskerar att med kort varsel bli utan bostad. Några kommuner nämner också att det krockar med kommunens brottsförebyggande ansvar och socialtjänstens skyldighet att anmäla misstankar om felaktig folkbokföring till Skatteverket.

Nästan hälften av kommunerna ställde tidigare krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd till hyra

av bostad i andra hand.¹⁶⁰ Utredningen har intervjuat tio av dessa kommuner om vilka effekter som de bedömer att kravet har haft på biståndssökandes bostadssituation. Även om det förekommit situationer där biståndsmottagare tidvis varit hänvisade till tillfälliga boendelösningar, så är det ingen av kommunerna som uppmärksammat någon större negativ påverkan för personer som fått avslag på biståndsansökan.

Utredningen konstaterar att många kommuner bedömer att det finns behov av att den egna kommunen ska kunna ställa krav på godkännande vid ansökan om ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand.

Utredningen konstaterar även att de kommuner som utredningen har haft kontakt med och som har ställt ett sådant krav, inte uppmärksammat att det medfört någon större negativ påverkan på biståndssökandes bostadssituation.

18.7.6 Förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden och hushållets individuella förutsättningar kan påverka konsekvenserna av att nekas bistånd till kostnader för hyra av bostad

Den lokala bostadsmarknaden varierar mellan olika kommuner i Sverige. I en del kommuner krävs lång kötid och olika former av tillträdeskrav, medan det i andra kommuner kan finnas goda möjligheter att få en bostad även för den som har en svag förankring på bostadsmarknaden. Dessa skillnader i förutsättningar påverkar vilka konsekvenser ett avslag på ansökan om bistånd för hyra av bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan få för den enskilde. I kommuner där hushållen har andra boendelalternativ blir konsekvenserna sannolikt mildare jämfört med i kommuner med en ansträngd bostadsmarknad. I de senare kommunerna kan ett avslag även innebära att socialnämnden i större utsträckning behöver bistå med akuta boendelösningar.

Även hushållets individuella behov och förutsättningar kan påverka konsekvenserna av att nekas ekonomiskt bistånd. En ensamstående vuxen har sannolikt generellt större möjligheter att ordna med annat boende än en stor barnfamilj. Personer och familjer som

¹⁶⁰ Kravet ställdes före Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2023 ref. 26.

har skulder eller saknar boendereferenser kan också få en svårare situation.

Utredningens slutsats är att konsekvenserna för den biståndssökandes bostadssituation av att nekas bistånd till kostnader för hyra av bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan skilja sig åt mellan olika kommuner, men påverkas även av hushållets individuella förutsättningar.

18.7.7 Krav på godkännande kan medföra att reglerna kringgås genom att fler i stället ansöker om bistånd som inneboende

På bostadsmarknaden förekommer vidareuthyrningar i form av både uthyrning av hela bostaden i andra hand och uthyrning av en del av en bostad till en inneboende. För den som hyr ut hela sin bostad i andra hand krävs godkännande från hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd.¹⁶¹ För den som upplåter en del av sin bostad till en inneboende finns inte motsvarande krav på godkännande.

Flera kommuner har i kontakten med utredningen beskrivit att när en olovlig andrahandsuthyrning ifrågasätts av socialtjänsten eller hyresvärden så kan hyresavtalet ibland omvandlas till ett inneboendeavtal. Denna företeelse har också uppmärksammats av tidigare utredningar.¹⁶² Skälet till ett sådant upplägg är sannolikt att det inte ställs krav på godkännande för att upplåta en del av bostaden till en inneboende. I vissa fall kan det vara så att hyresavtalet har ändrats för att kringgå kravet på godkännande, och den som enligt avtalet är inneboende i själva verket hyr hela bostaden medan förstahandshyresgästen bor någon annanstans. För den som ansöker om bistånd till boendekostnaden innebär det att endast en del av hyreskostnaden kan tillgodoses genom ekonomiskt bistånd.

Utredningens slutsats är att det finns risk för att införande av ett krav på godkännande vid ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader kan medföra att den olovliga andrahandsuthyrningen omvandlas till ett avtal om hyra av en del av bostaden som inneboende.

¹⁶¹ 39 och 40 §§ hyreslagen och 7 kap. 10 § bostadsrättslagen.

¹⁶² SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden, s. 184–187 och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 112.

18.7.8 Kommunerna ser inte behov av ytterligare metodstöd för handläggningen av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

Kommunerna använder i stor utsträckning Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. En stor andel av kommunerna använder också egna kommunala riktlinjer och metodstöd. Utredningens nätverkskommuner ser som regel inget behov av ytterligare metodstöd utöver befintligt kunskapsstöd. När det uppstår frågor om handläggningen inom ekonomiskt bistånd vänder sig socialtjänsten i många fall till Socialstyrelsen eller till SKR för vägledning, men inte heller Socialstyrelsen eller SKR har uppmärksammat frågor om handläggning av boendekostnader inom ekonomiskt bistånd i någon större utsträckning.

Utredningen konstaterar att det inte framkommit att det skulle finnas ett behov av ytterligare metodstöd för att handlägga ekonomiskt bistånd till boendekostnader.

18.8 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar som rör ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad vid vissa boendeformer.

18.8.1 Försörjningsstöd lämnas endast till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen

Förslag: En ny bestämmelse införs i socialtjänstlagen i vilken det klargörs att försörjningsstöd till boendekostnader lämnas till den som hyr en bostad i andra hand endast om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Om det finns särskilda skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande.

Skäl för förslaget

En utgångspunkt för prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd är den enskildes rätt att själv bestämma över sin situation. Detta gäller även i förhållande till prövningen av rätten till bistånd för boendekostnader. Den enskilde har således en långtgående rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett nyligen meddelat avgörande konstaterat att det saknas förutsättningar att neka bistånd till boendekostnader vid hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Samtidigt innehåller hyreslagen ett uttryckligt förbud mot upplåtelse i andra hand utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd. Likaså får ägare av en bostadsrättslägenhet endast hyra ut sin lägenhet i andra hand om bostadsrättsföreningens styrelse gett sitt samtycke eller om hyresnämnden gett tillstånd. Den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller som inte anmäler flytt riskerar att göra sig skyldig till folkbokföringsbrott. Dessutom är det straffbart att hyra ut en hyreslägenhet olovligen i andra hand till en för hög hyra. Bistånd kan således i dagsläget lämnas för kostnader för boende i andra hand trots att hyresförhållandet strider mot det hyresrättsliga regelverket och inte harmoniserar med andra regelverk.

Olovlig andrahandsuthyrning är sammankopplat med olika samhälleliga problem och innebär en osäker och utsatt boendesituation för den som hyr bostaden. Olovlig andrahandsuthyrning beskrivs även av flera kommuner hänga samman med oskäligt höga hyreskostnader som kan inverka negativt på biståndsmottagares möjligheter att bli självförsörjande. Den som hyr en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand har inte rätt till bostadsbidrag eller bostadsersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Biståndsökande som i annat fall hade uppfyllt kraven för sådan ersättning behöver därför sannolikt ansöka om hela hyreskostnaden hos socialnämnden.

Många kommuner anger att det finns behov av att kunna ställa krav på att andrahandsuthyrningen ska vara godkänd för att bistånd ska beviljas till boendekostnaden.¹⁶³ Flera kommuner har beskrivit vikten av att socialtjänsten inte medverkar till boendelösningar som

¹⁶³ Det var 71 procent av kommunerna som angav i utredningens kommunenkät att det fanns ett behov att kunna ställa krav på godkännande för rätt till ekonomiskt bistånd.

strider mot annan lagstiftning eller beviljar bistånd till kostnader som möjliggör en kriminell verksamhet. Kommunerna har ett brottsförebyggande ansvar och socialtjänsten har en skyldighet att anmäla till Skatteverket vid misstanke om att personer är felaktigt folkbokförda på en adress.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte kan anses ändamålsenligt att ekonomiskt bistånd lämnas till hyra av en bostad som hyrs ut i strid med det hyresrättsliga regelverket. Utredningen anser att även om det på kort sikt kan upplevas som en lösning att personer i en svår boendesituation beviljas bistånd till hyra av en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand är det sannolikt inte en ändamålsenlig lösning på längre sikt. Som utredningen beskrivit i avsnitt 18.5.3 är detta en osäker och otrygg boendeform som dessutom riskerar att långsiktigt försämra hushållets ställning på bostadsmarknaden genom uteblivna boenderefenser. Det kan inte heller anses vara förenligt med barnets bästa att växa upp under osäkra och otrygga boendeförhållanden.

Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse införs i fjärde kapitlet socialtjänstlagen i syfte att fastställa att försörjningsstöd endast ska lämnas till kostnader för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Bestämmelsen formuleras som ett uttryckligt krav för att klargöra att försörjningsstöd inte ska utgå till kostnader för en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Genom förslaget harmoniseras reglerna om försörjningsstöd till boendekostnader i socialtjänstlagen med det hyresrättsliga regelverkets krav på hyra av bostad i andra hand.

Den olovliga andrahandsuthyrningen berör dock fler personer än mottagare av ekonomiskt bistånd och är förknippad med problem på inte bara individ- utan även samhällsnivå. Utredningens förslag syftar emellertid inte till att kunna lösa samtliga problem förknippade med olovlig andrahandsuthyrning, utan endast till att införa en förutsättning i socialtjänstlagen för kommuner att ställa krav på godkännande. Övriga problem avseende olovlig andrahandsuthyrning eller andra otillåtna boendeformer bör hanteras inom ramen för andra regelverk.

Socialnämnden får göra undantag om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl

I vissa fall kan det vara oskäligt att neka försörjningsstöd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Flera av de kommuner som tidigare ställt krav på godkännande har i vissa situationer sett behov av att ändå bevilja försörjningsstöd under en övergångsperiod för att den biståndssökande ska få möjlighet att förändra sin boendesituation. Den som hyr en bostad i andra hand utan hyresvärdens tillåtelse kan i många fall ha begränsade alternativ på bostadsmarknaden. Det kan vara särskilt svårt för personer som har en svag förankring på bostadsmarknaden, saknar boendereferenser, har hyresskulder eller misskötsamhet i ett tidigare boende. Det kan även förekomma situationer där barn berörs av beslutet eller där den enskildes personliga omständigheter är sådana att det kan finnas särskilda skäl att frångå kravet på godkännande.

Det finns därför skäl att införa ett *undantag från huvudregeln* att försörjningsstöd endast får beviljas om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Den föreslagna bestämmelsen kompletteras därför med en möjlighet att frångå kravet på godkännande om det finns *särskilda skäl*. Bestämmelsen innebär en möjlighet för socialnämnden att i vissa fall göra undantag från kravet. En individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet ska alltid göras. Det ska i första hand vara fråga om undantag under en begränsad tid i avvaktan på att den enskilde vidtar sådana åtgärder som är nödvändiga för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda.

Kommunen har dessutom alltid det yttersta ansvaret om den enskilde inte själv kan lösa sin situation. Det är inte heller förenligt med de grundläggande principerna i socialtjänstlagen att helt neka bistånd till boendekostnader om en sådan hantering innebär att den enskilde hamnar i en akut nödsituation.

Alternativa förslag som utredningen har övervägt

Ett alternativt förslag som utredningen har övervägt är att införa ett krav på godkännande utan möjlighet till undantag. Fördelen med ett sådant förslag är att förutsättningarna för bistånd tydligt klargörs i lagtexten. Som beskrivits tidigare i detta avsnitt bedömer dock

utredningen att det är viktigt att socialnämnden har möjlighet att kunna frångå huvudregeln i det enskilda fallet för att ge den biståndssökande skälig tid att under en övergångsperiod kunna lösa sin bodesituation på annat sätt. Det kan även förekomma andra situationer hänförliga till den enskilde som innebär att det finns särskilda skäl att frångå kravet på godkännande. En bestämmelse utan möjlighet till undantag kan leda till en förskjutning till att socialnämnden i vissa fall tvingas att i stället bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Till skillnad från beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan beslut med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen endast överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte dess lämplighet.

Utredningen har även övervägt att utforma regeln som ett uttryckligt förbud mot att bevilja försörjningsstöd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Genom att formulera bestämmelsen som ett krav på godkännande i stället för ett förbud klargörs dock förutsättningarna för rätten till bistånd.

Utredningen har också övervägt möjligheten att den som ansöker om bistånd skriftligen ska intyga på heder och samvete att hyresförhållandet har godkänts av hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden. Det hyresrättsliga regelverket är dock komplicerat och kommuner i utredningens nätverk har påpekat att personer ofta inte känner till vilka regler som gäller för att hyra bostad i andra hand. En sådan lösning bedöms därför inte som lämplig.

18.8.2 Det saknas förutsättningar för att införa ett krav på godkännande för den som hyr en del av en bostad som inneboende

Bedömning: Det saknas förutsättningar för att införa ett krav i socialtjänstlagen på att den som hyr en del av en bostad som inneboende endast ska beviljas försörjningsstöd om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har lämnat sitt godkännande.

Skäl för bedömningen

Förutsättningarna för hyra av en del av en bostad som inneboende regleras i hyreslagstiftningen och denna upplåtelseform ställer inte, till skillnad från upplåtelse i andra hand, krav på godkännande. Eftersom det hyresrättsliga regelverket inte innehåller något krav på godkännande saknas det grund för att införa ett motsvarande krav i socialtjänstlagen.

Flera kommuner har i kontakten med utredningen beskrivit att det finns en risk för att olovlig andrahandsuthyrning som ifrågasätts av socialnämnden eller hyresvärd i stället omvandlas till ett inneboendeavtal. Detta har även uppmärksammats av tidigare utredningar.¹⁶⁴ I vissa fall kan det handla om ett så kallat dolt andrahandsboende, vilket betyder att hyresavtalet ändras i syfte att kringgå kravet på godkännande. Den som uppges vara inneboende hyr då i själva verket hela bostaden medan förstahandshyresgästen bor någon annanstans. Även om sådana konstruktioner är bekymmersamma och riskerar att försätta biståndssökande i svåra ekonomiska situationer bedömer utredningen att det är en företeelse som i första hand behöver hanteras inom ramen för andra regelverk. Mot denna bakgrund saknas det förutsättningar att införa en reglering i socialtjänstlagen som är mer långtgående än det hyresrättsliga regelverket.

18.8.3 Inget behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende

Bedömning: Det finns inte behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende.

Skäl för bedömningen

I utredningens uppdrag ingår att analysera om det finns ytterligare behov av metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Utredningen har inte funnit stöd för

¹⁶⁴ SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden, s. 184–187 och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 112.

att det föreligger ett sådant behov och bedömer därför inte heller att det finns skäl för att föreslå att ett metodstöd tas fram.

Varken i utredningens kontakter med kommunerna eller med andra aktörer har det framkommit ett behov av ytterligare metodstöd för handläggningen. Kommunerna använder sig i stor utsträckning av befintliga rekommendationer, kunskapsstöd och riktlinjer som finns på nationell och kommunal nivå.

Det som skulle kunna tala för att ta fram ett nationellt metodstöd för handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader är att kommunerna kan ha olika förutsättningar för att lokalt tillhandahålla ett sådant stöd. Större kommuner kan ha större möjligheter, och även behov, av att ta fram egna metodstöd, medan mindre kommuner kan ha andra förutsättningar. Men samtidigt finns det redan i dag på nationell nivå både rekommendationer och kunskapsstöd som används i stor utsträckning av kommunerna. Om det förslag som utredningen föreslår i avsnitt 18.8.1 införs bedömer utredningen det som tillräckligt att detta tillförs i befintliga kunskapsstöd, såsom Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd.

Det har inte heller framkommit att kommunerna tillämpar regelverket olika, utöver vad gäller ekonomiskt bistånd till boendekostnader vid olovlig andrahandsuthyrning. Att ge ett uppdrag till exempelvis Socialstyrelsen att ta fram ytterligare metodstöd skulle vara kostnadskrävande och behöver föranledas av ett reellt behov. Något sådant behov bedömer inte utredningen har framkommit. De befintliga rekommendationerna och kunskapsstödet förefaller under rådande omständigheter vara tillräckliga.

19 Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera vilka grupper som olovligen befinner sig i Sverige och som ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Vidare ska utredningen undersöka i vilken omfattning bistånd betalas ut av kommuner till dessa grupper och vilken typ av bistånd det rör sig om. Utredningen ska också analysera om ett förbud att lämna bistånd till dessa personer är förenligt med svensk rätt och barnkonventionen. Genom tilläggsdirektiv den 26 september 2024 fick utredningen även i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet.

Kapitlet inleds i avsnitt 19.1 med en beskrivning av bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en redogörelse i avsnitt 19.2 av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. I avsnitt 19.3 beskrivs socialnämndens handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Avsnitt 19.4 innehåller en sammanställning av utredningens kartläggning av kommuners hantering av bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd och civilsamhällets stöd till denna grupp. I avsnitt 19.5 presenteras andra relevanta utredningar. Avslutningsvis presenteras utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 19.6 och utredningens förslag i avsnitt 19.7.

19.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv konstaterar regeringen att det finns otydligheter gällande tillämpningen av regelverket för ekonomiskt stöd när en utlänning fått ett slutligt avslag på ansökan om uppehållstillstånd samt kring vistelsekommunens ansvar och skyldigheter för dessa personer. I direktivet beskrivs även att det finns personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) men som beviljas bistånd med stöd av socialtjänstlagen.¹ Direktivet hänvisar även till socialförsäkringsutskottets betänkande om ekonomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.² I betänkandet anför utskottet att det genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Mot denna bakgrund har utredningen i uppdrag att lämna förslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utgångspunkten för utredningens arbete i detta kapitel är rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningen har valt att använda begreppet *vistelse utan tillstånd* som ett samlingsnamn för vistelse i Sverige som sker utan tillstånd, oavsett grunden för den olovliga vistelsen eller utlänningens migrationsrättsliga status.³

Den rättsliga analysen utgår både från nationell rätt och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredningen har således valt ett bredare perspektiv än vad direktivet anger genom att utöver barnkonventionen även inkludera andra internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som är relevanta för rätten till ekonomiskt stöd.

Utredningen har tolkat kartläggningsuppdraget som att det är avgränsat till grupper som vistas i Sverige utan tillstånd *och* som ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Övriga

¹ Socialtjänstlag (2001:453), SoL och lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.

² Bet. 2021/22:SfU16, p. 20.

³ Andra vanligt förekommande begrepp för personer som vistas i Sverige utan tillstånd är irreguljära eller papperslösa migranter.

grupper som befinner sig i Sverige utan tillstånd omfattas därmed inte av kartläggningen.

19.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

De rättsliga utgångspunkterna för rätten till ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd fastställs i både socialtjänstlagen och LMA. Migrationsverket prövar rätten till bistånd enligt LMA medan socialtjänsten prövar rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen. Rätten till ekonomiskt stöd motsvarande bistånd fastställs också i flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.

19.2.1 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen ansvarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I socialtjänstens uppdrag ingår att pröva enskildas rätt till ekonomiskt bistånd.

Det saknas särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om ansvaret för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. I förarbeten och vägledande avgöranden har kommunens ansvar för stöd och hjälp till dessa personer likställts med ansvaret för personer som är bosatta i en annan kommun än där de vistas när biståndsbehovet uppstår.⁴

Bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår 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. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

⁴ Se bland annat prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35; HFD 2018 ref. 39, HFD 2017 ref. 33 och RÅ 1995 ref. 70.

Beslut som fattas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas med stöd av förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen. Prövning genom förvaltningsbesvär innebär att allmän förvaltningsdomstol gör en prövning i sak och kan ersätta det överklagade beslutet med ett för den enskilde gynnande beslut.⁵

Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden *får* ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Bestämmelsen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Syftet med bestämmelsen är att förebygga att ett senare akut biståndsbehov uppkommer.⁶

Den enskilde har således *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om förutsättningarna är uppfyllda medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen fastän förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte är uppfyllda.

Bestämmelsen tillkom vid behandling av förslaget till ny socialtjänstlag efter att Lagrådet väckt frågan om när kommuner kan betala ut ekonomisk hjälp till en enskild utan att det föreligger någon rätt till bistånd. Lagrådet framförde att det tidigare förekommit i rättspraxis att kommuner beviljat bistånd utan att det har förekommit någon sådan rätt till bistånd. Lagrådet ansåg därför att en sådan befogenhet borde framgå av den nya socialtjänstlagen.⁷

Till skillnad från beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan beslut med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Sådana beslut kan endast överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte dess lämplighet.⁸ Laglighetsprövning innebär att en domstol inte kan sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. En ansökan om bistånd bör därför i första hand prövas enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen så att

⁵ 16 kap. 3 § SoL och 40 § förvaltningslag (2017:900).

⁶ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.

⁷ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 165 och 267.

⁸ 16 kap. 3 § SoL.

den enskilde får en möjlighet att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut med stöd av förvaltningslagen. Först därefter kan socialnämnden pröva om det finns förutsättningar att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.⁹

Bistånd i akuta nödsituationer

Den grundläggande principen i socialtjänstlagen om kommuners yttersta ansvar innebär att varje kommun har ett ansvar för att personer som vistas i kommunen får hjälp i samband med akuta nödsituationer. Vistelsekommunen har alltid en skyldighet att vidta åtgärder i akuta nödsituationer vad gäller personer som vistas i kommunen. En bedömning av vilka insatser som är nödvändiga får göras i varje enskilt fall och kan jämföras med de situationer då någon vänder sig till kommunen i ett ärende som vilar på en annan huvudman. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet.¹⁰

Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men i äldre förarbeten har principen om vistelsekommunens yttersta ansvar i akuta situationer beskrivits enligt följande:

Akuta situationer ska tolkas på det sätt som begreppet utvecklats i praxis. Framför allt avses sådana situationer som uppstår oväntat och oförutsett, men även andra fall kan förekomma då en enskild inte kan invänta insatser från en annan kommun eller annan huvudman. Det ankommer då på vistelsekommunen att tillhandahålla de insatser som den akuta situationen kräver. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om akuta vård- och stödinsatser, men även sådana insatser som krävs för att den enskilde ska kunna återvända till sin bosättningskommun eller ta kontakt med den kommun som beslutat om boende i annan kommun. Det kan röra sig om hjälp att arrangera en hemresa, bistånd i form av pengar till mat och husrum fram till avresan eller ett tillfälligt boende för någon som utsatts för hot. Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart, t.ex. på grund av sjukdom, är vistelsekommunen skyldig att bistå med sådana stöd- och hjälpinsatser som den akuta situationen kräver.¹¹

Med akuta nödsituationer avses således oförutsägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge.

⁹ JO 2010/11 s. 363 och JO 2003/04 s. 236.

¹⁰ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37.

¹¹ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35.

Bistånd i akuta nödsituationer kan beviljas oavsett om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläge.¹²

Bistånd i akuta nödsituationer kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det finns inte någon begränsning för hur länge en person kan motta sådant bistånd men Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att biståndet efter en viss tid måste prövas utifrån den enskildes faktiska behov.¹³

Bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Det saknas särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om ansvaret för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Reglerna i socialtjänstlagen om ansvarsfördelningen mellan kommuner utgår från att den enskilde antingen vistas i den kommun där den är bosatt (bosättningskommun) eller vistas tillfälligt i en annan kommun (vistelsekommun). Personer som vistas i Sverige utan tillstånd anses dock inte vara bosatta i en kommun även om övriga förutsättningar för bosättning enligt socialtjänstlagen är uppfyllda. Kommunens ansvar till dessa personer har i stället likställts med vistelsekommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som tillfälligt vistas i kommunen när behovet av bistånd har uppstått.

I samband med att nya bestämmelser om ansvarsfördelning mellan bosättnings- och vistelsekommun infördes i maj 2011 valde regeringen att inte föreslå några ändringar avseende ansvaret för utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas här för besök.¹⁴ Regeringen framförde att för stöd och hjälp som en asylsökande kan ha rätt till enligt socialtjänstlagen ska samma principer som för andra enskilda gälla i fråga om ansvarig kommun. Enligt regeringens mening ansvarar vistelsekommunen endast för akuta insatser för utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas i landet för besök. Regeringen hänvisade i denna del till ett äldre avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. Avgörandet gällde vistelsekommunens ansvar för en utländsk man som hade

¹² RÅ 1995 ref. 56.

¹³ HFD 2014 ref. 37.

¹⁴ I prop. 2012/13:109 Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd uppges dock på s. 17 att ”alla som vistas i en kommun har rätt att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen och få sitt ärende individuellt prövat. Av praxis synes det framgå att personer som inte är bosatta i Sverige men som har sin egentliga hemvist i landet, dvs. då vistelsen inte har karaktären av besök, har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Det gäller även personer som vistas här olagligt.”

vistats i Sverige under cirka sju och en halv månader under en period av omkring fyra år. I övrigt hade han befunnit sig utomlands där han haft fast anställning och bostad. Domstolen bedömde att hans vistelser i Sverige mera synes ha haft karaktären av besök och det framstod inte som sannolikt att han avsett att bosätta sig här. Han ansågs därför inte ha varit bosatt i kommunen i den mening att han haft sitt egentliga bo och hemvist där. Han var därför inte berättigad till bistånd annat än om en akut nödsituation förelegat.¹⁵

Kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs därmed med vistelsekommunens ansvar för personer som tillfälligt vistas i vistelsekommunen när behovet av bistånd har uppstått. Ansvaret har huvudsakligen begränsats till sådana situationer som uppstått oväntat och oförutsett eller vid tillfälliga behov i väntan på att en annan huvudman tar över ansvaret. Bistånd kan i sådana situationer beviljas för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter men en bedömning av vilka insatser som är nödvändiga ska göras i varje enskilt fall.¹⁶

Särskilda regler gäller för personer som omfattas av LMA

I prövningen av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen ingår att utreda om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Personer som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Dessa personer kan dock beviljas bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen om det finns skäl för det.¹⁷

Särskilda regler gäller för EES-medborgare med uppehållsrätt

Principen om fri rörlighet och likabehandling inom EU innebär att EES-medborgare *med uppehållsrätt* och deras familjemedlemmar har rätt att söka ekonomiskt bistånd i Sverige och få en individuell prövning på samma villkor som svenska medborgare. Med EES-medborgare avses medborgare i en EU-medlemsstat och Liechtenstein,

¹⁵ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35 och RÅ 1995 ref. 70.

¹⁶ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35 och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 143, 144 och 523.

¹⁷ HFD 2017 ref. 33.

Norge och Island. Medlemsstater kan dock begränsa rätten till bistånd under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren anses utgöra en orimlig belastning för mottagandestatens sociala biståndssystem.

EES-medborgare som vistas i Sverige *utan uppehållsrätt* eller annan laglig grund för vistelse omfattas – precis som andra utlänningar som vistas i landet utan tillstånd – av kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.

19.2.2 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

En förutsättning för att en utlänning ska ha rätt till bistånd enligt LMA är att utlänningen omfattas av lagens personkrets. I personkretsen för LMA ingår den som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.¹⁸

Bistånd enligt LMA lämnas i form av logi, bostadsersättning, dag-ersättning och särskilt bidrag.¹⁹ Dagersättning ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen ska även täcka vissa utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel. Utöver dag-ersättning kan ett särskilt bidrag lämnas för kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, såsom vinterkläder, glasögon och spädbarnsutrustning.²⁰

¹⁸ 1 § LMA.

¹⁹ 13 § LMA.

²⁰ 18 § LMA och 5 och 7 §§ förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Personer som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär

I LMA anges uttryckligen att den som omfattas av personkretsen i LMA inte har rätt till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Personer som omfattas av LMA har därmed begränsad rätt till bistånd med stöd av socialtjänstlagen men de omfattas av kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.²¹

I denna kategori ingår bland annat personer som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl och personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och medverkar till att lämna landet men där återvändandet dröjer på grund av omständigheter som den enskilde inte kan påverka. Personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av massflyktsdirektivet omfattas av LMA på samma sätt som asylsökande.²²

Rätten till bistånd enligt LMA kan upphöra även om en person tillhör personkretsen

Rätten till bistånd enligt LMA upphör i de flesta fall när en utlänning beviljas uppehållstillstånd alternativt lämnar landet. Rätten till bistånd kan också upphöra, *om det inte är uppenbart oskäligt*, när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa löpt ut eller, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa, när beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft.²³ Detta gäller dock inte barn och vuxna personer som bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Barn och vuxna personer som bor med barn förlorar därmed inte rätten till bistånd när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut eller beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft.

²¹ HFD 2017 ref. 33.

²² 3 a § LMA.

²³ Ytterligare regler om när rätten till bistånd upphör finns i 11 § tredje stycket och 11 a § LMA.

Personer som tillhör personkretsen i LMA men inte medverkar till att lämna landet har inte rätt till bistånd enligt LMA

Personer med ett gällande avlägsnandebeslut som inte medverkar till att lämna landet har inte rätt till bistånd enligt LMA.²⁴ Detta gäller både vuxna och barn. I denna kategori ingår bland annat personer som håller sig undan så att ett beslut om avvísning eller utvisning inte kan verkställas. I kategorin ingår också personer som inte håller sig undan men som inte aktivt medverkar till verkställigheten genom att exempelvis ta kontakt med hemlandsmyndigheter för att få fram resehandlingar. Så länge dessa personer har ett gällande avlägsnandebeslut fortsätter de att omfattas av personkretsen i LMA. De har därför inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär men de omfattas av kommunens yttersta ansvar i socialtjänstlagen.

Personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte omfattas av personkretsen i LMA

Personer som inte omfattas av personkretsen i LMA har inte heller rätt till bistånd enligt LMA. De omfattas därför inte heller av bestämmelsen i 1 § LMA som anger att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Denna grupp kan därför beviljas bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. I denna kategori ingår bland annat personer som vistas i Sverige utan att ha försökt legalisera sin vistelse genom att exempelvis söka uppehållstillstånd och personer vars avlägsnandebeslut har upphört att gälla. I kategorin ingår även EES-medborgare som saknar uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse i Sverige.

²⁴ 1 § och 11–13 §§ LMA.

19.2.3 Sveriges internationella åtaganden som rör rätten till ekonomiskt bistånd

Sverige är ansluten till en rad regionala och internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.²⁵ Det finns särskilda regler inom internationell rätt som reglerar hur länder ska fullgöra sina konventionsåtaganden och hur dessa förhåller sig till bestämmelser i nationell rätt. I detta avsnitt redogörs för Sveriges internationella åtaganden som är relevanta för rätten till bistånd och hur dessa ska tolkas i förhållande till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.²⁶

Mänskliga rättigheter och staters suveränitet

Utgångspunkten för det mellanstatliga arbetet med mänskliga rättigheter är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna²⁷ från 1948. Deklarationen utgör en politisk viljeyttring och ett målsättningsdokument för FN:s medlemsstater. De grundläggande principerna som fastställs i deklarationen har efter hand kodifierats i flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.

Förhållandet mellan mänskliga rättigheter och statssuveräniteten kan leda till motsättningar

Grunden för internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter är alla människors lika värde och det allmännas skyldigheter gentemot enskilda individer. Parallellt med dessa grundläggande principer finns internationell folkrätt som reglerar staters suveränitet och exklusiva befogenheter att styra inom sitt territorium.

Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter fastställer således att individer är rättighetsbärare och att stater har en skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna vid offentlig maktutövning medan folkrätten fastställer staters suveränitet och rätt till självbestämmande. De mänskliga rättigheterna kan således jämföras med en ram av rättigheter som reglerar förhållandet mellan staten och individen.

²⁵ Med internationella överenskommelser avses exempelvis konventioner, traktat, avtal och protokoll.

²⁶ Se vidare avsnitt 3.1.5.

²⁷ Antagen av FN:s generalförsamling genom resolution 3/217 den 10 december 1948.

Förhållandet mellan mänskliga rättigheter och statssuveräniteten kan leda till motsättningar, exempelvis vad gäller staters rätt att besluta vilka som får vistas inom deras territorium kontra enskilda individers rättigheter när de vistas inom en stats territorium. För att harmonisera dessa motstående intressen har stater möjlighet att under vissa särskilt angivna förutsättningar begränsa vissa rättigheter. Särskilda krav uppställs för att sådana inskränkningar ska vara tillåtna.

Konventioners räckvidd omfattar i de flesta fall hela landets territorium

Sveriges konventionsåtaganden gäller i de allra flesta fall samtliga som befinner sig inom Sveriges *jurisdiktion*, vilket omfattar hela landets territorium. Men i vissa undantagsfall anges det uttryckligen i en konvention att en viss bestämmelse endast är tillämplig på landets egna medborgare eller att en inskränkning under vissa förutsättningar kan göras vad gäller särskilda gruppers rättigheter. Sådana inskränkningar ska alltid vara proportionerliga och reglerade i lag.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) är en av nio kärnkonventioner om mänskliga rättigheter som antagits av FN:s generalförsamling. Sverige ratificerade konventionen i december 1971 och konventionen trädde i kraft 1976. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tolkar konventionens innehåll, övervakar dess efterlevnad och utfärdar allmänna kommentarer (*General Comments*) och rekommendationer (*Recommendations*). Kommittén granskar hur stater uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer där efter rekommendationer och slutsatser om vad staten särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen (*Concluding Observations*).²⁸

²⁸ Uttalanden som görs av kommittéer knutna till FN:s kärnkonventioner har visserligen inte folkrättslig status som rättskälla och är inte heller juridiskt bindande men de har med tiden fått en relativt stark ställning som tolkningsmedel och kan utgöra ett viktigt stöd och ge viss vägledning vid tolkning och tillämpning av konventionsåtaganden, jfr prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 84 och Migrationsöverdomstolens avgöranden 2021:18 och 2020:24.

Rättigheter som aktualiseras

I ESK-konventionen används begreppen social trygghet och tillfredsställande levnadsstandard för att beskriva grundläggande sociala rättigheter som motsvarar ekonomiskt stöd. I artikel 9 i konventionen fastställs att konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till social trygghet, däribland socialförsäkring. I artikel 11 fastställs rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor.

Konventionens räckvidd

Konventionens räckvidd framgår av artikel 2 och artikel 4.

Artikel 2

Varje konventionsstat åtar sig att genom egna åtgärder och internationellt bistånd och samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området, till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning.

Varje konventionsstat åtar sig att garantera att rättigheterna i konventionen utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 4

Konventionsstaterna erkänner att, när det gäller åtnjutandet av de rättigheter som tillförsäkrats av staten i enlighet med denna konvention, får staten endast underkasta dessa rättigheter de begränsningar som anges i lag och då endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i ett demokratiskt samhälle.

Tolkning av konventionen

ESK-kommittén har i en allmän kommentar om icke-diskriminering uttalat att rättigheterna i konventionen är tillämpliga på alla, inklusive icke-medborgare, oavsett legal status och dokumentation.²⁹

²⁹ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 20 Icke-diskriminering och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter E/C.12/GC/20, p. 30.

I kommitténs allmänna kommentar om rätten till social trygghet fastslår kommittén att konventionsstater särskilt ska beakta individer och grupper som traditionellt sett har svårigheter att få sina rättigheter tillgodosedda, såsom flyktingar, asylsökande och icke-medborgare. Dessa grupper ska kunna ha tillgång till icke-avgiftsfinansierade system för inkomststöd, hälso- och sjukvård och familjeförmåner. Kommittén påpekar även att tillgången till icke-avgiftsfinansierade system är avgörande eftersom många marginaliserade grupper inte täcks av försäkringsbaserade system som ofta är avgiftsfinansierade. Restriktioner, inklusive en kvalificeringsperiod, måste vara proportionerliga och rimliga. Enligt kommittén finns det en stark presumtion för att bakåtsträvande (regressiva) åtgärder som vidtas i relation till social trygghet är förbjudet. För det fall avsiktliga bakåtsträvande åtgärder vidtas åligger det staten att visa att alla alternativ noggrant har övervägts och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.³⁰

I ett särskilt uttalande om staters skyldigheter gentemot flyktingar och migranter uttalar kommittén att skyddet mot diskriminering inte kan vara avhängigt av att en individ har legal status i värdlandet. Förbudet mot diskriminering innebär att all särbehandling baserad på nationalitet eller legal status i landet ska vara lagenlig, ha ett legitimt syfte och vara proportionerlig i förhållande till det eftersträfvade målet. Vidare understryker kommittén att rätten att inte gå hungrig är en grundläggande rättighet (*core obligation*) som inte kan begränsas på grundval av nationalitet eller legal status.³¹

I kommitténs allmänna kommentar om konventionsstaternas skyldigheter anges att bristen på tillgängliga resurser inte kan anses vara en objektiv och rimlig berättigande av särbehandling om inte alla ansträngningar har gjorts för att använda konventionsstatens alla tillgängliga resurser.³² Den stat som hävdar att den inte har de ekonomiska resurserna som krävs för att uppfylla krav enligt konventionen måste visa att ansträngningar har gjorts för att använda alla tillgängliga resurser för att möta grundskyldigheten enligt kon-

³⁰ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 19 Rätten till social trygghet, E/C.12/GC/19, p. 4 (b), p. 36–38 och p. 42.

³¹ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2017/1, p. 5, 6 och 9.

³² E/C.12/GC/20, p. 13 och p. 30.

ventionen. Avsiktligt tillbakasträvande åtgärder kräver mycket noggrant övervägande och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.³³

ESK-kommitténs granskning av Sverige

Samtliga konventionsstater ska regelbundet lämna skriftliga rapporter om konventionens efterlevnad till ESK-kommittén. I mars 2024 lämnade kommittén sina senaste sammanfattande slutsatser och rekommendationer om vad Sverige särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen. I kommitténs sammanfattande slutsatser rekommenderas Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att

any immigration policy does not impede the equal access of migrants, in particular migrant children and undocumented migrants, to services essential for the realization of economic, social and cultural rights, including health care and education.³⁴

I kommitténs granskning av Sverige från juli 2016 uttryckte kommittén sin oro över att utsatta utlänningar, bland annat medborgare i andra EU-länder, och i synnerhet romer, har mycket svårt att få tillgång till grundläggande sociala tjänster och socialbidrag i Sverige. Kommittén uttryckte även oro över det ökande antalet barn som lever i fattigdom i Sverige. Sverige rekommenderades att vidta åtgärder för att främja tillgången till grundläggande tjänster för utsatta utlänningar och öka sina ansträngningar för att ta itu med fattigdomen, bland annat genom att i praktiken genomföra de relevanta politiska åtgärder och program för sysselsättning och socialt skydd, med särskild uppmärksamhet på utsatta grupper där fattigdomen är bestående.³⁵

³³ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 3 Konventionsstaternas skyldigheter, E/1991/23, p. 9 och 10.

³⁴ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjunde periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/7, p. 17.

³⁵ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/6, p. 19, 20, 35 och 36.

Europarådets sociala stadga

Europarådet är en mellanstatlig regional organisation som arbetar för att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens princip. Den europeiska sociala stadgan är ett av Europarådets två centrala konventioner om mänskliga rättigheter.³⁶ Stadgan antogs 1961 och reviderades 1996. Sverige ratificerade den reviderade stadgan 1998. Stadgan övervakas av Europarådets kommitté för sociala rättigheter, som är sammansatt av oberoende sakkunniga från europarådets medlemsländer.

Rättigheter som aktualiseras

Den europeiska sociala stadgan syftar till att säkerställa ett skydd för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. I stadgan fastställs rätten till social trygghet, hjälp och förmåner (artikel 12–17) och rätten till skydd mot fattigdom och social utslagning (artikel 30).

Stadgans räckvidd

I bilaga till den sociala stadgan finns en särskild bestämmelse om stadgans räckvidd vad gäller utlänningar. Här anges att utlänningar, utan hinder av vad som stadgas i artikel 12.4 och 13.4, endast omfattas av artiklarna 1–17 och 20–31 om de är medborgare i en annan av stadgans medlemsländer eller om de är lagligen bosatta i, eller regelmässigt arbetar inom, en av parternas territorium.

Trots bestämmelsen har Europarådets kommitté för sociala rättigheter uttalat att barn som vistas olovligen i ett land ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad (*basic care*), skydd och lämpligt tillfälligt boende. Med hänvisning till bl.a. barnkonventionen fastställde kommittén att principen om barnets bästa är bindande vid tillämpningen av konventionen.³⁷ Kommittén har även uttalat att utlänningar som vistas olovligen i en konventionsstat har rätt till sådant grundläggande socialt stöd som är nödvändigt för att

³⁶ Europeisk social stadga (reviderad) och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³⁷ Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *Defence for Children International mot Belgien*, p. 28, 30 och 35 och *Defence for Children International mot Nederländerna*, p. 48 och 66.

kunna hantera ett omedelbart behovstillstånd (bostad, mat, akut omvårdnad och kläder).³⁸ Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans uttalat i en allmän policyrekommendation avseende staters skyldigheter att grundläggande rättigheter ska säkerställas för alla, inklusive irreguljära migranter.³⁹

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är Europarådets andra centrala konvention om mänskliga rättigheter. Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt och gäller således som svensk lag. Dessutom har konventionen getts en särskild status genom bestämmelsen i 2 kap. 19 § regeringsformen där det anges att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) prövar mål om konventionens efterlevnad. Av artikel 14 framgår att rättigheterna i konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringsförbudet i konventionen är således inte generell utan gäller i förhållande till rättigheterna i konventionen.

Rättigheter som aktualiseras

Europakonventionen innehåller främst bestämmelser om civila och politiska rättigheter, såsom rätten till liv och familjeliv, rätten till en rättvis rättegång och förbud mot tortyr. Vad gäller rätten till ekonomiskt stöd är det främst artikel 6 och rätten till en rättvis rättegång som är av relevans. I rättigheten ingår en rätt till domstolsprövning av en rättighet som kan karaktäriseras som en civil rättighet. Ärenden om ekonomiskt bistånd är en sådan civil rättighet som om-

³⁸ Europarådets kommitté för sociala rättigheter, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna, p. 58 och 59.

³⁹ ECRI (2016) General Policy Recommendation No. 16.

fattas av artikel 6 i konventionen och därför ska kunna bli föremål för domstolsprövning.⁴⁰ Konventionens första tilläggsprotokoll innehåller även en rätt till skydd för egendom. Både avgiftsbaserade och icke-avgiftsbaserade förmåner omfattas av egendomsskyddet.⁴¹

Konventionens räckvidd

Europadomstolen har i avgörandet Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien uttalat att statens intresse att motverka försök att kringgå migrationsrättsliga regler inte ska innebära att utlänningar fräntas skydd enligt internationella åtaganden. Skyddet för grundläggande rättigheter och begränsningar till följd av en stats invandringspolitik måste vara förenliga.⁴² Europadomstolen har även fastställt att migrationsrättslig status kan utgöra en sådan ställning i övrigt som kan utgöra grund för diskriminering enligt artikel 14 i konventionen. Olikbehandling kan dock vara berättigat om det är objektivt motiverat och i proportion till syftet.⁴³

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴⁴ (EU:s rättighetsstadga) beskriver de rättigheter, friheter och principer som erkänns av EU. Bestämmelserna i stadgan riktar sig såväl till medlemsstaters centrala myndigheter som regionala och lokala instanser och offentliga organ när de tillämpar unionsrätten.⁴⁵ Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande har stadgan samma rättsliga värde som EU-fördraget. EU-domstolen tolkar EU-rätten och därmed även rättighetsstadgan. Rättigheterna i stadgan ska, i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i Europakonventionen, ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen.⁴⁶

⁴⁰ Europadomstolens dom i Salesi mot Italien, den 26 februari 1993.

⁴¹ Art. 1 Tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen och Europadomstolens dom Stec m.fl. mot Förenade Konungariket, den 12 april 2006.

⁴² Europadomstolens dom i Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien den 12 oktober 2006, p. 81.

⁴³ Europadomstolens dom i Bah mot Förenade kungariket den 27 september 2011, p. 45–47. 2016/C 202/02.

⁴⁵ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna 2007/C 303/02.

⁴⁶ Artikel 52 EU:s rättighetsstadga.

Relevanta rättigheter

Artikel 20 i EU:s rättighetsstadga slår fast att alla människor är lika inför lagen och av artikel 24 framgår att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd och barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Rätten till tillgång till social trygghet och socialt stöd framgår av artikel 34 i rättighetsstadgan:

1. Unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
3. I syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Stadgans räckvidd

De sociala rättigheterna i stadgan gäller således personer som vistas lagligen inom unionen. Rättigheterna i stadgan ska dock, i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i Europakonventionen, ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen.

EU:s rörlighetsdirektiv

I rörlighetsdirektivet⁴⁷ regleras unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Principen om likabehandling och fri rörlighet inom EU innebär att EES-medborgare med uppehållsrätt och deras

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

familjemedlemmar har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen på samma villkor som svenska medborgare.

Rörlighetsdirektivet innehåller en möjlighet för medlemsstater att anta mer förmånliga nationella bestämmelser för personer som omfattas av direktivet.⁴⁸ Rörlighetsdirektivet innehåller även en möjlighet för medlemsstater att begränsa rätten till bistånd under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren eller dennes familjemedlem utgör en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen.⁴⁹ Det saknas en närmare beskrivning i direktivet av när det kan vara fråga om en sådan orimlig belastning. Bedömningen av huruvida personen i fråga kan anses ha blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem ska göras med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen med särskilt beaktande av om det är fråga om tillfälliga svårigheter, bosättningsens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats.⁵⁰

19.2.4 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är ytterligare en av FN:s kärnkonventioner.⁵¹ Sedan den 1 januari 2020 gäller artikel 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag.⁵² Konventionen har därmed ställning som svensk lag vilket innebär att domstolar och rättstillämpande myndigheter ska beakta de rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn.⁵³

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) tolkar konventionens innehåll, övervakar dess efterlevnad och ut-

⁴⁸ Artikel 37 rörlighetsdirektiv.

⁴⁹ C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey, 2013-09-19, p. 56 och 57.

⁵⁰ Lind, A.-S., Sociala rättigheter i förändring, s. 355 och s. 362, skäl 16 i rörlighetsdirektivets preamble. Se vidare om sociala förmåner för ekonomiskt icke aktiva unionsmedborgare i Holm, E., Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke-förvärvsaktiva – har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände, FT nr 2, 2015. Minderhoud, P., Directive 2004/38 and Access to Social Assistance Benefits, i Guild, E. Gortázar Rotaeché, C. J. & Kostakopoulou, D. (red.), The reconceptualization of European Union citizenship, Brill Nijhoff, Leiden, 2014.

⁵¹ Till konventionen finns tre fakultativa protokoll: fakultativt protokoll om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter, fakultativt protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi och fakultativt protokoll om ett individuellt klagomålsförfarande.

⁵² Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁵³ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76 och 77.

färda allmänna kommentarer och rekommendationer. Kommittén granskar hur stater uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer därefter rekommendationer och slutsatser om vad stater särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen.

Barnkonventionens grundprinciper

Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.⁵⁴ Fyra av rättigheterna i barnkonventionen utgör så kallade grundprinciper. Dessa principer är vägledande vid tolkningen och tillämpningen av de övriga bestämmelserna i konventionen, men har också en självständig betydelse.⁵⁵ De grundläggande principerna utgörs av förbudet mot diskriminering i artikel 2, barnets bästa i artikel 3, rätten till liv, överlevnad och utveckling i artikel 6 och barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd i artikel 12.

Barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Barnkonventionen innehåller en särskild bestämmelse i artikel 4 om tillämpningen av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som fastställs i konventionen.

Artikel 4

Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder. Vid behov ska sådana åtgärder vidtas inom ramen för det internationella samarbetet.

Bestämmelsen i artikel 4 innebär att avseende ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har staterna en skyldighet att successivt förverkliga rättigheterna i konventionen. Rättigheterna i konventionen ska inte inverka på nationella bestämmelser som är mer långtgående vad gäller att förverkliga barnets rättigheter. En konven-

⁵⁴ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76 och 77 och FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 5 Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, CRC/GC/2003/5, p. 6 och 18.

⁵⁵ CRC/GC/2003/5, p. 12.

tionsstat kan inte försämra barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen.⁵⁶ I en allmän kommentar om artikel 4 har barnrättskommittén påpekat att oavsett ekonomiska förhållanden är stater ålagda att vidta alla tänkbara åtgärder för att förverkliga barns rättigheter och att ägna särskild uppmärksamhet åt de mest missgynnade grupperna. Kommittén betonade att staten måste kunna visa att den har genomfört konventionens bestämmelser till det yttersta av sina tillgängliga resurser.⁵⁷

Barnrättskommittén har även uttalat att förpliktelsen i artikel 4 att ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser” för att förverkliga barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter också innebär att inte avsiktligt vidta åtgärder som för utvecklingen bakåt när det gäller sådana rättigheter.

Konventionsstaterna bör inte tillåta att barns befintliga nivå av åtnjutande av sina rättigheter sjunker. I ekonomiska kristider får åtgärder som för utvecklingen bakåt bara övervägas sedan alla andra alternativ har övervägts, och bara om det säkerställs att barnen är de sista som drabbas, i synnerhet barn i utsatta situationer. Om konventionsstaterna vidtar sådana åtgärder ska de kunna visa att åtgärderna är nödvändiga, rimliga, proportionerliga, icke-diskriminerande och tillfälliga, och att eventuella rättigheter som de påverkar kommer att återställas snarast möjligt. [...] De direkta och minimala kärnförpliktelser som barns rättigheter medför får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.⁵⁸

Barnrättskommittén hänvisar i kommentaren till ESK-kommitténs allmänna kommentar om staters skyldigheter där kommittén uttalar att alla avsiktligt tillbakasträvande (regressiva) åtgärder kräver att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.⁵⁹

Förbud mot diskriminering

Artikel 2

1. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller

⁵⁶ Artikel 41 barnkonvention.

⁵⁷ CRC/GC/2003/5, p. 6–8.

⁵⁸ FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 19 om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter, CRC/C/GC/19, p. 31.

⁵⁹ E/1991/23, p. 9.

vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

En av grundprinciperna i barnkonventionen är förbudet mot diskriminering i artikel 2. Principen har en central funktion och utgör inte bara en enskild rättighet enligt konventionen utan ska även beaktas vid tolkningen av konventionens övriga artiklar. Principen innebär att staten har en positiv skyldighet att genom aktiva åtgärder skydda barn mot diskriminering och en negativ skyldighet att inte vidta diskriminerande åtgärder gentemot barn. Diskriminering får inte heller ske utifrån diskrimineringsgrunder hänförliga till barnets förälder eller vårdnadshavare.

Listan på diskrimineringsgrunder i artikel 2 är inte uttömmande. I artikeln räknas även barnets ”ställning i övrigt” som en diskrimineringsgrund. Migrationsstatus – oavsett reguljär eller irreguljär situation – kan utgöra en sådan ställning i övrigt enligt konventionen.⁶⁰

Barnets bästa

Artikel 3.1

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Ytterligare en vägledande princip i barnkonventionen är principen om barnets bästa i artikel 3.1. Principen ska beaktas i såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn.

Begreppet barnets bästa består av tre delar. Barnets bästa är dels ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, en grundläggande rättslig tolkningsprincip och en materiell rättighet.⁶¹

⁶⁰ FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 22 Om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration, CRC/C/GC/2017/22, p. 9 och 21.

⁶¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 3, E/1991/23.

- Barnets bästa är en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning, ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde.
- Tillvägagångssätt i beslutsprocesser innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa.
- Barnets bästa är en materiell rättighet. När olika intressen vägs emot varandra ska barnets bästa väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. Som materiell rättighet är principen om barnets bästa direkt tillämplig.

Vid en avvägning mellan olika intressen ska barnets bästa beaktas som ett centralt och tungt vägande intresse. Det kan finnas situationer då vad som bedöms vara barnets bästa kan behöva vägas mot andra intressen, till exempel andra barns eller andra personers intressen. Beslutsfattaren får då analysera och göra en avvägning mellan barnets bästa och andra intressen. Att barnets bästa i första hand ska beaktas betyder enligt barnrättskommittén att barnets intressen har hög prioritet och inte bara är ett bland flera överväganden.⁶²

Barns rätt till liv, överlevnad och utveckling

Artikel 6

1. Konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till livet.
2. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

I artikel 6 fastställs att konventionsstaterna ska erkänna varje barns inneboende rätt till livet och till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Staten har således både en negativ skyldighet (att inte vidta åtgärder som hindrar barn från att

⁶² FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 14 Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, p. 36 och 39.

överleva och utvecklas) och en positiv skyldighet (att ge barn goda förutsättningar att överleva och utvecklas).⁶³

Enligt barnrättskommittén kan rätten till överlevnad och utveckling endast genomföras genom ett holistiskt förhållningssätt genom att alla övriga bestämmelser i konventionen tillämpas och ses i relation till varandra. Begreppet utveckling ska tolkas i dess vidaste bemärkelse som ett helhetsbegrepp som berör alla aspekter av barnets utveckling. För att leva upp till kraven enligt artikel 6 behöver staten uppfylla sin skyldighet enligt artikel 27 att säkerställa barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.⁶⁴

Barns rätt till social trygghet och levnadsstandard

Artikel 26

1. Konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, och ska vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning.

2. Förmånerna ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om en sådan förmån från barnet eller för dess räkning.

Artikel 27

1. Konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

2. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.

3. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Rättigheterna i artikel 26 och 27 medför inte en direkt utkrävbar rätt till särskilda förmåner. I stället ska dessa rättigheter förverk-

⁶³ Förenta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter (2007) Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Vol 1 and 2, artikel 6, C 2.

⁶⁴ CRC/GC/2003/5, p. 12 och Allmän kommentar nr 7 Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, CRC/C/GC/7, p. 10.

ligas genom andra bestämmelser i rättsordningen.⁶⁵ Det är därmed statens uppgift att se till att rättigheten fastställs i nationell rätt.

Av artikel 26 i barnkonventionen framgår att konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, och ska vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Social trygghet definieras inte i konventionen men viss vägledning kan fås av ESK-kommitténs tolkning av rätten till social trygghet i artikel 9 i ESK-konventionen.⁶⁶ Enligt ESK-kommittén omfattar social trygghet både ekonomisk ersättning och andra stödinsatser.⁶⁷

Genom artikel 27 erkänner konventionsstaterna varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Tillgång till mat, bostad och kläder kan utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard. Rätten till en sådan levnadsnivå är en förutsättning för att andra grundläggande rättigheter såsom rätten till utbildning och god hälsa ska kunna förverkligas.⁶⁸

Primärt är det barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet som har huvudansvaret för att säkerställa rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling.⁶⁹ Stater ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldern eller ansvarig vuxen i genomförandet av rättigheten och vid behov tillhandahålla materiellt bistånd.⁷⁰ Om barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet inte kan tillgodose barnets behov kan staten i stället rikta stöd direkt till barnet.⁷¹

Tillämpning av barnkonventionen i förhållande till barn som vistas i Sverige utan tillstånd

Rättigheterna i barnkonventionen gäller för varje barn inom konventionsstaternas jurisdiktion. Rättigheterna begränsas inte till enbart barn som är medborgare i en konventionsstat utan måste, om

⁶⁵ Åhman m.fl. (2020), s. 201 och 202.

⁶⁶ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1047.

⁶⁷ E/C.12/GC/19, p. 12–21 och Detrick (1999) s. 449.

⁶⁸ Holappa och Leviner (2022), s. 248 och Tobin (2019), s. 1028 och 1029.

⁶⁹ CRC/C/GC/7 p. 10 och CRC/C/GC/2003/5 p. 12.

⁷⁰ Tobin (2019), s. 1028 och 1029.

⁷¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 21 om barn i gatumiljöer, CRC/C/GC/21, p. 49.

inget annat föreskrivs i konventionen, gälla för samtliga barn oavsett nationalitet och migrationsrättslig status.⁷²

Barnrättskommittén och kommittén för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter har i två gemensamma allmänna kommentarer uttalat sig om rättigheter för barn som befinner sig i eller berörs av internationell migration. I inledningen till de gemensamma kommentarerna anges att de visserligen är självständiga dokument i sin egen rätt, men de kompletterar också varandra och bör läsas och genomföras tillsammans.⁷³

Kommittéerna anger uttryckligen att alla barn som befinner sig i eller berörs av internationell migration har rätt att åtnjuta sina rättigheter, oavsett anledning till flytt, vare sig barnet kommer med en vuxen eller är ensamkommande, är i rörelse eller bosatt, dokumenterad, papperslös eller har någon annan ställning.⁷⁴ Kommittéerna hänvisar i denna del till ESK-kommitténs särskilda uttalande om staters skyldigheter gentemot flyktingar och migranter där kommittén uttrycker att skyddet mot diskriminering inte kan vara anhängigt att en individ har legal status i värdlandet.⁷⁵

Enligt kommittéerna finns det dock ett visst utrymme att särbehandla utländska medborgare från inhemska. All sådan särbehandling ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter.⁷⁶ Konventionsstaterna ska se till att barnets bästa till fullo tas i beaktande i beslut som rör verkställande av migrations-

⁷² FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, CRC/GC/2005/6, p. 12; Förenta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter (2007) Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Vol. 1 and 2, artikel 2, C 4 och C 5.

⁷³ Sverige har visserligen inte antagit konventionen om migrantarbetare och deras familjers rättigheter men då de har utfärdats gemensamt bedöms de vara av vikt vid tolkningen av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Vidare har barnrättskommittén hänvisat till de gemensamma allmänna kommentarerna i kommitténs senaste granskning av Sverige. I barnrättskommitténs sammanfattande slutsatser och rekommendationer påminner kommittén om de gemensamma allmänna kommentarerna och uppmanar Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.

⁷⁴ FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 22 Om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration, CRC/C/GC/2017/22, p. 21 och 29; FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter Gemensam allmän kommentar nr 23 av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CRC/C/GC/23, p. 53 och CRC/GC/2005/6, p. 12.

⁷⁵ E/C.12/2017/1, p. 6.

⁷⁶ CRC/C/GC/2017/22, p. 22.

beslut och begränsningar av tillgången till sociala rättigheter för barn och/eller deras föräldrar eller vårdnadshavare.⁷⁷ Kommittéerna uttryckte även bekymmer över att barns rättigheter kan påverkas när vuxna migranternas grundläggande rättigheter förnekas eller inskränks. Kommittéerna ansåg därför att konventionsstaterna bör se till att barns utveckling och barns bästa till fullo beaktas när det gäller policyer och beslut som syftar till att reglera deras föräldrars tillgång till sociala rättigheter, oavsett deras migrationsrättsliga status.⁷⁸

I ytterligare en gemensam allmän kommentar från samma år uttalar barnrättskommittén och kommittén för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter vad gäller rätten till social trygghet i artikel 26 att konventionsstaterna vid behov bör tillhandahålla akut socialt bistånd till barn som är migranter och deras familjer oavsett deras migrationsrättsliga status, utan åtskillnad.⁷⁹ Med hänvisning till principen om alla barns lika värde och förbudet mot diskriminering uppmanas konventionsstaterna att skyndsamt reformera lagstiftning, policyer och praxis som diskriminerar barn som är migranter och deras familjer, inklusive de som befinner sig i en irreguljär situation, eller som gör det svårare för dem att få tillgång till samhällstjänster och förmåner, såsom socialt bistånd.⁸⁰

Barnrättskommitténs granskning av Sverige

Samtliga konventionsstater ska regelbundet lämna skriftliga rapporter om barnkonventionens efterlevnad till barnrättskommittén. Sveriges senaste rapport om efterlevnaden av åtaganden enligt konventionen lämnades till barnrättskommittén i oktober 2021 och i mars 2023 lämnade kommittén sina sammanfattande slutsatser och rekommendationer om vad Sverige särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen.

I kommitténs sammanfattande slutsatser från 2023 uppmanas Sverige att säkerställa full respekt för rättigheter för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.⁸¹ Kommittén påminde om de gemensamma allmänna kommentarerna med FN:s kommitté för

⁷⁷ CRC/C/GC/2017/22, p. 29.

⁷⁸ CRC/C/GC/2017/22, p. 44.

⁷⁹ CRC/C/GC/23, p. 47.

⁸⁰ CRC/C/GC/23, p. 53.

⁸¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 43.

skydd av migrantarbeters och deras familjers rättigheter och uppmanar Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter. Barnrättskommittén uttryckte även djup oro över regionala skillnader i tillgången till sociala tjänster.⁸²

Även i samband med tidigare granskning av Sveriges efterlevnad har kommittén uttryckt oro över de skillnader som kvarstår när det gäller genomförandet av konventionen i kommunerna och regionerna, vilket leder till att barns tillgång till stöd och tjänster inte är likvärdig.⁸³ Kommittén noterade även med oro att ett relativt stort antal barn levde i fattigdom och påpekade att barn i migrationssituationer oftare drabbas av ekonomiska svårigheter än barn med hemvist i Sverige. Sverige uppmanades då att särskilt fokusera på förebyggande arbete mot diskriminering och att vid behov vidta aktiva åtgärder för att skydda barn i sårbara situationer, inklusive barn i missgynnade och marginaliserade familjer.⁸⁴

19.2.5 Sveriges nationella strategi för att stärka barnets rättigheter

Den nu gällande strategin för att stärka barnets rättigheter antogs 2010 av riksdagen.⁸⁵ Strategin utgår från barnkonventionen och dess två tilläggsprotokoll. Strategin innehåller ett antal grundläggande principer som uttrycker grundläggande förutsättningar för att främja och skydda barnets rättigheter. Avsikten är att strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa de rättigheter barn har. En av principerna i strategin är att all lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. I strategin betonas att lagstiftning är statens främsta instrument för att garantera att barnets rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder. Myndigheter, kommuner och regioner ska tolka och tillämpa lagar och förordningar så att åtagandena enligt barnkon-

⁸² CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 43.

⁸³ FN:s kommitté för barnets rättigheter Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/5, p. 11.

⁸⁴ CRC/C/SWE/CO/5, p. 15–16 och 47–48.

⁸⁵ Prop. 2009/10:232 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35.

ventionen och andra internationella överenskommelser som rör barnets rättigheter respekteras i praktiken.⁸⁶

19.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I handläggningen av ekonomiskt bistånd ställs socialnämnden dels inför olika grupper av biståndssökande för vilka särskilda förutsättningar gäller, dels inför frågor om gränsdragningen mot andra huvudmän.⁸⁷ I detta avsnitt redogörs för utgångspunkter för socialnämndens handläggning när det gäller ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Rätten till ekonomiskt bistånd förutsätter att den biståndssökande uppfyller vissa förutsättningar samt att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt av personen själv eller av en annan huvudman.

19.3.1 Utländska medborgare som varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har som regel begränsad rätt till ekonomiskt bistånd

Utländska medborgare⁸⁸ som har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt kan ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Personer som däremot varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har endast i undantagsfall rätt till ekonomiskt bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation.⁸⁹ I några undantagssituationer har dock rätten till bistånd, trots att personen saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt, inte kunnat avgränsas till vad som följer av en akut nödsituation.⁹⁰ Om en ansökan om bistånd berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas vid bedömningen.⁹¹

⁸⁶ Prop. 2009/10:232 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

⁸⁷ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 49.

⁸⁸ Nordiska medborgare har rätt att uppehålla sig i Sverige utan att ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. I den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster finns bestämmelser som påverkar de nordiska ländernas lagstiftning om socialt bistånd och sociala tjänster. En medborgare i ett nordiskt land som lagligen vistas tillfälligt eller är lagligen bosatt i ett annat nordiskt land, ska likställas med landets egna medborgare när landet tillämpar lagstiftning som omfattas av konventionen.

⁸⁹ HFD 2018 ref. 39.

⁹⁰ HFD 2018 ref. 39 och HFD 2014 ref. 37.

⁹¹ 1 kap. 2 § första stycket SoL.

I prövningen av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen utreds om behovet kan tillgodoses på annat sätt.⁹² Socialnämnden ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I utredningsansvaret ingår att samla in uppgifter av betydelse för prövningen så att behovet av bistånd kan bedömas. Den enskilde ska också medverka till utredningen genom att ge in handlingar som han eller hon vill åberopa till stöd för sin ansökan.⁹³

Om socialnämnden har konstaterat att den biståndssökande varken är svensk medborgare, har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt behöver nämnden därefter ta reda på om den biståndssökande har tillstånd att vistas i landet och huruvida personen omfattas av personkretsen för LMA.

För att utreda huruvida personen har rätt att vistas i Sverige och huruvida personen omfattas av LMA kan socialnämnden med den enskildes samtycke, behöva kontakta Migrationsverket. Nämnden har också möjlighet att hämta in vissa uppgifter om sökandens migrationsrättsliga status från Migrationsverket via Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd (SSBTEK).⁹⁴

Medlemmar i samma hushåll kan ha olika migrationsrättslig status och därmed omfattas av olika regelverk. En persons migrationsrättsliga status är inte statisk utan kan ändras över tid beroende på ändrade förhållanden. Det kan ha betydelse för utredningen om rätten till bistånd om en person ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd⁹⁵ som har upphört att gälla eller när en person, genom så kallat spårbyte, ansöker om uppehållstillstånd på annan grund. Ärenden som pågående handläggs av Migrationsverket och ärenden som överklagats till migrationsdomstol kan behöva följas upp vid varje ansökningstillfälle i avvaktan på ett slutligt

⁹² 4 kap. 1 § första stycket SoL.

⁹³ 23 § förvaltningslagen.

⁹⁴ Migrationsverket lämnar bland annat ut uppgifter om beviljade beslut om uppehålls- och arbetstillstånd, beslut om att återkalla tillstånd, giltighetstiden vid tidsbegränsade tillstånd, datum för beslut om återkallelse och datum för ärende som initierats av Migrationsverket av tillstånd. Däremot kan inte uppgifter om avslagsbeslut eller beslut som överklagats till migrationsdomstol inhämtas via SSBTEK.

⁹⁵ Vid tidsbegränsade uppehållstillstånd måste socialnämnden bland annat bevaka när tillståndstiden löper ut, om ansökan om förlängning av tillståndet har lämnats in eller om ett avslagsbeslut har överklagats.

beslut om personens vistelse i Sverige. Detta kan även gälla ärenden om återkallelse av ett tillstånd.⁹⁶

Vad gäller personer vars vistelse i Sverige grundas på uppehållsrätt finns inget formellt beslut. Upphållsrätten är en rättighet som kvarstår så länge förutsättningarna är uppfyllda.⁹⁷ Socialnämnden behöver därmed, utifrån vad personen kan redovisa om sin situation, ta ställning till om personen uppfyller villkoren för uppehållsrätt i varje enskilt fall och vid varje enskild ansökan. Om det finns fler personer i hushållet behöver socialnämnden även ta ställning till om dessa kan anses ha uppehållsrätt som familjemedlemmar.

Utredning av den biståndssökandes migrationsrättsliga status

Huvudregeln enligt utlänningslagen är att en utlänning ska ha uppehållstillstånd eller visum för att få vistas i Sverige. För vissa grupper såsom medborgare i EES och länder som är undantagna från viseringskrav gäller särskilda regler.⁹⁸ Det finns flera grunder till att en utlännings vistelse i Sverige benämns som olovlig.

- En utlänning kan ha rest in lagligen i Sverige men sedan fortsatt att vistas i landet efter att den lagliga vistelsen upphört att gälla.
- En utlänning kan ha rest in olovligen i Sverige och därefter ansökt men fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd utan att därefter lämna landet.
- En utlänning kan ha rest in olovligen i Sverige och sedan fortsatt att vistas här utan att legalisera vistelsen eller ge sig till känna för myndigheterna.
- För EES-medborgare med uppehållsrätt blir vistelsen olovlig om förutsättningarna för uppehållsrätten inte längre är uppfyllda.

Som beskrivits tidigare i detta avsnitt är en persons migrationsrättsliga status inte statisk utan kan ändras över tid beroende på

⁹⁶ Under tiden som ett ärende om återkallelse av tillstånd handläggs fortsätter det senast fattade beslutet om tillstånd att gälla. Det senast fattade beslutet fortsätter därmed att gälla fram till dess att ett nytt beslut fattats. Ett beslut om återkallelse börjar dock inte gälla för när beslutet har fått laga kraft. Detta innebär att om ett beslut om återkallelse inte har delgetts kan det ursprungliga tillståndsbeslutet fortfarande vara giltigt trots att det har återkallats.

⁹⁷ 3 a kap. 1–5 §§ utlänningslag (2005:716).

⁹⁸ 2 kap. 3–5 §§ utlänningslag.

ändrade personliga förhållanden, ändrade förhållanden hänförliga till landet som verkställighet ska ske till eller ändrade lagar och regler i vistelselandet.

*Risk för felaktiga utbetalningar när det finns brister
i information om personers migrationsrättsliga status*

För att kunna fatta korrekta beslut behöver kommunerna, liksom flera myndigheter, kunna kontrollera om en person har rätt att vistas i landet. Riksrevisionen har granskat samverkan och informationsutbyte mellan Migrationsverket och ett antal myndigheter gällande information som rör återkallelser.⁹⁹ Riksrevisionen noterar att Migrationsverket i regel inte meddelar myndigheterna beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller skyddsstatus på ett effektivt sätt. Myndigheterna behöver därför ha effektiva metoder för att kontrollera uppehållstillståndets giltighet. Riksrevisionen konstaterar vidare att informationen inte alltid är lättillgänglig eller lättförståelig för andra myndigheter. Dessutom utgår statliga myndigheter, kommuner och regioner ibland felaktigt från att en person som är folkbokförd i Sverige även har rätt att vistas i landet och därmed ta del av olika förmåner.¹⁰⁰

Riksrevisionen bedömer att kommunerna under perioden 2014–2020 betalade ut 54 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd till 422 personer vars uppehållstillstånd har återkallats. Riksrevisionen noterar dock att en person som saknar uppehållstillstånd i vissa fall kan få nödbistånd från kommunen och att Riksrevisionen därmed inte kan bedöma om samtliga utbetalningar från kommunerna är felaktiga.¹⁰¹

19.3.2 Prövningen av rätten till bistånd påverkas av om den biståndssökande omfattas av LMA

Vid prövning av rätten till bistånd beaktar socialnämnden om förutsättningar för att bevilja bistånd är uppfyllda och om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Huruvida den biståndssökande omfattas

⁹⁹ Riksrevisionen (2023) Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd.

¹⁰⁰ Riksrevisionen (2023) Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd, s. 7 och 8.

¹⁰¹ Riksrevisionen (2023) Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd, s. 37.

av LMA eller inte får betydelse för vilken bestämmelse som socialnämnden kan stödja sig på vid eventuellt bifall på ansökan.

Personer som omfattas av LMA har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarade karaktär

Migrationsverket kan bevilja stöd enligt LMA i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.¹⁰² Men inte alla som omfattas av LMA har rätt till faktiskt ekonomiskt stöd enligt LMA. Det kan till exempel handla om:

- Personer där utvisningen går inte att genomföra.
- Personer som inte medverkar genom att hålla sig gömda.
- Personer som har ett gällande avlägsnandebeslut.

Personer som omfattas av LMA har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarade karaktär.¹⁰³ Kommunen har dock befogenhet att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen till dessa personer.

Personer som inte omfattas av LMA kan ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen

Rätten till ekonomiskt bistånd för de personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte omfattas av LMA, prövas enligt socialtjänstlagen. Det kan till exempel handla om:

- Personer som inte har ett gällande avlägsnandebeslut.
- Personer som vistas i Sverige utan att ha försökt legalisera sin vistelse.
- EES-medborgare utan uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse i Sverige.
- Personer med ett gällande beslut om avvisning eller utvisning som inte kan återvända till ursprungs- eller verkställighetslandet

¹⁰² 13 § LMA.

¹⁰³ 1 § andra stycket LMA.

men där förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd till följd av verkställighetshinder inte är uppfyllda.

Dessa personer kan beviljas bistånd enligt både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd för handläggningen av ekonomiskt stöd till utländska medborgare som vistas i Sverige

Socialstyrelsen har tagit fram allmänna råd om ekonomiskt bistånd¹⁰⁴ som ger rekommendationer till stöd för bedömningen av ekonomiskt bistånd. Utöver rekommendationer i de allmänna råden finns kompletterande kunskapsstöd i Socialstyrelsens handböcker. I handboken om ekonomiskt bistånd¹⁰⁵ redogörs för förutsättningar gällande rätten till ekonomiskt bistånd för utländska medborgare. Utöver handboken om ekonomiskt bistånd finns även stöd för handläggningen i handboken om handläggning och dokumentation för socialtjänsten¹⁰⁶ samt vägledningen för socialtjänsten i arbetet med EU/ EES-medborgare.¹⁰⁷ I flera kommuner finns även lokala riktlinjer till stöd för handläggningen.

Svårt för socialtjänsten att ge stöd till självförsörjning till biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd

Utöver uppdraget att utreda rätten till bistånd har socialtjänsten också i uppdrag att hjälpa biståndsmottagare att komma till rätta med sina försörjningsproblem.

Socialtjänstens ansvar för personer som vistas i Sverige utan tillstånd utgår från vistelsekommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp vid akuta situationer. Vistelsekommunens yttersta ansvar är utformat som ett begränsat ansvar i avvaktan på att en annan huvudman – såsom en annan kommun eller myndighet – tar över det primära ansvaret. Personer som vistas i Sverige utan tillstånd har inte samma möjligheter som övriga biståndsmottagare att stå till arbets-

¹⁰⁴ Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 2013:1).

¹⁰⁵ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (2021) Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten.

¹⁰⁷ Socialstyrelsen (2020) Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare.

marknadens förfogande eller uppfylla andra krav för rätten till bistånd. Eftersom dessa personer saknar tillstånd att vistas eller arbeta i landet kan socialtjänsten inte erbjuda stöd till arbete eller annan försörjning. Socialtjänsten har därmed inte möjlighet att fullt ut fullgöra sitt ansvar för att uppfylla socialtjänstens mål och syfte, nämligen att hjälpa den biståndssökande att på sikt bli självförsörjande.¹⁰⁸

19.4 Kartläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I detta avsnitt redovisas vilka grupper som vistas i Sverige utan tillstånd och ansöker om ekonomiskt bistånd, i vilken omfattning kommunerna beviljar bistånd till dessa grupper och vilken form av bistånd det rör sig om.

Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd innehåller inte uppgifter om biståndsmottagares migrationsrättsliga status och kan därmed inte användas för att analysera gruppen som vistas i Sverige utan tillstånd.¹⁰⁹ Utredningens kartläggning baseras därför huvudsakligen på utredningens kommunenkät och information från utredningens nätverkskommuner. Utredningen har också haft kontakt med representanter för civilsamhället.

19.4.1 Kommunenkäten visar att det är få biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd

Utredningen har i kommunenkäten frågat kommunerna i vilken utsträckning de får ansökningar om ekonomiskt bistånd från personer som vistas i Sverige utan tillstånd, om de beviljar bistånd och i så fall enligt vilken bestämmelse och till vilket ändamål.

Som beskrivits i avsnitt 19.2 skiljer sig förutsättningarna för rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen mellan *personer som omfattas av LMA* och *övriga personer som vistas i Sverige utan till-*

¹⁰⁸ HFD 2014 ref. 37.

¹⁰⁹ I registret finns uppgift om personen har ett giltigt personnummer, ett samordningsnummer eller ett ogiltigt personnummer. En person som har ett ogiltigt personnummer kan befinna sig olovligt i Sverige, men ett ogiltigt personnummer *behöver* inte innebära att en person befinner sig olovligt i Sverige. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen fick 1 595 personer utan giltigt personnummer ekonomiskt bistånd någon gång under 2023.

stånd. För att kunna pröva rätten till ekonomiskt bistånd behöver socialnämnden därför veta om personen som ansöker om bistånd omfattas av LMA.¹¹⁰ Därmed har utredningen, i den mån det är möjligt och relevant, strävat efter att separera frågor och svar i enkäten utifrån denna uppdelning. Det är dock inte alla kommuner som rutinmässigt utreder om biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd omfattas av LMA, men en majoritet av kommunerna, 82 procent, anger att de gör det.¹¹¹ Det är något vanligare att de kommuner som har en stor andel invånare med kort vistelsetid i landet rutinmässigt utreder om personer omfattas av LMA. Det samma gäller för större städer och kommuner nära större städer. En förklaring till att en del kommuner inte anger att de har som rutin att utreda huruvida personen omfattas av LMA eller inte, kan vara att de sällan eller aldrig kontaktas av biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd.

Ansökningar förekommer både från personer som omfattas av LMA och från andra personer som vistas i Sverige utan tillstånd – men i liten omfattning

Alla kommuner får inte biståndsansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Enligt utredningens kommunenkät anger 29 procent av landets kommuner att de inte fått några sådana ansökningar under 2022. Däremot förekom det i 71 procent av landets kommuner att personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd (se tabell 19.1).

¹¹⁰ Det är Migrationsverket som bedömer om en utlänning omfattas av personkretsen i LMA och om utlänningen har rätt till bistånd enligt LMA. Se vidare avsnitt 19.2.

¹¹¹ Det är 10 procent av kommunerna som har angett att de *inte* har som rutin att utreda om de biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd omfattas av LMA och 8 procent av kommunerna har svarat att de inte vet.

Tabell 19.1 Har det under 2022 förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd i kommunen?

Andel kommuner i procent

| | Andel kommuner |
|---|----------------|
| Ja, ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd | 71 |
| – därav både personer som omfattas av LMA och andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd | 39 |
| – därav endast personer som omfattas av LMA | 10 |
| – därav endast andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd | 12 |
| – därav oklart om de omfattas av LMA eller inte | 10 |
| Nej, inga ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd | 29 |
| Totalt | 100 |

Anm.: Bland de personer som omfattas av LMA ingår även personer som inte har rätt till ersättning enligt LMA. I gruppen andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd ingår exempelvis så kallade papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla och EES-medborgare utan uppehållsrätt.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023 och utredningens beräkningar.

De flesta av dessa kommuner, 39 procent, svarade att de fått biståndsansökningar *både* från personer som omfattades av LMA och från andra personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Därutöver angav 10 procent av kommunerna att de *endast* hade biståndssökande som omfattades av LMA och 12 procent av kommunerna att de *endast* hade biståndsansökningar från andra personer utan tillstånd. Vidare hade en tiondel av kommunerna mottagit ansökningar från personer som vistas utan tillstånd i Sverige, men där det inte framgår om de biståndssökande omfattas av LMA eller inte.

I de flesta av de kommuner som fått biståndsansökningar från hushåll som vistas i Sverige utan tillstånd är det få hushåll som har ansökt

Kommunerna ombads också att uppskatta *hur många* hushåll som vistats i Sverige utan tillstånd som ansökte om ekonomiskt bistånd under 2022.¹¹² Drygt 100 av de kommuner som angav att det hade förekommit biståndsansökningar från sådana hushåll hade möjlighet att göra en uppskattning av antalet.¹¹³ Av dessa kommuner upp-

¹¹² Under de bilaterala intervjuerna med utredningens nätverksskommuner framkom att detta är uppgifter som behöver sammanställas manuellt. Det är arbetskrävande samtidigt som kvaliteten på uppgifterna blir osäker. För att minska belastningen ombads kommunerna i enkäten därför att *uppskatta* hur många hushåll det rörde sig om 2022.

¹¹³ Det motsvarar cirka 60 procent av kommunerna som svarat att de hade hushåll som ansökt.

skattade 73 procent att 1–5 hushåll ansökte om bistånd i kommunen under 2022, och 11 procent att 6–10 hushåll ansökte om bistånd.¹¹⁴

Det förefaller således vara relativt få av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd.¹¹⁵

Baserat på de uppskattade antalen var det sammanlagda antalet hushåll som *ansökte* om ekonomiskt bistånd under 2022 cirka 650.

Detta ska betraktas som en nedre gräns då inte alla svarande kommuner lämnade en uppskattning av antalet hushåll, och ytterligare andra kommuner inte har besvarat enkäten. Antalet ger dock en tydlig fingervisning om att det rör sig om förhållandevis få ansökningar per år.¹¹⁶ Det är även viktigt att påpeka att detta avser antalet hushåll som *ansökt*, och säger inget om hur många som sedan faktiskt har *beviljats* ekonomiskt bistånd.

Mer än hälften av kommunerna som mottagit ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd beviljar inte ekonomiskt bistånd

De kommuner som angett att personer som vistas i Sverige utan tillstånd *ansökt* om bistånd i deras kommun fick även svara på frågor om huruvida bistånd beviljades och i så fall om biståndet beviljats enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § socialtjänstlagen eller enligt båda bestämmelserna. Det bör noteras att det i frågan inte specificerades om övriga villkor för att bevilja bistånd var uppfyllda vilket medför att vissa kommuner kan ha tolkat frågan som om de beviljar bistånd givet att övriga förutsättningar är uppfyllda, och andra totalt sett.

Mer än hälften av de kommuner där det *förekom* biståndssökande utan tillstånd angav att de *inte* alls beviljar bistånd till dessa personer (se tabell 19.2).

¹¹⁴ Kommunerna fick ange ett antal, och klassindelningen har gjorts i bearbetningen av svaren.

¹¹⁵ Det finns ingen nationell statistik avseende hur många hushåll som totalt, med eller utan tillstånd, *ansöker* om ekonomiskt bistånd årligen i Sverige men under 2022 var det 161 000 hushåll som *beviljades* bistånd, vilket innebär att det därmed var ännu fler hushåll som ansökte.

¹¹⁶ Svarsfrekvensen på enkäten är 82 procent och 60 procent av de kommuner som angett att de har haft ansökningar om ekonomiskt bistånd från hushåll som vistas olovligt i landet har uppskattat antalet. Utifrån detta kan, mycket grovt och ungefärligt, de 650 ansökningarna utgöra antalet ansökningar från ungefär hälften av de kommuner som mottagit ansökningar. Utifrån storleken på de kommuner som gjort uppskattningar, jämfört med dem som inte gjort sådana uppskattningar, bedöms det dock vara osannolikt att det totala antalet är en fördubbling av detta antal. Det totala antalet bedöms i stället ligga betydligt närmre 650 än 1 300. Även vid en fördubbling rör det sig dock om förhållandevis få hushåll som har ansökt.

Tabell 19.2 Beviljande av ekonomiskt bistånd till personer utan tillstånd som omfattas av LMA respektive övriga utlänningar bland de kommuner som haft biståndsökande i respektive grupp

Andel av respektive grupp i procent

| | Personer som omfattas av LMA | Övriga utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd | Vistas i Sverige utan tillstånd, men inte möjligt att dela upp |
|-----------------------|------------------------------|--|--|
| Nej, beviljar inte | 61 | 53 | 73 |
| Ja, enligt 4 kap. 1 § | 20 | 26 | 23 |
| Ja, enligt 4 kap. 2 § | 23 | 25 | 9 |

Anm.: Frågan ställdes enbart till de kommuner som svarar att det förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om bistånd i deras kommun. Dessa motsvarar totalt 61 procent av landets kommuner. Summan av svaren i en kolumn är större än 100 procent eftersom kommunen kunde svara "Ja" både enligt 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 §.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Bland de kommuner som skiljer mellan personer som omfattas av LMA och övriga, angav 61 procent av dessa kommuner att de inte beviljar något ekonomiskt bistånd till personer som omfattas av LMA. Av dessa kommuner angav även 53 procent att de inte heller beviljar något bistånd till övriga personer utan tillstånd. Bland de kommuner som svarat sammantaget för hela gruppen biståndsökande som vistas i Sverige utan tillstånd angav 73 procent att de inte beviljar något ekonomiskt bistånd.

Bland de kommuner som angett i utredningens kommunenkät att de beviljar bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, och som skiljer mellan personer som omfattas av LMA och övriga personer som inte omfattas av LMA, var det ungefär hälften av kommunerna som beviljade enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och den andra hälften som beviljade enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det gäller både för biståndsökande som omfattas av LMA och övriga personer utan tillstånd. Ett mindre antal av dessa kommuner svarade att de beviljade *både* enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.¹¹⁷

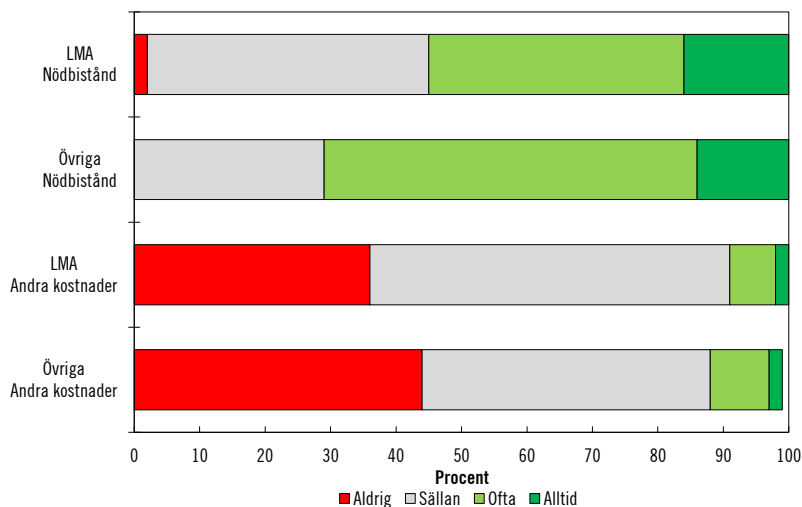
¹¹⁷ Notera att ansökan om ekonomiskt bistånd prövas i det individuella fallet, vilket innebär att även om en kommun angett att den beviljar bistånd så betyder det inte att alla biståndsökande faktiskt sedan får bistånd.

Kommuner som angett att de beviljar bistånd gör det oftast endast för akut nödbistånd

De kommuner som angett att de beviljar ekonomiskt bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd har i enkäten fått svara på följdfrågor om hur ofta de beviljar akut nödbistånd respektive bistånd till övriga kostnader. De kommuner som har svarat på detta motsvarar 30 procent av landets kommuner. Bland dessa kommuner är det vanligen nödbistånd i akuta situationer som beviljas. Med akut nödbistånd avses mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, resekostnad.

I figur 19.1 redovisas svaren från de kommuner som skiljer mellan biståndssökande utan tillstånd som omfattas av LMA och övriga utlänningar utan tillstånd.¹¹⁸

Figur 19.1 Hur ofta beviljar de kommuner som fått ansökningar under 2022 (och som även angett att de beviljar i någon form) bistånd till personer som omfattas av LMA respektive till övriga utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd?



Anm.: Frågan har ställts till de kommuner som angett att de dels hade biståndssökande som omfattas av LMA eller övriga utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd, dels att de kan bevilja ekonomiskt bistånd. De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) ingår inte i tabellen då antalet som haft biståndssökanden som vistas i Sverige utan tillstånd och svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 3 procent av landets kommuner. De svarande kommunerna motsvarar 30 procent av landets kommuner.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

¹¹⁸ De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) ingår inte i figuren då antalet som haft biståndssökanden som vistas i Sverige utan tillstånd och svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 3 procent av landets kommuner.

När det gäller personer som omfattas av LMA svarar 16 procent av kommunerna som beviljar bistånd att de *alltid* beviljar nödbistånd, och 39 procent att de oftast beviljar nödbistånd. Närmare hälften av kommunerna som beviljar bistånd svarar att de sällan eller aldrig beviljar nödbistånd till personer som omfattas av LMA.

När det gäller övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd är det fler kommuner som anger att de ofta beviljar akut nödbistånd, och färre som anger att de sällan beviljar akut nödbistånd.

Mindre än var tionde kommun som beviljar bistånd och som skiljer mellan de två grupperna har svarat att de alltid eller ofta beviljar bistånd för övriga kostnader. Omkring fyra av tio av dessa kommuner svarar att de aldrig beviljar bistånd för övriga kostnader. Kommunerna är således betydligt mer restriktiva med att bevilja bistånd till övriga kostnader än akut nödbistånd till biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd.

Det kan även noteras att eftersom det i frågan inte specificerades om övriga villkor för att bevilja bistånd var uppfyllda, kan vissa kommuner ha tolkat frågan som om de beviljar bistånd givet att övriga förutsättningar är uppfyllda, och andra totalt sett.

Uppskattningsvis beviljar endast var tionde av landets kommuner akut nödbistånd till personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige

Frågan om vilken typ av bistånd kommunen beviljar, och hur ofta de beviljar det, ställdes bara till de kommuner som både hade haft biståndsökanden 2022 och som svarat att de kan bevilja bistånd. För att ge en bild av hur ofta landets kommuner beviljar ekonomiskt bistånd till personer som vistas utan tillstånd i Sverige har i tabell 19.3 svaren från de kommuner som fick frågan satts i relation till landets samtliga 290 kommuner.

Tabell 19.3 Uppskattning av hur ofta landets kommuner beviljade bistånd i till personer utan tillstånd 2022

Andel av landets kommuner i procent

| | Personers som omfattas av LMA | | Övriga personer utan tillstånd att vistas i Sverige | |
|---|-------------------------------|---------------------|---|---------------------|
| | Akut nödbistånd | Kostnader därutöver | Akut nödbistånd | Kostnader därutöver |
| Kommuner som hade sökande 2022 och som kan bevilja: | 20 | 20 | 26 | 26 |
| – beviljade alltid eller ofta | 10 | 2 | 13 | 3 |
| – beviljade aldrig eller sällan | 9 | 17 | 10 | 20 |
| – svar saknas | 2 | 2 | 3 | 3 |

Anm.: De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) redovisas inte i tabellen då antalet som haft sökanden som vistas i Sverige utan tillstånd och svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 3 procent av landets kommuner. De kommuner som inte hade sökande i grupperna eller som svarat att de inte beviljar respektive typ av bistånd har inte fått frågan om hur ofta de beviljar biståndet.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023 och utredningens bearbetningar.

De kommuner som angett att de både hade fått ansökningar från personer som omfattas av LMA och att de kan bevilja ekonomiskt bistånd till dessa personer motsvarar 20 procent av landets kommuner (se tabell 19.3).¹¹⁹ De kommuner som angav att de alltid eller ofta beviljade akut nödbistånd till denna grupp motsvarar 10 procent av landets kommuner. Det är en betydligt mindre andel som svarar att de alltid eller ofta betalar bistånd för kostnader utöver akut nödbistånd – motsvarande 2 procent av landets kommuner.

De kommuner som enligt enkätsvaren både hade fått ansökningar från övriga personer som saknar tillstånd och kunde bevilja ekonomiskt bistånd till denna grupp motsvarar totalt 26 procent av landets kommuner. Kommunerna som angav att de alltid eller ofta beviljade akut nödbistånd till denna grupp motsvarade 13 procent av landets kommuner, och de som svarade att de alltid eller ofta beviljade bistånd för kostnader utöver akut nödbistånd motsvarade 3 procent av landets kommuner.

De kommuner som svarat för hela gruppen som vistas i landet utan tillstånd motsvarar endast 3 procent av landets kommuner. De kommuner som angav att de alltid eller ofta beviljade akut nöd-

¹¹⁹ De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) redovisas inte i tabellen då antalet som haft sökanden som vistas i Sverige utan tillstånd och svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 2 procent av landets kommuner.

bistånd motsvarade 2 procent av landets kommuner, och de som svarade att de alltid eller ofta betalade bistånd för kostnader utöver akut nödbistånd motsvarade 1 procent av landets kommuner.

Kommuner med större socioekonomiska svårigheter får oftare biståndsansökningar från personer utan tillstånd att vistas i Sverige men tenderar att vara mer restriktiva med att bevilja bistånd

Svaren i utredningens kommunenkät har delats upp utifrån Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel.¹²⁰ Sorteringsnyckeln indikerar relativ socioekonomisk status och kan tolkas som en indikation på behov av ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med övriga kommuner.

Det finns inga tydliga skillnader mellan kommuner med olika socioekonomiska förutsättningar, vad gäller att rutinmässigt utreda om biståndssökande utan tillstånd att vistas i Sverige omfattas av LMA eller inte. Däremot har en större andel av kommuner med större socioekonomiska svårigheter haft biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd. Kommuner med högre socioekonomisk risk tenderar också att vara mer restriktiva med att bevilja ekonomiskt bistånd.

Det ser inte ut att finnas något tydligt samband mellan hur många personer som ansökt och hur benägna kommunerna är att bevilja bistånd. Det kan bero på att antalet biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige är väldigt få i de flesta kommuner och variationen därför blir liten. De få kommuner som haft relativt många biståndssökande kan vara mer eller mindre restriktiva.

¹²⁰ Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel är ett mått på kommuners och stadsdelars relativa socioekonomiska status och mäter avståndet till den kommun som har högst socioekonomisk status. Nyckeln baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomst, vilka samvarierar med ekonomiskt bistånd. I sorteringsnyckel finns åtta olika grupper. Dessa har, för att underlätta analysen, slagits ihop till tre grupper: låg risk för ekonomiskt bistånd (grupp 1–2), medelhög risk för ekonomiskt bistånd (grupp 3–6) och hög risk för ekonomiskt bistånd (grupp 7–8).

19.4.2 Utredningens nätverkskommuner bekräftar enkätresultaten och ger ytterligare kunskap om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

För att komplettera enkätundersökningen har utredningen genomfört bilaterala intervjuer och digitala nätverksmöten med kommunerna i utredningens nätverk. Vid dessa tillfällen gavs kommunerna möjlighet att ge fördjupad kunskap kring sina erfarenheter av biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd. Det är dock inte alltid som kommunerna har samlad kunskap om personens migrationsrättsliga status eftersom socialnämnden i första hand utreder om personen saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt samt om personen omfattas av LMA.

Det varierar mellan kommunerna vilka grupper av personer som vistas i Sverige utan tillstånd som de främst möter

Alla utredningens nätverkskommuner, utom en, har haft kontakt med biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd. Ingen av kommunerna beskriver det dock som vanligt förekommande, vilket överensstämmer med den bild som ges i utredningens enkätundersökning. Flera kommuner ger uttryck för att deras restriktiva hållning till att bevilja bistånd kan bidra till att få personer utan tillstånd ansöker om ekonomiskt bistånd.

Till viss del skiljer det sig åt mellan nätverkskommunerna när det gäller vilka grupper som ansöker om bistånd. Flera av kommunerna anger att det förekommer att EES-medborgare utan uppehållsrätt ansöker om bistånd. När det gäller personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd men som fortsatt vistas i landet är bilden mer splittrad och biståndssökande från den gruppen förekommer i en del kommuner, men inte alls i andra. En förklaring som förs fram är att kommuner där Migrationsverket haft boenden i högre grad möter biståndssökande som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

När det gäller personer som tidigare har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd men som fortsatt att vistas i landet, trots att den lagliga vistelsen upphört att gälla, anger samtliga kommuner att det är ovanligt att dessa personer ansöker om bistånd. Det är även ovanligt

att personer som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd vänder sig till socialtjänsten.

Vilken hushållstyp som är vanligast förekommande bland de som ansöker om ekonomiskt bistånd skiljer sig också åt mellan kommunerna. En del kommuner anger att de möter alla hushållstyper. I några kommuner är det främst ensamstående män utan barn, i andra kommuner främst barnfamiljer.

Många, men inte alla, kommuner upplever att antalet biståndsökande utan tillstånd att vistas i Sverige har minskat

Bilden av hur antalet biståndsökande utan tillstånd att vistas i Sverige har förändrats över tid är mycket varierad. De flesta nätverkskommuner upplever att antalet har minskat. Det gäller inte minst EES-medborgare utan uppehållsrätt, och även jämfört med hur situationen var i samband med flyktingkrisen 2015. Några kommuner anger att en restriktiv hållning till att bevilja bistånd kan ha bidragit till minskningen.

Tre kommuner upplever att antalet biståndsökande utan tillstånd som vistas i Sverige är oförändrat. Två kommuner upplever att antalet har ökat, och i dessa kommuner är det gruppen som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd från Migrationsverket som har ökat.

Det kan vara problematiskt med personer som hamnar i glappet mellan kommun och Migrationsverket

Kommunerna kommer i olika omfattning i kontakt med personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och inte längre har rätt till ekonomiskt stöd enligt LMA. De nätverkskommuner som gör det ser flera svårigheter i handläggningen av ansökningar från dessa personer.

En del av kommunerna konstaterar att dessa situationer kan medföra svåra bedömningar som kräver att socialtjänsten har god kunskap om regelverket. I kommuner där ansökningar om ekonomiskt bistånd från personer som inte längre har rätt till bistånd enligt LMA är mer vanligt förekommande finns ofta denna kunskap, men för de kommuner där ansökningarna förekommer mer sällan

kan det vara komplicerat och tidskrävande att hantera. En del kommuner beskriver även att det kan vara svåra gränsdragningar mellan rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, hänsynen till barnets bästa, kommunens yttersta ansvar och regelverket kring personens migrationsrättsliga status och huruvida personen omfattas av LMA. Några kommuner beskriver att det kan saknas samsyn mellan kommunerna, vilket medför att det kan förekomma olika bedömningar avseende en persons rätt till bistånd.

En annan svårighet som kan uppstå är när Migrationsverket har beslutat att utvisa en person men sedan inte kan verkställa utvisningen. Dessa personer riskerar att hänvisas fram och tillbaka mellan kommunen och Migrationsverket. Kommunerna ger exempel på att liknande situationer även kan uppstå när polisen har släppt en person ur förvar.

En kommun med stor erfarenhet av ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd betonade att det absolut viktigaste är att ansvarsfördelningen mellan kommun och stat blir tydlig. Det behöver klargöras om personer ska hänvisas tillbaka till Migrationsverket eller om de omfattas av kommunens yttersta ansvar. Någon kommun tog upp att det även skulle behöva vara tydligt vilken aktör som ansvarar för personer som drabbas av hedersrelaterat våld och förtryck, våld och trafficking.

Kommunerna ser risk för allvarliga konsekvenser om de inte skulle ha möjlighet att bevilja bistånd i en akut nödsituation

Kommunerna i utredningens nätverk är i stort sett samstämmiga i sina bedömningar av vilka konsekvenser ett förbud mot att lämna bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd kan medföra. Kommunerna anger att ett förbud mot att bevilja bistånd i en akut nödsituation skulle kunna riskera att personer hamnar i en utsatt position. Personer som inte får bistånd för resa till Migrationsverket eller hemresa riskerar också att bli kvar i kommunen.

En kommun lyfte att ett förbud mot att bevilja bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd skulle frånta socialtjänsten ansvar som det yttersta skyddsnätet. Några kommuner lyfter också fram att kommunen vid ett förbud mot att bevilja nödbistånd, behöver kunna hänvisa personen till annan aktör till exempel polisen eller Migrationsverket.

Flera av kommunerna lyfter särskilt fram barnrättsperspektivet och att det blir svårt att leva upp till barnkonventionen om ett sådant förbud skulle införas. En kommun påpekar att ett förbud skulle öka risken för att socialtjänsten inte kommer i kontakt med barn som lever i utsatthet och om nödvändigt ingripa för dessa barns skydd.

Kommunerna pekar också på risken med att ett förbud mot att bevilja bistånd kan leda till att skuggsamhället¹²¹ ökar och att den svarta arbetsmarknaden fylls på med arbetskraft samt att fler riskerar att hamna i prostitution och kriminalitet. Samtidigt fördes det också fram att ett förbud mot att bevilja bistånd kan bidra till ett snabbare återvändande vilket då kan innebära att den kriminaliteten på sikt minskar.

Kommunerna kan se positiva konsekvenser på längre sikt

På kort sikt ser kommunerna alltså flera negativa konsekvenser av ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till personer som vistas utan tillstånd i Sverige. Men flera kommuner ser även att det på längre sikt kan finnas mer positiva konsekvenser. Planeringen för ett återvändande till hemlandet kan bli bättre, och därmed förhoppningsvis ge ökad möjlighet till arbete, ekonomi och bostad i hemlandet.

Kommunala riktlinjer om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd i Malmö och Stockholm

Många kommuner använder, utöver de nationella kunskapsstöden, även lokala riktlinjer i handläggningen av det ekonomiska biståndet. I två av utredningens nätverkskommuner, Stockholm och Malmö, finns stöd i kommunala riktlinjer för att utifrån principen om barnets bästa bevilja bistånd enligt skälig levnadsnivå när det gäller barn som saknar tillstånd att vistas i Sverige. Barnen kan beviljas bistånd upp till riksnorm och till en rimlig boendekostnad.¹²² För vuxna som saknar tillstånd att vistas i landet är utgångspunkten att stödet till vuxna ska begränsas till nödbistånd. För de personer som om-

¹²¹ Med skuggsamhälle avses ett samhälle som existerar bredvid välfärdsstaten, som sköter sig själv och där systemen blir satta ur spel.

¹²² Malmö stad (2021) Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt och Stockholms stad (2017) Handläggning av ekonomiskt bistånd.

fattas av LMA:s personkrets fattas beslutet enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

I både Malmö och Stockholm har förvaltningarna i uppdrag av ansvarig nämnd att samla in månadsstatistik avseende bistånd till hushåll där personer saknar tillstånd att vistas i landet. I Malmö var det under 2023 i genomsnitt 17 hushåll per månad som *beviljades* bistånd, medan det i Stockholm under 2023 var 3 hushåll per månad. Vissa hushåll har bara beviljats bistånd någon enstaka månad medan andra hushåll har erhållit bistånd under längre tid.¹²³

19.4.3 Stöd från civilsamhället till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Flera av utredningens nätverksskommuner har beskrivit frivilligorganisationernas betydelse för stöd och hjälp till personer som vistas i landet utan tillstånd. Stödet från frivilligorganisationerna till dessa personer uppfattas av kommunerna kunna vara en del av förklaringen till att så få av dem vänder sig till kommunerna för att ansöka om ekonomiskt bistånd.

Frivilligorganisationer är en del av civilsamhället

Organisationer inom det civila samhället kan benämnas som frivilligorganisationer. Civilsamhället kan definieras som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bland annat ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund. Civilsamhällets aktörer bidrar med specialkunskap, praktiska erfarenheter, kunskapsspridning och påverkan.¹²⁴ Många av civilsamhällets aktörer bidrar med boende, mat, vård och rådgivning till personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd och som inte får stöd från socialförsäkringssystemet eller socialtjänsten.

¹²³ Enligt utredningens kontakt med Malmö stad och Stockholms stad.

¹²⁴ Prop. 2009/10:55 En politik för det civila samhället, s. 1.

Frivilligorganisationer kan bistå både med rådgivning och materiellt stöd

Av de frivilligorganisationer som utredningen haft kontakt med är det främst Stadsmissionen och Svenska Röda Korset som kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd.¹²⁵

Båda Stadsmissionen och Svenska Röda Korset kan ge stöd både i form av rådgivning och materiellt stöd. Rådgivningen kan handla om att personer får kunskap om sina rättigheter, hjälp med att överklaga beslut eller annat stöd till personer som fått avslag på asylansökan. Materiellt stöd kan ges i form av matkassar och kläder eller möjlighet att duscha.

Svenska kyrkan möter människor som de beskriver ”faller mellan stolarna” men lyfter vid intervjutillfället inte specifikt fram personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Även Svenska kyrkan erbjuder matkassar eller måltider och berättar att de kan bistå med stöd i att förstå hur det svenska samhället fungerar och stöd i kontakten med socialtjänsten.

Samtliga tre organisationer samarbetar i någon form med kommunerna. För Svenska Röda Korsets och Stadsmissionens del sker samarbetet genom ett idéburet offentligt partnerskap (IOP). Det innebär ett avtal mellan en eller flera idéburna organisationer och den offentliga sektorn, och är ett partnerskap som kan användas när varken traditionellt föreningsbidrag eller upphandling är lämplig form.

Även om samtliga frivilligorganisationer ger en bild av ett ökat behov av stöd, både att de som behöver stöd behöver mer stöd, och att fler behöver stöd så särskiljer de inte gruppen som vistas i Sverige utan tillstånd från övriga personer i ekonomisk utsatthet.

Svenska Röda Korsets och Stadsmissionens lägesbilder från civilsamhället

Svenska Röda Korset publicerade i januari 2024 en lägesrapport från civilsamhället som bygger på information från 200 civilsamhällesaktörer i 83 kommuner. I rapporten uppmärksammas att personer som är papperslösa och även andra personer som på olika sätt befinner sig i migrationsprocessen, är grupper där behoven upplevs

¹²⁵ Majblomman, Makalösa föräldrar och Rädda barnen kommer i högre grad i kontakt med ensamstående kvinnor med barn.

ha ökat. Flera organisationer i Sverige beskriver dessa personer som extra utsatta och att deras grundläggande humanitära behov inte tillgodoses.¹²⁶

Stadsmissionen samlar sedan 2015 kartläggningar och analyser av situationen för människor i ekonomisk utsatthet i sin årliga fattigdomsrapport. I rapporten som publicerades i oktober 2024 anges att andelen papperslösa besökare och asylsökande har ökat över tid, medan andelen EU-medborgare i utsatthet har minskat med 16 procent mellan 2014 och 2023.¹²⁷

19.4.4 Svårt att uppskatta hur stor andel av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd

Det har inte varit möjligt för utredningen att få en bild av hur stor andel av samtliga personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd som faktiskt ansöker om ekonomiskt bistånd. Det finns ingen statistik som anger det totala antalet personer som vistas i Sverige utan tillstånd och det är inte heller enkelt att uppskatta hur många det kan handla om.¹²⁸ Den statistik som baseras på folkbokföringsuppgifter ger inte någon information om hur många personer som vistas i landet utan att ha folkbokfört sig här. Dessa personer kan inte heller följas genom andra myndighetsbaserade register.

Migrationsverket har visserligen uppgifter om hur många personer som undandrar sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.¹²⁹ Migrationsverket lämnade under 2022 över 4 674 ärenden till polisen – 3 666 på grund av att personen hade avvikit och 1 008 på grund av att man behövde använda tvång.¹³⁰ År 2023 hade Polismyndigheten 11 279 öppna ärenden överlämnade från Migrationsverket varav 8 337 efterlysta.¹³¹ En del av dessa personer kan dock ha lämnat landet utan att registreras som utresta.

¹²⁶ Svenska Röda Korset (2024) Grundläggande humanitära behov i Sverige.

¹²⁷ Sveriges stadsmissioner (2024) Fattigdomsrapporten 2024.

¹²⁸ Prop. 2020/21:159 Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten, s. 10.

¹²⁹ www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuella-fragor/Migrationsverket-svarar/Migrationsverket-svarar/2023-05-04-Migrationsverket-svarar-hur-manga-aker-tillbaka-till-sitt-hemland.html, hämtad 2024-05-20.

¹³⁰ Migrationsverket arbetar bara med självmant återvändande och får inte tvinga en person att återvända. Migrationsverket kan dock fatta beslut om att ta en person i förvar för att, om personen fortsatt vägrar att följa sitt återvändandebeslut lämna över ärendet till Polismyndigheten. Polismyndigheten har rätt att använda tvång om det behövs.

¹³¹ Polisen (2024) Öppna och inkomna ärenden överlämnade från Migrationsverket 2023.

Därtill kommer att det är svårt att uppskatta hur många EES-medborgare som vistas i landet utan uppehållsrätt eller hur många personer som rest in olovligen i Sverige och därefter fortsatt att vistas här utan tillstånd.

19.5 Andra relevanta utredningar som bereds

I detta avsnitt beskrivs de utredningar som för närvarande bereds inom Regeringskansliet och berör frågor som nära ansluter till rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

19.5.1 Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet har haft i uppdrag att bland annat se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.¹³²

Utredningen lämnade i januari 2024 delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.¹³³ I delbetänkandet presenterar utredningen bland annat ett förslag om ändrade preskriptionsregler för avlägsnandebeslut som innebär att tidpunkten för när preskriptionsfristen börjar att löpa ändras från när beslutet fick laga kraft till när utlänningslämnan landet i enlighet med beslutet. Preskriptionsfristens längd föreslås ändras från fyra år till fem år. Delbetänkandet har skickats på remiss och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

19.5.2 Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande fick i september 2021 i uppdrag att föreslå hur vissa skyldigheter för asylsökande skulle utformas inom ramen för ett ordnat initialt mottagande av asylsökande i statlig regi samt att se över lagen om mottagande

¹³² Dir. 2022:91.

¹³³ SOU 2024:10 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.

av asylsökande m.fl.¹³⁴ Utredningen lämnade i november 2022 delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende¹³⁵ och i november 2024 beslutade regeringen om en proposition med förslag om att ordningen med eget boende för asylsökande avskaffas¹³⁶.

I propositionen föreslås även att asylsökande som huvudregel endast ska ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden om de bor enbart på den plats på ett asylboende som de har tilldelats. Det föreslås även att Migrationsverket får möjlighet att undersöka asylsökandes boende och förvaringsutrymmen på asylboendena, i syfte att kontrollera att asylsökanden bor på den tilldelade boendeplatsen. Vidare föreslås att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad för asylsökande som inte bor på ett asylboende och inte håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. Det föreslås även en lagreglerad skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion.¹³⁷ Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2025.

Den 15 oktober 2024 redovisade utredningen sitt slutbetänkande¹³⁸. I detta avsnitt beskrivs några av förslagen från slutbetänkandet närmare.

Utredningens slutbetänkande föreslår att en ny lag, mottagandelagen, ska ersätta lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I utredningens slutbetänkande föreslås att en ny lag, mottagandelagen, ska reglera mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Denna nya lagstiftning avser att ersätta LMA. Syftet med den nya mottagandelagen anges vara att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt samt att åtgärda otydligheter, brister och luckor i regelverket och skapa legitimitet och ett långsiktigt hållbart regelverk.¹³⁹

¹³⁴ Dir. 2021:71.

¹³⁵ SOU 2022:64 En ny ordning för asylsökandes boende.

¹³⁶ Prop. 2024/25:49 En ny ordning för asylsökandes boende.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande.

¹³⁹ SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 137–138.

Fler kommer att omfattas och under längre tid

Utredningen föreslår att mottagandelagens personkrets i huvudsak ska vara den samma som enligt LMA i dag. Det innebär att lagen omfattar utlänningar som har sökt asyl och utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet. Den nuvarande personkategorin tillståndssökande föreslås inte tas med. Utredningen föreslår vidare att de utlänningar som omfattas av mottagandelagen i regel ska upphöra att omfattas av lagen när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda.¹⁴⁰ När de gäller de utlänningar som inte har uppehållstillstånd ska de upphöra att omfattas av mottagandelagen när de lämnar landet. Utredningen föreslår också att utlänningar som har upphört att omfattas av mottagandelagen under vissa förutsättningar ska kunna återinträda och omfattas på nytt.¹⁴¹

Förmåner enligt mottagandelagen

Personer som omfattas av mottagandelagen föreslås under vissa förutsättningar ha rätt till logi samt ekonomiskt bistånd i form av dagersättning, särskilt bidrag och en ny sorts ersättning som kallas för övergångsersättning. Den nya övergångsersättningen ska införas för personer som beviljats uppehållstillstånd under det glapp som uppstår till följd av att dagersättningen betalas ut i förskott medan andra ersättningar betalas ut i efterskott. Övergångsersättningen är ett engångsbelopp som utbetalas i samband med att en person som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen och skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem.¹⁴²

¹⁴⁰ De som omfattas av systemet med anvisning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning föreslås dock inte upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot i en kommun efter anvisning eller tackat nej till en sådan anvisning.

¹⁴¹ SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 24.

¹⁴² SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 25.

Vissa kategorier föreslås undantas från lagens tillämpningsområde

På motsvarande sätt som i dag föreslås att vissa kategorier helt undantas från mottagandelagens tillämpningsområde. Det gäller exempelvis barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller som av andra skäl inte omfattas av lagen. Inte heller EU-medborgare omfattas som utgångspunkt av lagen.

Utlänningar som omfattas av mottagandelagen föreslås inte ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Utredningen föreslår att utlänningar som omfattas av mottagandelagen inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Så som regelverket ser ut i dag har personer som omfattas av LMA inte rätt till ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen. Utredningen föreslår att den rådande inskränkningen i möjligheten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen ska finnas kvar samt att även kommunernas möjlighet att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ska inskränkas när en person omfattas av mottagandelagen. Detta eftersom mottagandelagen innebär att det alltid kommer att finnas möjlighet för personer som omfattas av den att uppfylla lagens villkor för ekonomiskt bistånd.¹⁴³

19.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för det förslag som utredningen lämnar i avsnitt 19.7.

¹⁴³ SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 460 och 461.

19.6.1 Både svensk och internationell rätt framhåller barns rättigheter som särskilt skyddsvärda

I regeringsformen anges att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. I socialtjänstlagen fastställs att vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd ska barnrättsperspektivet beaktas.¹⁴⁴

I barnkonventionen, som numera är svensk lag, fastställs bland annat barns rätt till social trygghet och den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Det uppställs inte något krav i barnkonventionen på att samtliga barn ska behandlas lika i alla situationer.¹⁴⁵ Men det ställs höga krav för att kunna särbehandla barn och en konventionsstat kan inte försämrarna barns rättigheter med utgångspunkt i konventionen.¹⁴⁶ FN:s barnrättskommitté har uttalat i en allmän kommentar att konventionsstaterna inte bör tillåta att barns befintliga nivå av åtnjutande av sina rättigheter sjunker. I ekonomiska kristider får inskränkningar endast göras som en sista åtgärd och staten ska kunna visa att åtgärderna är nödvändiga, rimliga, proportionerliga, icke-diskriminerande och tillfälliga, och att eventuella rättigheter som de påverkar kommer att återställas snarast möjligt. Vissa grundläggande rättigheter i barnkonventionen, såsom rätten till social trygghet, får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.¹⁴⁷

Europarådets kommitté för sociala rättigheter har fastställt att principen om barnets bästa i barnkonventionen är bindande vid tillämpningen av Europarådets sociala stadga. Kommittén har även uttalat att barn som vistas i ett land utan tillstånd ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende.¹⁴⁸ Europadomstolen har i flera avgöranden uppmärksammat barns rättigheter och hänvisat till barnkonventionen.¹⁴⁹

¹⁴⁴ 2 § regeringsformen, 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § SoL och SOSFS 2013:1.

¹⁴⁵ Jfr SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1057.

¹⁴⁶ CRC/GC/2003/5, p. 7 och 8.

¹⁴⁷ CRC/C/GC/19, p. 31.

¹⁴⁸ Europarådets kommitté för sociala rättigheter *Defence for Children International mot Belgien*, p. 28, 30 och 35 och *Defence for Children International mot Nederländerna*, p. 48 och 66.

¹⁴⁹ Ds 2019:23 *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 444 och 45.

Utredningens slutsats är att både svensk och internationell rätt framhåller barn som en särskilt sårbar grupp vars rättigheter är särskilt skyddsvärda.

19.6.2 Rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd

Det yttersta ansvaret i socialtjänstlagen innebär att varje kommun har ett ansvar för att personer som vistas i kommunen får hjälp och stöd i samband med akuta nödsituationer. Varken socialtjänstlagen eller dess förarbeten innehåller någon begränsning av personkretsen i denna del.

Rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer fastställs även i ESK-konventionen, barnkonventionen och Europarådets sociala stadga. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att rätten att inte gå hungrig är en grundläggande rättighet som inte kan begränsas på grundval av nationalitet eller legal status.¹⁵⁰ Barnrättskommittén har uttalat att konventionsstaterna vid behov bör tillhandahålla akut socialt bistånd till barn som är migranter och deras familjer oavsett deras migrationsrättsliga status.¹⁵¹

Ett liknande uttalande har gjorts av Europarådets kommitté för sociala rättigheter som uppgett att personer som vistas olovligt i ett medlemsland har rätt till grundläggande socialt stöd för att kunna hantera ett omedelbart behovstillstånd (bostad, mat, akut omvårdnad och kläder).¹⁵² Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans i en allmän policyrekommendation avseende staters skyldigheter uttalat att stater ska säkerställa grundläggande rättigheter för alla, inklusive irreguljära migranter.¹⁵³

Utredningens slutsats är att rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd.

¹⁵⁰ E/1991/23, p. 10.

¹⁵¹ CRC/C/GC/23, p. 47.

¹⁵² Europarådets kommitté för sociala rättigheter European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna, p. 58 och 59.

¹⁵³ ECRI (2016) General Policy Recommendation No. 16.

19.6.3 Det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Av utredningens rättsliga analys framgår att rättigheter motsvarande ekonomiskt bistånd fastställs i barnkonventionen, ESK-konventionen, Europarådets sociala stadga och Europakonventionen. Varje konvention har särskilda bestämmelser om vem som omfattas av konventionen, under vilka förutsättningar som fastställda rättigheter kan begränsas och vilka avvägningar som i sådant fall ska göras. Samtliga konventioner innehåller även bestämmelser som innebär en rätt till likabehandling alternativt ett förbud mot diskriminering.

Utredningens slutsats är att det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Respektive konvention anger under vilka förutsättningar som rättigheter fastställda i konventionen kan begränsas. Rätten till likabehandling och förbudet mot diskriminering ska beaktas.

19.6.4 Särskilda regler gäller för EES-medborgare

Den grundläggande principen om rätten till likabehandling inom EU innebär att EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige har rätt till bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Även familjemedlemmar med uppehållsrätt har rätt till bistånd på samma villkor. Rörlighetsdirektivet innehåller dock en möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från rätten till bistånd under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren anses utgöra en orimlig belastning för mottagandestatens sociala biståndssystem.¹⁵⁴

I övrigt ska den grundläggande principen om likabehandling beaktas.

EES-medborgare som vistas i Sverige utan uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse omfattas, precis som övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd, av Sveriges jurisdiktion och internationella åtaganden.

Utredningens slutsats är att rätten till ekonomiskt bistånd kan skilja sig åt beroende på om EES-medborgare vistas i Sverige med uppehållsrätt eller inte. Särskilda regler gäller under vistelsens tre första månader.

¹⁵⁴ C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey, 2013-09-19, p. 56 och 57.

19.6.5 Kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs med vistelsekommunens yttersta ansvar

Det saknas särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om kommuners ansvar för personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Ansvaret grundar sig i stället på den grundläggande principen i socialtjänstlagen om vistelsekommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp till personer som är bosatta i en annan kommun än där de vistas när biståndsbehovet har uppstått.

Vistelsekommunens yttersta ansvar är dock huvudsakligen begränsat till sådana situationer som uppstått oväntat och oförutsett eller vid tillfälliga behov i väntan på att en annan huvudman tar över ansvaret.¹⁵⁵ När det gäller personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte har rätt till bistånd enligt LMA finns det dock inte någon huvudman som har det primära ansvaret för ekonomiskt stöd. De förutsätts lämna landet och återvända till det land där ansvariga myndigheter har det primära ansvaret motsvarande bosättningskommunens ansvar. För det fall de stannar kvar i Sverige omfattas de av vistelsekommunens yttersta ansvar, vilket får till följd att det yttersta ansvaret blir jämförbart med ett primärt ansvar.

Frågan om rätten till ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd har prövats i flera vägledande avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen. Gemensamt för dessa avgöranden är att Högsta förvaltningsdomstolen som utgångspunkt utgått från att en person som vistas i Sverige utan tillstånd endast har begränsad rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen men att bistånd, i särskilda fall, även kan beviljas för att täcka det faktiska biståndsbehovet. Högsta förvaltningsdomstolen har även uttalat att biståndet efter en viss tid måste prövas utifrån den enskildes faktiska behov.¹⁵⁶

Utredningen konstaterar att kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs med vistelsekommunens yttersta ansvar.

Utredningen konstaterar samtidigt att när ingen annan huvudman har det ekonomiska ansvaret övergår det yttersta ansvar till att i praktiken motsvara ett primärt ansvar för stöd och hjälp.

¹⁵⁵ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 25 och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 121 samt 523 och 524.

¹⁵⁶ HFD 2017 ref. 33, HFD 2014 ref. 37 och RÅ 1995 ref. 70.

Utredningens slutsats är att rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen för personer som vistas i Sverige utan tillstånd i regel är begränsad till bistånd i akuta nödsituationer. Ekonomiskt bistånd kan dock i vissa fall beviljas för att täcka det faktiska behovet.

19.6.6 Möjligheten att bevilja bistånd enligt socialtjänstlagen skiljer sig åt beroende på om personen omfattas av LMA eller inte.

Ekonomiskt bistånd kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Den enskilde har *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om förutsättningarna för bistånd är uppfyllda medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen fastän förutsättningarna för att beviljas bistånd inte är uppfyllda.

Beslut som tas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas genom förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen medan beslut med stöd av 4 kap. 2 § endast kan överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen. En ansökan om bistånd bör därför i första hand prövas enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen så att den enskilde får möjlighet att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut med stöd av förvaltningslagen. Först därefter kan en prövning göras av om det finns förutsättningar att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.¹⁵⁷

Personer som *omfattas av LMA* har emellertid inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär.¹⁵⁸ Dessa personer omfattas dock av kommunens yttersta ansvar och kan beviljas bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.¹⁵⁹ Personer som *inte omfattas av LMA* kan beviljas bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

Utredningen konstaterar att personer som omfattas av LMA har begränsad rätt till ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen jämfört med övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd. En följd av regelverket är att en person som omfattas av LMA men inte medverkar till att lämna landet endast kan beviljas ekonomiskt

¹⁵⁷ JO 2010/11 s. 363 och JO 2003/04 s. 236.

¹⁵⁸ I denna kategori ingår bland annat personer som har gällande avlägsnandebeslut och personer som medverkar till att lämna landet men för vilka återvändandet dröjer på grund av omständigheter som personen själv inte kan påverka. Förbehållet i LMA omfattar även personer som omfattas av lagens personkrets men som inte har rätt till bistånd enligt LMA.

¹⁵⁹ HFD 2017 ref. 33.

bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen medan en person som inte försökt legalisera sin vistelse i Sverige och därför inte omfattas av LMA kan beviljas bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.¹⁶⁰

19.6.7 Det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd och de har olika migrationsrättslig status

Personer utan tillstånd att vistas i Sverige som ansöker om ekonomiskt bistånd har olika migrationsrättslig status. Det kan vara personer som omfattas av LMA men som av olika skäl inte har rätt till bistånd enligt LMA. Det kan även vara personer som vistas i landet utan att ha försökt legalisera sin vistelse, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla eller EES-medborgare som saknar uppehållsrätt.

Det är svårt att uppskatta hur stor andel av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, men utredningens kartläggning visar att de till antalet troligen är få. I utredningens kommunenkät ombads kommunerna uppskatta antalet ansökningar om ekonomiskt bistånd som kommunerna mottagit från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Baserat på dessa svar uppskattas det sammantaget vara omkring 650 hushåll¹⁶¹ som ansökt om ekonomiskt bistånd 2022 bland de svarande kommunerna.

Utredningen konstaterar att det tycks vara förhållandevis få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att de personer som ansöker har olika migrationsrättslig status.

¹⁶⁰ I denna kategori ingår även personer vars avlägsnandebeslut har upphört att gälla och som inte försökt att därefter legalisera sin vistelse. I kategorin ingår även EES-medborgare som saknar uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse i Sverige.

¹⁶¹ Detta ska betraktas som en nedre gräns då inte alla svarande kommuner lämnade en uppskattning av antalet hushåll, och ytterligare andra kommuner inte har besvarat enkäten.

19.6.8 Kommunerna beviljar i varierande utsträckning bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, men är överlag restriktiva

Utredningens kartläggning visar att mer än hälften av de kommuner som fått ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd inte beviljar ekonomiskt bistånd i någon form. Av de kommuner som beviljar ekonomiskt bistånd handlar det, oavsett personens migrationsrättsliga status, företrädesvis om bistånd i en akut nödsituation. I två av utredningens nätverkskommuner, Stockholm och Malmö, beviljas i vissa fall ekonomiskt bistånd enligt norm samt boendekostnad till barn i hushåll som vistas i Sverige utan tillstånd. Stockholm och Malmö följer även antalet biståndshushåll utan tillstånd per månad. I Malmö var det under 2023 i genomsnitt 17 hushåll utan tillstånd per månad som *beviljades* bistånd, medan det i Stockholm under 2023 var i genomsnitt 3 hushåll per månad. Det rör sig således om ett mycket begränsat antal hushåll.

Utredningens kartläggning har även visat att kommunernas handläggning och bedömning av ansökningar om ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd skiljer sig åt. Kommunernas olika hantering kan till viss del, men inte fullt ut, förklaras med att prövningen av rätten till bistånd ska göras utifrån en individuell behovsbedömning som därmed kan leda till varierande resultat. En annan förklaring kan vara att flera av dessa biståndsbeslut fattas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, en bestämmelse som är utformad som en befogenhet för kommunen och inte en rättighet för den enskilde.

Utredningen konstaterar att kommunerna är restriktiva med att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, men det förekommer att ekonomiskt bistånd enligt norm och boendekostnad beviljas för barn.

Utredningen konstaterar även att det finns skillnader avseende hur ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd handläggs, bedöms och beviljas i kommunerna.

19.6.9 Förslag från Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande innebär att biståndssökande utan tillstånd i stor utsträckning kommer att omfattas av mottagandelagen

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har lämnat förslag på en ny mottagandelag som ska ersätta lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Förslagen från utredningen innebär, med några undantag, att personer som vistas i Sverige utan tillstånd kommer att omfattas av mottagandelagen och att dessa personer därmed har möjlighet att få sina ekonomiska behov tillgodosedda av Migrationsverket. Detta skiljer sig från dagsläget då personer som omfattas av LMA inte alltid har rätt till ekonomiskt stöd enligt LMA. Om förslagen genomförs innebär det sannolikt att få personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige kommer att behöva vända sig till kommunen och att de personer som ändå gör det, i stor utsträckning, kan hänvisas till Migrationsverket för ekonomiskt stöd. Den som omfattas av mottagandelagen kommer inte, enligt förslagen, att kunna beviljas ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Även om förslagen genomförs så kommer det fortsatt att kunna uppstå vissa situationer där personer som vistas i Sverige utan tillstånd kommer att vända sig till socialtjänsten för att ansöka om ekonomiskt bistånd. Det kan exempelvis vara personer som rest in lagligen i landet och sedan stannat kvar efter att den lagliga vistelsen upphört eller personer som inte har för avsikt att legalisera sin vistelse i Sverige. Dessa personer kommer inte att omfattas av mottagandelagen. Inte heller EU-medborgare utan uppehållsrätt kommer som utgångspunkt att omfattas av mottagandelagen. Kommunerna i utredningens nätverk har dock angett att personer som tillhör dessa grupper under nuvarande förhållanden i mycket begränsad omfattning ansöker om ekonomiskt bistånd. Prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd för dessa personer kommer, precis som i dag, att innefatta en bedömning av om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Skillnaden mot i dag är dock att om förslagen genomförs kan de personer som vistas i Sverige utan att ha legaliserat sin vistelse hänvisas till Migrationsverket för att inleda en tillståndsprocess och på så sätt omfattas av mottagandelagen. EU-medborgare utan uppehållsrätt kan, precis som i dag, hänvisas till sitt boplatssland. Kommunens yttersta ansvar för båda dessa grupper kvarstår dock i vän-

tan på att en annan myndighet, i detta fall Migrationsverket, eller bosättningslandet tar över huvudansvaret.

Utredningen konstaterar att den föreslagna mottagandelagen medför att få personer utan tillstånd kommer ha behov av att vända sig till kommunen. Om personer som omfattas av mottagandelagen ändå vänder sig till kommunen finns inga möjligheter att bevilja ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen utan dessa personer hänvisas till Migrationsverket för sina ekonomiska behov.

19.7 Utredningens förslag

I detta avsnitt presenteras utredningens förslag avseende ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningen ska oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet.

19.7.1 Ett krav införs på att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige

Förslag: Ekonomiskt bistånd ska endast lämnas till personer som uppfyller villkoren för att vistas i Sverige. Syftet med regleringen är att införa ett uttryckligt krav på laglig vistelse för rätt till bistånd. Kravet omfattar ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Kravet begränsar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Skäl för förslaget

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet. I direktivet hänvisas till socialförsäkringsutskottets betänkande om eko-

ekonomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.¹⁶² I betänkandet anför utskottet att det genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett uttryckligt krav införs i socialtjänstlagen som innebär att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige. Kravet innebär således en inskränkning av rätten till ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Med laglig vistelse avses de situationer där villkoren för en utlänning att få vistas i Sverige är uppfyllda. Det kan exempelvis vara med stöd av uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.¹⁶³ Personer som har ett gällande visum för att vistas i Sverige har visserligen en laglig vistelse, men vistelsen är av tillfällig karaktär. De uppfyller visserligen kravet på laglig vistelse, men med hänsyn till vistelsens tillfälliga karaktär bör det, så som det i regel görs redan i dag, endast bli aktuellt att bevilja bistånd i akuta nödsituationer till denna grupp.

Kravet omfattar både försörjningsstöd, det vill säga riksnormen och övriga kostnadsposter som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, ekonomiskt bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt, samt ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Kravet innebär inte någon inskränkning av kommuners möjlighet att bevilja andra former av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen. Kravet påverkar inte heller den grundläggande principen i socialtjänstlagen om kommuners yttersta ansvar eller socialnämndens förutsättningar att med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Kravet kommer således få till följd att kommuner kommer att ha ett begränsat ansvar för att lämna ekonomiskt bistånd till personer som vistas i kommunen, men som befinner sig i Sverige utan tillstånd.

¹⁶² Bet. 2021/22:SfU16.

¹⁶³ Nordiska medborgare har rätt att uppehålla sig i Sverige utan att ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. I den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster finns bestämmelser som påverkar de nordiska ländernas lagstiftning om socialt bistånd och sociala tjänster. En medborgare i ett nordiskt land som lagligen vistas tillfälligt eller är lagligen bosatt i ett annat nordiskt land, ska likställas med landets egna medborgare när landet tillämpar lagstiftning som omfattas av konventionen.

Ekonomiskt bistånd lämnas i begränsad utsträckning till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

För de flesta av Sveriges kommuner är biståndsansökningar från personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige sällan förekommande. Av utredningens kontakter med kommuner och organisationer inom det civila samhället framgår att personer som vistas i landet utan tillstånd sällan vänder sig till socialtjänsten för ekonomiskt stöd. Utredningens kartläggning visar också att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. I utredningens kommunenkät ombads kommunerna uppskatta antalet ansökningar om ekonomiskt bistånd som kommunerna mottagit från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Baserat på dessa svar uppskattas det sammantaget vara omkring 650 hushåll¹⁶⁴ som *ansökt* om ekonomiskt bistånd 2022 bland de svarande kommunerna. Utredningen uppskattar att det sannolikt är betydligt färre hushåll som beviljats bistånd.¹⁶⁵ Det är därmed fråga om ett begränsat antal biståndsärenden. Det bistånd som beviljas är företrädesvis i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen.

Kravet omfattar även barn som vistas i Sverige utan tillstånd

Så som framgår av utredningens genomgång av gällande rätt fastställs barns rätt till stöd och hjälp i både socialtjänstlagen, barnkonventionen och flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Dessa rättigheter omfattar samtliga barn som vistas i Sverige.

Kravet på laglig vistelse för att beviljas bistånd omfattar även barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Av utredningens analys framgår att det finns kommuner som i dag beviljar ekonomiskt bistånd utöver vad som följer av en akut nödsituation till barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Det rör sig dock om ett fåtal ärenden och bistånd i begränsad omfattning eftersom bistånd enligt skälig levnadsnivå inte beviljas till hela hushållet, utan endast till barn i hushållet.

¹⁶⁴ Detta ska betraktas som en nedre gräns då inte alla svarande kommuner lämnade en uppskattning av antalet hushåll, och ytterligare andra kommuner inte har besvarat enkäten.

¹⁶⁵ Det finns ingen nationell statistik avseende hur många hushåll som totalt, med eller utan tillstånd, ansöker om ekonomiskt bistånd årligen i Sverige men under 2022 var det 161 000 hushåll som beviljades bistånd, vilket innebär att det därmed var ännu fler hushåll som ansökte.

Införande av ett krav som i praktiken ska utgöra ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd bör därför även omfatta bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd.

Kravet kommer således få till följd att barn som befinner sig i en kommun men vistas i Sverige utan tillstånd som utgångspunkt inte kommer ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Kravet påverkar till viss del förutsättningarna för EES-medborgare att beviljas ekonomiskt bistånd

Den grundläggande principen om rätten till likabehandling inom EU innebär att EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige har rätt till bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Även familjemedlemmar med uppehållsrätt har rätt till bistånd på samma villkor.¹⁶⁶

EES-medborgare som vistas i Sverige utan uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse omfattas, precis som övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd, av Sveriges jurisdiktion och internationella åtaganden. Vad gäller EES-medborgare som inte omfattas av LMA kommer kravet att innebära en inskränkning av förutsättningarna för bistånd jämfört med i dag. I dagsläget kan personer i denna grupp beviljas ekonomiskt bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Kravet kommer att innebära att de – till skillnad från i dag – endast kommer att kunna beviljas ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation.

Kravet påverkar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer

Utredningens förslag innebär inte någon inskränkning av socialnämndens förutsättningar att med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men principen om vistelsekommunens yttersta ansvar vid akuta situationer har beskrivits i förarbeten och utvecklats genom rättspraxis. Med akuta nödsituationer avses således oförut-

¹⁶⁶ Undantag från rätten till bistånd kan dock göras under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren anses utgöra en orimlig belastning för mottagandestatens sociala biståndssystem. Se t.ex. C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey, p. 56 och 57.

sägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge. Sådant bistånd beviljas normalt sett endast för någon eller några dagars behov av exempelvis mat eller boende. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Bistånd i akuta nödsituationer kan lämnas oavsett om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläge.¹⁶⁷

Det finns inte någon begränsning i tid för hur länge en person kan motta bistånd i en akut nödsituation. Eftersom någon yttre tidsgräns inte finns fastställd kan en person som vistas i kommunen beviljas sådant bistånd under en längre tid trots att biståndet endast är avsett att täcka akuta behov. I HFD 2014 ref. 37 poängterade Högsta förvaltningsdomstolen dock att biståndet efter en viss tid måste övergå till stöd utifrån den enskilde individens behov på längre sikt.

Kravet omfattar även ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Så som beskrivs i avsnitt 19.2.1 kan ekonomiskt bistånd beviljas med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det.

Utredningens förslag innefattar både ekonomiskt bistånd som beviljas med 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Av utredningens kontakter med kommunerna framgår att de kommuner som beviljar ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd gör det med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen, oavsett sökandes migrationsrättsliga status.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att införandet av ett krav som endast begränsar förutsättningarna för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte är tillräckligt för att i praktiken utgöra ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. För att kravet ska omfatta samtliga biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd behöver även förutsättningarna för att bevilja ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 2 § begränsas.

¹⁶⁷ HFD 2014 ref. 37, RÅ 1995 ref. 56 och prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bostättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37.

*Socialnämndens beslut att neka ekonomiskt bistånd
med stöd av 4 kap. 1 § kan överklagas*

Införande av ett krav på laglig vistelse innebär inte någon förändring av socialtjänstens ansvar vad gäller att handlägga och pröva en inkommen ansökan om bistånd och fatta ett skriftligt beslut i ärendet. Av 16 kap. 3 § socialtjänstlagen framgår att socialnämndens beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förutsättningarna för överklagande ska således även gälla socialnämndens beslut att neka ekonomiskt bistånd med motiveringen att kravet på laglig vistelse inte är uppfyllt. Beslut om att neka bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan inte prövas genom förvaltningsbesvär men kan prövas inom ramen för laglighetsprövning.

Det är inte förenligt med barnkonventionen att inskränka rätten till ekonomiskt bistånd för barn som vistas i Sverige utan tillstånd

I barnkonventionen, som numera är svensk lag, fastställs bland annat barns rätt till liv, överlevnad och utveckling, social trygghet och den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.¹⁶⁸ Rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling är en förutsättning för att andra grundläggande rättigheter såsom rätten till utbildning och god hälsa ska kunna förverkligas.¹⁶⁹

Rättigheterna i barnkonventionen ska inte inverka på nationella bestämmelser som är mer långtgående vad gäller att förverkliga barns rättigheter. En konventionsstat kan därmed inte försämra barns rättigheter med utgångspunkt i konventionen eller vidta åtgärder som för utvecklingen av barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter bakåt. Rätten till social trygghet är en sådan grundläggande rättighet som inte får inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76 och 77 och CRC/GC/2003/5, p. 6 och 18.

¹⁶⁹ Holappa och Leviner (2022), s. 248 och Tobin (2019), s. 1028 och 1029.

¹⁷⁰ CRC/C/GC/19, p. 31.

Barnkonventionen innehåller även en skyldighet för konventionsstaterna att respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. Icke-diskrimineringsprincipen innebär att konventionsstaterna inte får diskriminera barn men också att staterna behöver se till att *alla* barn kommer i åtnjutande av sina rättigheter enligt konventionen på ett icke-diskriminerande sätt. Dessutom innebär förbudet mot diskriminering att alla barn ska behandlas lika och att all särbehandling grundad på migrationsrättslig status ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter.¹⁷¹

Situationen för migrantbarn i Sverige har uppmärksammats av FN:s barnrättskommitté, som i sin senaste granskning av Sverige uppmanat Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna i konventionen för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter. Sverige rekommenderades bland annat att ytterligare skärpa sin politik för att säkerställa att alla barn har en lämplig levnadsstandard.¹⁷² Vidare har kommittén i en tidigare granskning noterat med oro att ett relativt stort antal barn i Sverige levde i fattigdom och påpekade att barn i migrationssituationer oftare drabbas av ekonomiska svårigheter än barn med hemvist i Sverige.¹⁷³

Införande av ett krav på laglig vistelse innebär att barns migrationsrättsliga status kommer vara avgörande för förutsättningarna för att beviljas ekonomiskt bistånd. Vidare innebär kravet att barn som omfattas av bestämmelsen inte kommer kunna beviljas ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Att barn som vistas i Sverige inte längre ska kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå utgör både en inskränkning av en grundläggande rättighet och strider mot förbudet mot diskriminering. Dessa barn kommer visserligen fortsatt ha möjlighet att beviljas ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer men sådant bistånd beviljas i regel för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter. Ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer kan därför inte anses som tillräckligt för att barns grundläggande behov ska anses vara tillgodosedda.

¹⁷¹ CRC/C/GC/2017/22, p. 22.

¹⁷² CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 36 och 43.

¹⁷³ CRC/C/SWE/CO/5, p. 47 och 48.

Det är inte fullt ut förenligt med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter att införa ett krav som innebär att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas i Sverige med tillstånd

Personer som saknar laglig grund för att vistas i Sverige förutsätts lämna landet och återvända till sitt ursprungsland eller annat land som tar emot personen. Under tiden som dessa personer vistas i Sverige omfattas de dock av Sveriges jurisdiktion och de skyldigheter som Sverige har åtagit sig i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Sveriges åtaganden gäller således så länge som personen vistas i Sverige. Personer som vistas i Sverige utan tillstånd betraktas således som utvisningsbara samtidigt som de är rättighetsbärare som omfattas av Sveriges internationella åtaganden.

Kravet är inte förenligt med konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Rättigheter motsvarande en skälig levnadsnivå fastställs i ESK-konventionen genom rätten till social trygghet och skälig levnadsstandard. Dessa rättigheter omfattar alla personer som vistas i Sverige, oavsett migrationsrättslig status. Sveriges åtaganden enligt konventionen gäller därmed även i förhållande till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Dessa rättigheter kan under vissa förutsättningar begränsas men sådana inskränkningar måste vara proportionerliga och rimliga i förhållande till syftet med inskränkningen. Om avsiktliga bakåtsträvande (regressiva) åtgärder vidtas åligger det staten att visa att alla alternativ noggrant har övervägts och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.¹⁷⁴ Förbudet mot diskriminering i konventionen innebär att all särbehandling baserad på nationalitet eller legal status ska vara lagenlig, ha ett legitimt mål och vara proportionerlig i förhållande till det eftersträfvade målet.¹⁷⁵

Det ställs därmed höga krav för att Sverige ska få begränsa rättigheterna i ESK-konventionen i förhållande till personer som vistas i landet utan tillstånd.

¹⁷⁴ E/C.12/GC/19, p. 4 (b), p. 36–38 och 42.

¹⁷⁵ E/C.12/2017/1, p. 5, 6 och 9.

Utredningens förslag innebär att personer som omfattas av kravet inte kommer att kunna beviljas ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Samtidigt visar utredningens kartläggning att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är därmed fråga om ett begränsat antal ärenden. Det ekonomiska bistånd som beviljas är företrädesvis i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen.

Mot denna bakgrund och vid en avvägning mellan å ena sidan Sveriges åtaganden enligt konventionen, inklusive förbudet mot diskriminering och de allvarliga konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilde individen, och å andra sidan intresset av att motverka att ekonomiskt stöd lämnas till personer som saknar rätt att vistas i landet, bedömer utredningen att det inte föreligger sådana tungt vägande skäl som krävs för att inskränkningen ska vara proportionerlig och rimlig.

Kravet är inte förenligt med Europakonventionen

Rättigheterna i Europakonventionen gäller samtliga personer som befinner sig inom en medlemsstats jurisdiktion, om inte något annat anges. I Europakonventionen och dess första tilläggsprotokoll fastställs rätten till domstolsprövning och egendomsskydd. Konventionen innehåller även ett förbud mot diskriminering av de rättigheter som skyddas i konventionen.

Utredningens förslag kommer att innebära att personer som omfattas av bestämmelsen inte kommer att kunna beviljas ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att den riktar sig till en avgränsad grupp, baserad på gruppens migrationsrättsliga status. Europadomstolen har fastställt att migrationsrättslig status kan utgöra en sådan ställning i övrigt som kan utgöra grund för diskriminering. Dock har domstolen även uttalat att det finns ett visst utrymme för stater att särbehandla personer utifrån migrationsrättslig status vad gäller rättigheter som till största delen är socioekonomiska. Oliksbehand-

ling kan därmed vara berättigad, men det krävs att det är objektivt motiverat och i proportion till syftet.¹⁷⁶

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är fråga om ett begränsat antal ärenden och ekonomiskt bistånd beviljas företrädesvis i akuta nödsituationer.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att sådan olikbehandling som kravet innebär inte kan anses vara en proportionerlig åtgärd som krävs för att vara förenlig med Europakonventionen.

Kravet är inte fullt ut förenligt med Europarådets sociala stadga

I Europarådets sociala stadga fastställs rätten till social trygghet, skydd mot fattigdom och social utslagning.¹⁷⁷ Stadgans räckvidd begränsas i vissa delar till att endast omfatta personer som är medborgare eller lagligen bosatta i ett medlemsland. Europarådets kommitté för sociala rättigheter har dock uttalat att personer som vistas olovligen i en konventionsstat har rätt till sådant grundläggande socialt stöd som är nödvändigt för att kunna hantera ett omedelbart behovstillstånd (bostad, mat, akut omvårdnad och kläder).¹⁷⁸ Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans i en allmän policyrekommendation avseende medlemsstaters skyldigheter uttalat att stater ska säkerställa grundläggande rättigheter för alla, inklusive irreguljära migranter.¹⁷⁹

Rättigheterna i stadgan är därmed till viss del begränsade vad gäller personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Dessa personer har dock rätt till grundläggande stöd motsvarande de behov som tillgodoses genom kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.

Vad gäller barns rättigheter har Europarådets kommitté för sociala rättigheter uttalat att barn som vistas olovligen i ett land ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt till-

¹⁷⁶ Europadomstolens dom i Bah mot Förenade kungariket den 27 september 2011, p. 47.

¹⁷⁷ Artikel 12–17 och artikel 30 Europarådets sociala stadga.

¹⁷⁸ Europarådets kommitté för sociala rättigheter, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna, p. 58–59. 2013_163/03/Ob/EN.

¹⁷⁹ ECRI General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination.

fälligt boende. Kommittén har även, med hänvisning till bland annat barnkonventionen, fastställt att principen om barnets bästa är bindande vid tillämpningen av konventionen.¹⁸⁰

Införande av ett krav som innebär att barn som vistas i Sverige utan tillstånd inte längre garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende är således inte fullt ut förenligt med Europarådets sociala stadga.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Undantag från kravet ska kunna göras om det i ett enskilt fall finns skäl för det

Utredningen har övervägt att införa ett undantag från huvudregeln att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige. Bestämmelsen skulle på så sätt kompletteras med en möjlighet att kunna frånga kravet om det i ett enskilt fall finns skäl för det. Behovet av en sådan ventil blir särskilt påtagligt när en person har vistats i Sverige utan tillstånd under en längre tid och har behov utöver vad som kan tillgodoses genom bistånd i akuta nödsituationer. Utredningen bedömer dock att införande av en möjlighet att i enskilda fall frånga kravet skulle kunna få till följd att förutsättningarna för bistånd och biståndets omfattning utvidgas jämfört med vad som gäller i dag, vilket inte uppfattas vara i enlighet med direktivets uppdrag i denna del.

Ett krav införs som inte omfattar ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Ett alternativt förslag som utredningen har övervägt är att införa ett krav som inte omfattar ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Av utredningens kontakter med kommunerna framgår att de kommuner som beviljar eko-

¹⁸⁰ Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *Defence for Children International mot Belgien*, p. 28, 30 och 35 och *Defence for Children International mot Nederländerna*, p. 48 och 66.

ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd gör det med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen, oavsett sökandes migrationsrättsliga status. Införandet av ett krav som endast begränsar förutsättningarna för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen bedöms därför inte som tillräckligt för att i praktiken utgöra ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Ett krav införs som inte omfattar ekonomiskt bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd

Utredningen har övervägt att införa ett krav som inte omfattar ekonomiskt bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Barn skulle således vara undantagna från det uttryckliga kravet på laglig vistelse. En sådan lösning skulle vara mer förenlig med barnkonventionen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredningens analys visar att i de fall kommuner beviljar bistånd utöver i akuta nödsituationer till barn som vistas i Sverige utan tillstånd, motiveras det utifrån barnets bästa. Införande av ett krav som undantar barn skulle därmed inte innebära någon större inskränkning i förhållande till hur kommuner beviljar bistånd i dag. Ett krav som undantar barn bedöms därför inte som tillräckligt för att i praktiken utgöra ett sådant förbud som avses i direktivet mot att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

20 Konsekvenser av utredningens förslag

Av utredningens direktiv framgår det att om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas, inbegripet förslagets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka övergång till arbete, studier och egen försörjning i olika grupper. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska utredaren lämna förslag till finansiering. Påverkar något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som enligt utredarens mening motiverar att inskränkningen görs. I konsekvensanalysen ingår vidare att bedöma om den föreslagna regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vidare ska utredningen ha ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen. Slutligen ska utredaren analysera konsekvenserna för civilsamhället.

I detta kapitel redovisas konsekvenser av utredningens olika förslag i enlighet med utredningens direktiv samt med vad som föreskrivs i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning.¹ Konsekvenserna redovisas i relation till respektive förslag eller grupp av förslag. Strukturen är framtagen mot bakgrund av att utredningens

¹ Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. Den nya förordningen gäller för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats efter ikraftträdandet, se ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

olika förslag i stora delar är fristående i förhållande till varandra. I vissa fall bör de ses som alternativa lösningar på samma problem. Utredningens förslag är alltså i stor utsträckning tänkta att kunna genomföras oberoende av varandra och därför redovisas konsekvenserna per förslag. I slutet av kapitlet gör dock utredningen en sammantagen bedömning av samtliga förslags effekter och konsekvenser.

I avsnitt 20.1 presenteras vilka konsekvenser utredningen i huvudsak avser redogöra för. I avsnitt 20.2–20.12 beskrivs därefter konsekvenser av ett införande av utredningens olika lagförslag. I avsnitt 20.13 beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag att ge uppdrag till olika myndigheter. En sammanfattande bedömning av förslagens samlade konsekvenser ges i avsnitt 20.14. Avslutningsvis presenteras i avsnitt 20.15 hur statens respektive kommunsektorns kostnader påverkas av förslagen, samt hur de bör finansieras.

20.1 Beskrivning av konsekvenser

I detta avsnitt presenteras närmare vilka konsekvenser utredningen i huvudsak avser att redogöra för och utgångspunkter för konsekvensbedömningarna. I de fall det är relevant presenteras antaganden samt metoder för beräkningar och skattningar.

20.1.1 Effekter på de offentliga finanserna

De offentligfinansiella effekterna innefattar förslagens direkta ekonomiska konsekvenser för kostnader och intäkter för staten och kommunsektorn. Vidare beaktas vid regeländringar som medför minskat försörjningsstöd i viss mån övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet. I den mån kommuner eller statliga myndigheter får mer betydande förändringar av de administrativa kostnaderna inkluderas även dessa i de offentligfinansiella effekterna. De offentligfinansiella effekterna för samtliga lagförslag beräknas vid ett införande den 1 januari 2027. För uppdragen varierar genomförandeåret. Samtliga effekter redovisas i 2027 års pris- och lönenivåer.

De direkta effekterna på kostnader för försörjningsstöd av förslagen om bidragstak, begränsning av försörjningsstödet för större hushåll och en moderniserad riksnorm beräknas med mikrosimu-

leringsmodellen Fasit (STAR 2022). Beräkningar i Fasit är behäftade med osäkerhet, detta redogörs närmare för i avsnitt 20.1.2 och i bilaga 4.

Utredningen uppskattar kostnader för regeringsuppdrag och utredningar i termer av årsarbetskrafter. Kostnaden för 1 årsarbetskraft antas vara 1 miljon kronor.

De beräknade offentligfinansiella effekterna är statiska och beaktar inga beteendeeffekter. Beteendeeffekter, så kallade dynamiska effekter, innefattar de effekter som uppkommer till följd av förändringar i individers eller andra aktörers beteende som, till exempel, leder till ökad sysselsättning eller minskat biståndsmottagande. Dessa effekter redogörs för under andra rubriker, exempelvis effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande.

20.1.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

För förslagen om ett bidragstak, begränsning av försörjningsstödet för större hushåll och en moderniserad riksnorm beskrivs och bedöms effekter på inkomstfördelningen och på den ekonomiska jämställdheten samt för olika hushållstyper. Effekterna innefattar direkta ekonomiska konsekvenser för hushållen till följd av förslagen och har beräknats med mikrosimuleringsmodellen Fasit (STAR 2022). Inkomstdata för 2027 finns ännu inte tillgängliga. Modellberäkningarna är därför baserade på framskrivningar och prognoser för år 2027.

De simulerade effekterna är behäftade med osäkerhet

Effekterna av förslagen för befolkningen beräknas genom att individers och hushålls disponibla inkomst 2027, simulerad utifrån 2027 års regelverk, jämförs med hur inkomsten skulle ha sett ut 2027 i frånvaro av förändringen. Fasit-modellen har dock flera begränsningar när det gäller att beräkna effekter av reformer inom det ekonomiska biståndet för befolkningen (se bilaga 9). Det finns till exempel en del problem med att avgöra vilka hushåll som är berättigade till och får ekonomiskt bistånd.

Det görs heller ingen särskild framskrivning eller prognos för antalet biståndshushåll. Utredningen bedömer att antalet biståndshushåll 2027 sannolikt är överskattade. De Fasit-beräknade kostnaderna har för att hantera överskattningarna därför minskats baserat på utvecklingen av regeringens prognos för helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd (se bilaga 4). Beräkningarna baseras också på ett förhållandevis litet antal hushåll. Sammantaget innebär det att beräkningarna inte ska betraktas som faktiska utfall och att de är omgärdade med en statistisk osäkerhet.

Regeleffekten för enskilda hushåll beskrivs väl med Fasit-modellen

Den rena regeleffekten för enskilda hushåll fångas däremot väl. Beräkningarna för befolkningen kompletteras därför med beräkningar för olika *typhushåll* som antas ha försörjningsstöd hela året. Dessa beräkningar är också gjorda med Fasit, och resultaten illustrerar väl de rena systemeffekterna. Se kapitel 5 för en beskrivning av övriga antaganden som görs för typhushållen. I tabell 20.1 redovisas antalet biståndshushåll fördelade efter hushållstyp och antal barn 2022 som en ledning kring hur olika typer av hushåll var fördelade bland dem som mottagit ekonomiskt bistånd någon gång under året.

Tabell 20.1 Biståndshushåll fördelade efter hushållstyp och antal barn 2022

Antal hushåll och andel i procent

| | Ensamstående | Sammanboende | Totalt antal | Andel totalt |
|--------------------|----------------|---------------|----------------|--------------|
| 0 barn | 107 833 | 7 034 | 114 867 | 72 |
| 1 barn | 13 098 | 4 062 | 17 160 | 11 |
| 2 barn | 8 659 | 4 600 | 13 259 | 8 |
| 3 barn | 3 954 | 3 896 | 7 850 | 5 |
| 4 barn | 1 575 | 2 586 | 4 161 | 3 |
| 5 barn | 621 | 1 257 | 1 878 | 1 |
| 6 barn | 214 | 584 | 798 | 0 |
| 7 barn | 73 | 225 | 298 | 0 |
| 8 barn | 22 | 90 | 112 | 0 |
| 9 barn | 10 | 37 | 47 | 0 |
| 10 eller fler barn | 5 | 42 | 47 | 0 |
| Totalt | 136 064 | 24 413 | 160 477 | 100 |

Anm.: Med barn avses barn i åldern 0–17 år. I tabell 4.1 redovisas ensamstående hushåll fördelat efter kvinnor och män.

Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

Begrepp som används vid fördelningsanalyser

Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital och transfereringar minus direkta skatter benämns som hushållets *disponibla inkomst*. *Ekonomisk standard* definieras som hushållets disponibla inkomst, justerat för försörjningsbörda. Detta görs genom att hushållets totala disponibla inkomst justeras utifrån hushållets storlek och sammansättning och fördelas lika mellan hushållets medlemmar. Alla i hushållet antas således ha samma ekonomiska standard.

Hela befolkningen kan delas in i tio olika *inkomstgrupper* efter ekonomisk standard. Varje inkomstgrupp består av en tiondel av befolkningen (individer). I inkomstgrupp 1 ingår den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard och i inkomstgrupp 10 ingår den tiondel som har högst ekonomisk standard.

Vid analyser av ekonomisk jämställdhet används i stället begreppet *individuell disponibel inkomst* där transfereringar som går till hushållet, exempelvis bostadsbidrag, vid beräkningen delas lika mellan sammanboende par. Den individuella disponibla inkomsten beräknas för kvinnor och män som är 20 år eller äldre.

Med *berörda* avses de som påverkas av regeländringen, det vill säga alla individer som ingår i hushållet vars disponibla inkomst påverkas av förslaget.

Gini-koefficienten är det vanligaste sammanfattande måttet på spridningen i inkomstfördelningen. Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma ekonomiska standard) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en person har alla inkomster) antar koefficienten värdet 1.

Låg relativ ekonomisk standard definieras i relation till omgivningen, och låginkomstgränsen flyttas upp när inkomsterna i samhället ökar. Det är vanligt att beräkna denna låginkomstgräns som 60 procent av medianvärdet för ekonomisk standard för befolkningen.

20.1.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

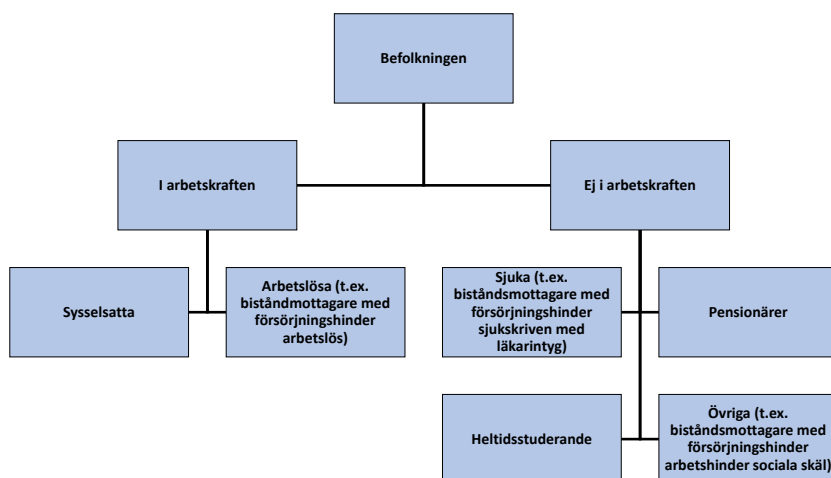
Enligt utredningens direktiv ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas, inbegripet förslagets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka övergång till arbete, studier och egen försörjning i olika grupper.

Utredningen tolkar påverkan på egen försörjning som effekten på antalet biståndsmottagare. I avsnitten om effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande beskrivs förslagets *dynamiska* effekter på biståndsmottagande. Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att göra *beräkningar* avseende påverkan på övergång till arbete, studier och biståndsmottagande i olika grupper. Sådana beräkningar skulle vara så osäkra att det i många fall inte finns något informationsvärde i dem. Utredningen kommer endast att diskutera riktningen och storleksordningen på sådana effekter för ekonomin som helhet. Avseende effekter för olika grupper diskuteras effekter för kvinnor och män samt inrikes och utrikes födda i den mån det är möjligt i samband med beskrivning av effekterna på inkomstfördelning och ekonomisk jämställdhet.

Begrepp som används för att beskriva arbetsmarknaden och arbetsmarknadseffekter

Befolkningen kan delas upp i personer som deltar i arbetskraften och personer som inte deltar i arbetskraften (se figur 20.1). Personer som deltar i arbetskraften är personer som vill förvärvsarbeta och saknar hinder för det. De som deltar i arbetskraften kan antingen vara sysselsatta eller arbetslösa. Den som är arbetslös söker arbete aktivt och saknar hinder att arbeta.

Figur 20.1 Träddiagram över arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet



Källa: Utredningens egen illustration.

Biståndsmottagare med olika försörjningshinder tillhör olika grupper på arbetsmarknaden. De arbetslösa registreras i försörjningshindret arbetslös, medan personer utanför arbetskraften till exempel kan registreras inom försörjningshindren sjukskriven med läkarintyg eller arbetshinder, sociala skäl.

Inom nationalekonomisk arbetsmarknadsteori används även begreppet arbetsutbud. Det utgörs av antalet personer i arbetskraften multiplicerat med antalet timmar dessa personer vill arbeta.

Bedömningarna baseras på nationalekonomisk teori och i möjligaste mån även empirisk forskning

Förslagens effekter diskuteras utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Det finns begränsat med empirisk forskning om arbetsmarknadseffekter av olika åtgärder riktade mot biståndsmottagare. Det innebär att det ofta är svårt att avgöra förslagens effekter på sysselsättning, arbetslöshet, arbetsutbud och biståndsmottagande. I den mån relevant empirisk forskning finns tillgänglig dras slutsatser om riktning och storleksordning på effekterna utifrån denna forskning. Det bedöms inte vara ändamålsenligt att siffrersätta effekterna, eftersom sådana beräkningar är behäftade med alltför stor osäkerhet. Däremot görs i enstaka fall illustrativa beräkningar för att ge en bättre uppfattning om en möjlig storleksordning på effekterna.

Begränsade möjligheter att skatta effekterna av ökade ekonomiska drivkrafter för biståndsmottagare med arbetsutbudsmodellen i Fasit

Ett möjligt sätt att få en uppfattning om arbetsmarknadseffekter av förslag som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta är att använda arbetsutbudsmodellen i Fasit.² Med arbetsutbudsmodellen simuleras hur individens arbetsutbud kan ändras vid regelförändringar i skatte- och transfereringssystemen. Utredningen ser dock flera skäl till att denna modell inte skulle ge trovärdiga skattningar av sysselsättningseffekterna av de förslag i betänkandet som ökar de ekonomiska drivkrafterna.

Den kanske viktigaste invändningen mot användandet av arbetsutbudsmodellen i detta sammanhang är att ett ökat arbetsutbud sannolikt inte kommer att resultera i en motsvarande sysselsättningsökning, vilket implicit antas i modellen. Orsaken till detta är gruppens förmodade svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden. Som beskrivits återkommande förväntas ökad vilja att arbeta endast leda till ökad sysselsättning i den mån det finns möjlighet att arbeta. Vidare är det en brist att modellen är skattad på tjugo år gamla

² För en beskrivning av modellen se Statistiska centralbyrån (2022) Fasit: Användarhandledning.

data, inte minst eftersom arbetskraften i stort och sammansättningen inom gruppen biståndsmottagare mer specifikt, har förändrats påtagligt sedan dess (se även avsnitt 4.1.2). I avsnitt 6.5.3 förs en fördjupad diskussion om varför arbetsutbudsmodellen inte bedöms ge trovärdiga skattningar vid regelförändringar riktade mot biståndsmottagare. Se även Finanspolitiska rådet (2024) för liknande resonemang.

20.1.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I den mån beteenden förändras till följd av förslagen, till exempel i form av ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande, kommer de långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna, inkomstfördelning och ekonomisk jämställdhet skilja sig från de kortsiktiga effekterna. Vidare kan beteendeförändringar på sikt leda till effekter på integration samt socioekonomisk och etnisk segregation. Hur olika beteendeförändringar påverkar de långsiktiga effekterna diskuteras kortfattat i huvudsak utifrån målgruppens sammansättning och relevanta empiriska forskningsresultat. När integration och etnisk segregation diskuteras är fokus på utomeuropeiskt födda.

20.1.5 Konsekvenser för kommuner, regioner, statliga myndigheter och domstolar

I avsnitten om konsekvenser för kommuner, regioner, statliga myndigheter och domstolar redogörs för administrativa konsekvenser på kort sikt för aktörerna. När en ökad administrativ börda för kommunerna beräknas används en lönekostnad per timme för en socialsekreterare. Enligt Lönestrukturstatistiken från Medlingsinstitutet var den genomsnittliga månadslönen (vid heltid) 37 500 kronor år 2022 för en socialsekreterare. Utifrån detta beräknas timlönen till 223 kronor, om personalomkostnadstillägg adderas blir kostnaden per timme ungefär 328 kronor.³ Uppräknat till 2027 års för-

³ Det genomsnittliga antalet arbetsdagar per månad är omkring 21, vilket medför 168 arbetade timmar per månad vid arbetstid på 8 timmar per dag. För att beräkna kostnaden inklusive skatter och avgifter används Sveriges kommuners och regioners personalomkostnadspålägg. Personalomkostnadspålägget anger en genomsnittlig sammanlagd procentsats för lagstadgade arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkring och avtalspensioner. Det uppgår till 47,18 procent 2024 för kommuner.

väntade lönenivå (baserat på inkomstindex) blir kostnaden per timme 391 kronor.⁴

I avsnitten redogörs också för effekter i form av exempelvis ett ökat antal mål eller ärenden till domstolarna och andra brottsbekämpande myndigheter. Vidare redogörs för, när så är relevant, effekter för andra statliga myndigheter och regioner.

20.1.6 Konsekvenser för enskilda, barn, civilsamhället och företag

För varje förslag redovisas sådana konsekvenser för enskilda och för barn som bäst beskrivs i andra termer än monetära, i den mån förslaget kan förväntas få sådana konsekvenser. Konsekvenser för enskildas personliga integritet beskrivs dock separat, när sådana finns. Utredningen redogör även, när det är relevant, för konsekvenser för civilsamhället och företag.

20.1.7 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet

Det ekonomiska biståndet är en del av välfärdssystemet och det är därmed relevant att överväga och beakta om utredningens förslag kan innebära risker för ökat antal felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. I avsnitten om konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet redogör utredningen därmed för dessa risker samt i viss mån även för annan brottslighet som utredningen bedömer kan uppstå som en följd av förslagen.

20.1.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är en viktig grundsten i Sveriges demokratiska samhälle. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.⁵ Av förarbetena till bestämmelserna om kommunalt självstyre i regeringsformen framgår att kommuner-

⁴ Framräkning till 2027 års lönenivå görs baserat på Konjunkturinstitutets prognos för inkomstindex 2027 från september 2024, samt utfall för tidigare år.

⁵ 14 kap. 3 § RF.

nas intresse av att sköta lokala angelägenheter i vissa lägen ställs mot nationella intressen och krav på en enhetlig reglering. Vid sådana tillfällen behöver konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen bli föremål för ingående överväganden under lagstiftningsprocessen. En proportionalitetsbedömning behöver göras för att se om det ändamål som regleringen avser kan uppnås på ett, för den kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt. Finns det flera sätt att nå samma mål bör det sätt väljas som ger minst konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.⁶

20.1.9 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Sverige är anslutet till flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Genom att ansluta sig till en konvention har Sverige ett ansvar att fullgöra de förpliktelser som fastställs i konventionen. Detta gäller vid myndighetsutövning både på nationell och lokal nivå. Rättigheter som är relevanta för utredningens uppdrag finns främst i Förenta nationernas (FN:s) konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europarådets sociala stadga och EU:s dataskyddsförordning.

20.1.10 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningen har lämnat ett antal författningsförslag som medför ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter samt därmed en utökad behandling av personuppgifter. Den utökade informationsdelningen påverkar enskildas personliga integritet. Skyddet för enskildas personliga integritet har kontinuerligt beaktats under arbetets gång och har påverkat de överväganden som utredningen har gjort i betänkandets olika förslag. I detta kapitel beskrivs hur de olika förslagen bedöms påverka enskildas personliga integritet. I kapitel 3 beskrivs den rättsliga reglering som ska beaktas när det bedöms om konsekvenserna för den personliga integriteten som personuppgiftsbehandlingen medför är nödvändiga och proportionerliga i förhållande

⁶ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 212 och 213.

till det man avser uppnå med behandlingen. Avseende de förslag som innebär en utökad personuppgiftsbehandling ska en integritetsanalys göras. Utredningen har valt att genomföra integritetsanalysen i de avsnitt som rör den personliga integriteten för respektive förslag där en sådan analys behövs.

20.2 En tillfällig jobbprenie

I avsnittet beskrivs konsekvenserna av införandet av en tillfällig jobbprenie. Jobbprenien innebär att den som lämnar försörjningsstödet för inkomst av arbete kan få en prenie. Jobbprenien betalas ut av socialnämnden efter ansökan från den enskilde och uppgår till 15 procent av den enskildes bruttolön. Jobbprenien kan dock maximalt uppgå till 3 750 kronor per månad och utbetalas under högst 18 månader.

20.2.1 Effekter på de offentliga finanserna

För att beräkna den offentligfinansiella kostnaden av jobbprenien har utredningen gjort beräkningar i analysflödesdatabasen avseende en fiktiv jobbprenie med ikraftträdande den 1 januari 2023 och kvalificeringsperiod från och med juni 2022 till och med november 2022. Antalet personer som skulle vara berättigade till denna fiktiva jobbprenie är i genomsnitt cirka 6 900 per månad under tvåårsperioden januari 2023 till och med december 2024.⁷ Under det första året är det genomsnittliga antalet personer med jobbprenie ungefär 5 300 per månad. Det genomsnittliga beloppet för jobbprenien per månad och person beräknas till cirka 2 900 kronor för hela tvåårsperioden. Omvandlat till 2027 års pris- och lönenivå motsvarar detta en genomsnittlig jobbprenie per månad på omkring 3 300 kronor.⁸

⁷ Sista dataperiod i analysflödesdatabasen avser maj 2024. För juni till december 2024 antas samma antal med jobbprenie som i maj 2024. Detta antagande beaktar inte att vissa personer slår i taket på 18 månader, och innebär således en viss överskattning. Cirka 3 procent av de personer som skulle vara berättigade till den fiktiva jobbprenien har varit det i 18 månader och därmed slagit i taket i maj 2024. Effekten på den beräknade kostnaden för den totala kostnaden är försumbar. Antalet avser genomsnittligt antal personer som hade ekonomiskt bistånd varje månad från och med juni 2022 till och med november 2022 och som har inkomst från anställning men inte försörjningsstöd den aktuella månaden.

⁸ Uppräkningen av den genomsnittliga jobbprenien görs baserat på förändringen i inkomstindex mellan 2023 och 2027, där inkomstindex för 2027 är Konjunkturinstitutets prognos från september 2024.

Under det första året uppgår det genomsnittliga beloppet till ungefär 3 200 kronor i 2027 års pris- och lönenivå.

Med ovan beskrivna uppgifter om antal och genomsnittlig jobbprenie beräknas kostnaden för premien införandeåret 2027 till 203 miljoner kronor.⁹ Kostnaden för premien hela tvåårsperioden beräknas på motsvarande sätt till 543 miljoner kronor.¹⁰

Kommunernas kostnader för administration bedöms vidare öka som en direkt följd av förslaget. Dessa kostnader beräknas till omkring 50 miljoner kronor införandeåret och 10 miljoner kronor 2028 (se avsnitt 20.2.4). Det innebär att den offentligfinansiella kostnaden av förslaget sammantaget uppgår till 253 miljoner kronor införandeåret 2027. Jobbprenien beräknas sammantaget 2027 och 2028 öka de offentliga kostnaderna med totalt 603 miljoner kronor.

20.2.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Jobbprenien kommer att öka den disponibla inkomsten för vissa personer som tidigare mottagit ekonomiskt bistånd. Det är dock svårt att avgöra var i inkomstfördelningen dessa personer befinner sig när de arbetar.¹¹ Sannolikt kommer de flesta att befinna sig i den nedre halvan av inkomstfördelningen, och inkomstspredningen kan väntas minska något.

Baserat på beräkningar i analysflödesdatabasen avseende en fiktiv jobbprenie (se avsnitt 20.2.1) skulle något fler kvinnor än män vara kvalificerade till jobbprenien. Det skulle dock vara något färre kvinnor än män som under de första 17 månaderna tar del av jobbprenien, eftersom färre har inkomster från anställning, och det genomsnittliga beloppet skulle också vara något lägre för kvinnor än för män. Sammantaget bedöms jobbprenien bidra till en något minskad ekonomisk jämställdhet.

⁹ Den offentligfinansiella kostnaden 2027 beräknas genom att multiplicera ej avrundade siffror för det genomsnittliga antalet med jobbprenie per månad, genomsnittlig jobbprenie i 2027 års pris- och lönenivå och antalet månader på ett år ($3\,216 \times 5\,250 \times 12$).

¹⁰ Den beräknade kostnaden bygger på ett antagande om att alla som är berättigade till jobbprenien också tar del av den. Eftersom jobbprenien förutsätter att den enskilde varje månad ansöker hos socialnämnden om att få premien, kan antalet som får jobbprenien i verkligheten bli lägre än antalet som är berättigade. Det skulle medföra en lägre offentligfinansiell kostnad än den beräknade.

¹¹ Förutom lönen har hushållssammansättningen stor betydelse för hushållets ekonomiska standard.

20.2.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Den föreslagna jobbpremien ökar det ekonomiska utbytet av arbete för biståndsmottagare som lämnar biståndet för arbete. I den mån målgruppen i utgångsläget har bristande ekonomiska drivkrafter och samtidigt möjligheten att få och klara ett arbete, kan ökade ekonomiska drivkrafter leda till ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande (se vidare avsnitt 6.3.1). Utredningens deskriptiva analys indikerar att antalet biståndsmottagare som har både möjlighet att få och klara ett arbete och bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta sannolikt utgör en mindre andel av biståndsmottagarna (se avsnitt 6.4). Samtidigt är det viktigt att påpeka att även om det är en mindre andel som har både bristande ekonomiska drivkrafter och möjligheter att arbeta, så bedöms det inte vara ett helt försumbart antal. Bristande ekonomiska drivkrafter bedöms dock främst vara ett problem i den mån biståndsmottagaren inte lämnar försörjningsstödet vid arbete, vilket aldrig är fallet vid jobbpremien eftersom den endast betalas ut till den som lämnar försörjningsstödet.

Relevanta effektutvärderingar indikerar att det inte finns några positiva sysselsättningseffekter av jobbpremier riktade mot biståndsmottagare. Till exempel finner utvärderingen av den danska jobbpremien 2017–2019 inte några signifikanta effekter för gruppen som kvalificerat sig via ekonomiskt bistånd (se vidare avsnitt 6.3.2).

Den föreslagna jobbpremien påminner i stor utsträckning om den beskrivna danska jobbpremien, men skiljer sig också i vissa hänseenden. Den föreslagna jobbpremien är något mer generös, vilket innebär att de ekonomiska drivkrafterna ökar i större utsträckning. Vidare är det en kortare kvalificeringsperiod och fler former av subventionerade anställningar som berättigar till jobbpremie. Det i sig innebär större möjligheter för målgruppen att kunna få en anställning som berättigar till jobbpremie än i det danska försöket. Samtidigt går det inte att veta på vilket sätt möjligheterna att arbeta skiljer sig överlag mellan svenska och danska biståndsmottagare, om de svenska biståndsmottagarna har större möjligheter att få ett arbete talar det för större effekter, och tvärtom.

Ett tillfälligt system kan vidare endast ha långsiktiga sysselsättningseffekter i den mån det påverkar sannolikheten att vara sysselsatt även långsiktigt för den som påverkats. Utvärderingarna av de

danska jobbprenierna undersöker endast kortsiktiga effekter, men eftersom de inte finner några kortsiktiga effekter är det osannolikt att det skulle finnas långsiktiga effekter för individen.¹² Den empiriska forskningen indikerar inte heller generellt sett några långsiktiga effekter för individen av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.2).

Sammantaget bedöms jobbprenien inte öka sysselsättningen eller minska biståndsmottagandet på lång sikt. Utredningen bedömer vidare att det på kort sikt inte uppstår några effekter eller endast mycket små effekter.

20.2.4 Konsekvenser för kommuner

Jobbprenien kommer att medföra en ökad administrativ börda för kommunerna till följd av att de ska informera om jobbprenien, avgöra kvalificering, hantera utbetalning av premen och rapportera in statistik.

Baserat på information från utredningens kommunala nätverk antar utredningen i avsnitt 6.5.7 att det tar ungefär 60 minuter per ärende för socialtjänsten att avgöra kvalificering till jobbstimulansen. Det bedöms normalt sett vara mindre komplicerat att bedöma kvalificering till jobbprenien än till jobbstimulansen, eftersom kommunen vid en bedömning av kvalificering till jobbprenie endast behöver kontrollera om försörjningsstöd har mottagits under sex *specifika* månader (kvalificeringsperioden) medan det för jobbstimulansen i vissa fall kan handla om att kontrollera betydligt längre tidsperioder. I de fall där personen ansökt om bistånd i samma kommun under kvalificeringsperioden bedöms handläggningen inte vara särskilt tidskrävande, medan den kan bli mer tidskrävande i fall där personen flyttat mellan kommuner eller mellan stadsdelar. Utredningen antar att det i genomsnitt tar 30 minuter per ärende att avgöra om en person är kvalificerad till jobbprenien. Vid en kostnad per timme på 391 kronor (se avsnitt 20.1.5) blir kostnaden för att avgöra kvalificering 196 kronor per ärende. Denna kostnad antas uppstå för alla som ansöker om jobbprenien. Enlig beräkningarna i analysflödes-

¹² Nordamerikanska utvärderingar har i viss mån studerat långsiktiga effekter (se vidare avsnitt 6.3.2). Även om resultaten från dessa studier är svåra att applicera i en svensk kontext, på grund av stora institutionella skillnader, kan konstateras att de inte fann några långsiktiga effekter.

databasen avseende en fiktiv jobbpremie (se avsnitt 20.2.1) var det ungefär 13 200 personer som någon gång under perioden var berättigade till jobbpremien. Utöver dem som är berättigade är det troligt att även vissa personer som får arbete men som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret ansöker. Vid ett antagande om sammanlagt 20 000 ansökningar uppgår den administrativa kostnaden för att avgöra kvalificering till 4 miljoner kronor totalt sett. Om kostnaden fördelas jämnt över tid uppgår den till 2 miljoner kronor 2027 och 2 miljoner kronor 2028.

Förslaget medför även en ökad administrativ börda för kommunerna kopplat till informationsinsatser om jobbpremien. Utredningen antar att det i genomsnitt tar 15 minuter per ärende att informera om jobbpremien, i vissa fall kommer informationen att gå snabbare än så medan det i andra fall kan ta längre tid. Det senare kan till exempel gälla vid behov av tolk. Målgruppen för informationsinsatsen kan antas vara samtliga vuxna som har ekonomiskt bistånd i januari 2027. Vid ett antagande om att det är lika många personer som har ekonomiskt bistånd i januari 2027 som i september 2024 (senast tillgängliga statistik) uppgår kostnaden kopplad till information till 10 miljoner kronor (vid samma timkostnad som tidigare).¹³ Denna kostnad uppkommer 2027.

Det finns även en administrativ börda kopplad till utbetalningen av jobbpremien och den statistik på nyttjandet av jobbpremien som ska rapporteras löpande. Denna kostnad uppstår varje månad och för varje enskilt fall. Baserat på beräkningarna i analysflödesdatabasen avseende en fiktiv jobbpremie (se avsnitt 20.2.1) antas antalet berättigade till jobbpremie vara omkring 6 900 i genomsnitt per månad. Om samtliga ansöker om jobbpremie ska ansökan bedömas, premie betalas ut och statistik rapporteras vid 166 000 tillfällen totalt sett. Tiden det tar kommer att variera tydligt mellan olika kommuner. För vissa kommuner kan hanteringen antas automatiseras, medan andra kommuner kommer att hantera ärendena helt manuellt. Med ett antagande om att detta i genomsnitt tar 20 minuter per ärende uppgår kostnaden totalt sett för alla kommuner till 22 miljoner kronor under den tvåårsperiod som premien gäller. Om kostnaden fördelas jämnt över tid uppgår den till 11 miljoner kronor 2027 och 11 miljoner kronor 2028.

¹³ Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd fanns det i september 2024 99 313 vuxna biståndsmottagare (sökande eller medsökande).

Utöver detta kan det uppkomma kostnader förknippade med att anpassa verksamhetssystemet. Kommunerna åläggs att administrera en ny typ av ersättning vilket bör innebära relativt betydande anpassningar av verksamhetssystemen. Denna kostnad antas sammantaget uppgå till 29 miljoner kronor 2027 (i genomsnitt 100 000 kronor per kommun).

Förslaget kan också riskera att ge upphov till en ökad handläggning av ärenden i fråga om utredningar om felaktiga utbetalningar. En ökad handläggning bedöms dock uppstå i mycket liten andel av ärendena och den ökade kostnaden för detta bedöms därför vara försumbar.

Den sammantagna kostnaden för kommunernas ökade administrativa börda kopplat till jobbpremien beräknas utifrån ovan beskrivna antaganden uppgå till omkring 64 miljoner kronor totalt sett. År 2027 motsvarar den ökade administrativa kostnaden 51 miljoner kronor och år 2028 13 miljoner kronor.¹⁴ Eftersom beräkningarna är behäftade med mycket stor osäkerhet avrundas beloppet till 50 miljoner kronor 2027 och 10 miljoner kronor 2028.

20.2.5 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslaget innebär att en ny ärendetyp införs. Socialnämndens beslut om jobbpremie ska enligt förslaget kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För överklagande till kammarrätt krävs prövnings-tillstånd. Det är svårt att förutsäga exakt hur många mål som förslaget kan antas medföra för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dock gäller förslaget under en begränsad tid och avser ärenden av enklare slag. Den ökade måltillförseln bedöms därför rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

¹⁴ Summan av de avrundade beloppen uppgår till 52 miljoner kronor 2027, men summan av de icke avrundade beloppen uppgår till 51 miljoner kronor.

Allmänna domstolar

I den mån utredningens förslag medför en ökning av antalet bidragsbrott kan det väntas medföra en ökad måltillströmning till de allmänna domstolarna. Med hänsyn till vad som nämns i avsnitt 20.2.7 bedöms denna dock som liten och den bör rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.2.6 Konsekvenser för enskilda

Förutom att en jobbpremie innebär ett ekonomiskt tillskott till den enskildes disponibla inkomst kan den också för vissa hushåll innebära större möjlighet till självbestämmande. För hushåll som arbetar och som av olika skäl inte vill ansöka om kompletterande ekonomiskt bistånd kan jobbpremien vara en möjlighet att i vissa fall klara ekonomin utan kompletterande försörjningsstöd. Till exempel föranleder en ansökan om jobbpremie på intet sätt en så ingående utredning av den enskildes ekonomi som en biståndsansökan och kan därmed upplevas utgöra ett mindre integritetsintrång för den enskilde.

Utredningen har bedömt att det är mest ändamålsenligt att socialnämnden ombesörjer hanteringen av jobbpremien. Denna ordning skulle dock kunna uppfattas negativt av en del biståndsmottagare som blivit självförsörjande och inte vill ha fortsatt kontakt med socialnämnden. Även om det i vissa fall skulle kunna leda till att enskilda avstår från att ansöka om jobbpremien av sådana skäl bedömer utredningen att fördelarna med att socialnämnden handlägger premien överväger nackdelarna.

20.2.7 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Handläggning och utbetalning av en jobbprenie är som andra förmåner och bidrag till enskilda förknippade med risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Eftersom det är den kommun där den biståndssökande vistas (inte folkbokföringskommunen) som i regel handlägger det ekonomiska biståndet kan det finnas risk för att personer uppbär bistånd för samma period i flera kommuner. För de allra flesta biståndssökande sammanfaller dock vistelsekommun med folkbokföringskommun. Utredningen har föreslagit att jobbprenien ska handläggas av den enskildes folkbokföringskommun. Detta minskar risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, eftersom det innebär att det kommer vara mycket svårt att erhålla jobbprenie från flera kommuner samtidigt.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.2.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om jobbprenie innebär ett nytt åliggande för kommunerna, vilket medför en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen får dock anses vara begränsad. Förslaget syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna för den som lämnar försörjningsstödet för arbete. Att hjälpa människor att komma i egen försörjning är en del i socialtjänstens uppdrag. Vid en avvägning anser utredningen att syftet med förslaget väger över den begränsade inskränkning som förslaget om jobbprenie medför i den kommunala självstyrelsen. Utredningen har övervägt om någon annan myndighet kan handlägga premien, men bedömt att socialnämnden är bäst lämpad att handlägga densamma (se avsnitt 6.9.1). Med denna utgångspunkt bedöms ändamålet inte heller kunna uppnås på ett, för den kommunala självstyrelsen, mindre ingripande sätt.

20.2.9 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningens förslag om en tillfällig jobbpremie innebär en utökad delning av personuppgifter mellan socialnämnden och Socialstyrelsen samt i vissa fall mellan socialnämnder och mellan socialnämnd och domstol. Den utökade delningen av personuppgifter består dels i att socialnämndens uppgiftsskyldighet gentemot Socialstyrelsen utökas så att socialnämnden ska lämna uppgifter om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremie, dels i att en socialnämnd vid prövning av en ansökan om jobbpremie kan behöva efterfråga uppgift om kvalificering från en annan socialnämnd. Därutöver måste uppgifterna i ärendet delas med allmän förvaltningsdomstol, för det fall den enskilde överklagar socialnämndens beslut. En sådan utökad informationsdelning mellan myndigheter och domstolar påverkar enskildas personliga integritet. I detta avsnitt görs därför en bedömning av hur förslagen i kapitel 6 förhåller sig till den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

De uppgifter som utredningen föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldighet är uppgifter som kan omfattas av sekretess. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att uppgifter ska lämnas från socialnämnden till Socialstyrelsen utan den enskildes samtycke och utan hinder av sekretess. Skyddet för enskildas personliga integritet har kontinuerligt beaktats under arbetets gång och har i hög grad påverkat de överväganden som görs i kapitlet.

Sammanfattningsvis har förslagen i kapitel 6 bedömts nödvändiga för att tillgodose flera allmänintressen vilka har bedömts väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar.

De uppgifter som lämnas mellan aktörerna utgör personuppgifter, det vill säga det är uppgifter som lämnar upplysningar avseende en identifierad eller identifierbar fysisk person. Insamlande och utlämnande av uppgifter är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är emellertid ett vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter.

En utökad personuppgiftsbehandling

Utredningens förslag innebär bland annat att det införs en ny tillfällig lag om jobbpremie samt att förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter¹⁵ kompletteras. Kompletteringen består i att en jobbpremie införs, att felaktigt utbetald ersättning ska kunna återkrävas och att beslut om jobbpremie ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Dessutom ska socialnämnden lämna ut uppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder avseende jobbpremien. Utredningens förslag medför därmed en utökad personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, Socialstyrelsen och hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

För att socialnämnden ska kunna lämna uppgifter enligt förslaget behöver de behandla personuppgifter i större utsträckning än de gör i dag. Utöver själva utlämnandet av uppgifter är det utredningens bedömning att behandling av personuppgifter kommer behöva ske i form av åtgärder som möjliggör utlämnandet. Det kan exempelvis röra sig om bearbetning av uppgifterna.

När Socialstyrelsen i sin tur tar emot uppgifterna innebär det att de behöver behandla personuppgifter i en större omfattning än vad som i dag sker. Socialstyrelsens personuppgiftsbehandling består bland annat i insamlande, registrering, lagring och bearbetning av personuppgifter.

Socialnämnden kommer också att behandla personuppgifter i själva ärendehandläggningen av jobbpremien. När socialnämnden ska kontrollera kvalificering till premien kan de behöva lämna ut uppgift till annan socialnämnd om att en person är aktuell för jobbpremie. Eftersom socialnämnden genom att efterfråga vissa uppgifter om en enskild också lämnar ut uppgift exempelvis om personens identitet och att hen är aktuell inom socialtjänsten innebär frågan samtidigt ett utlämnande. Att socialnämnden efterfrågar uppgifter hos en annan socialnämnd medför även att socialnämnden behöver ta fram uppgifter ur sitt system och bearbeta dessa för att kunna efterfråga uppgifterna. Den socialnämnd som lämnar ut uppgifter på grund av en fråga från en annan socialnämnd behöver också exempelvis ta fram uppgifter ur sina system, läsa och eventuellt bearbeta dem för att kunna lämna ut dem. Om socialnämndens

¹⁵ Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

beslut om jobbpremie överklagas innebär det bland annat att personuppgifter lämnas ut och hämtas in, registreras och läses hos socialnämnden respektive domstolen. Alla dessa åtgärder innebär personuppgiftsbehandling.

Det är utredningens bedömning att behandlingen till stor del kommer att ske automatiserat.

Typer av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd.

Handläggning av ansökningar om förmåner till enskilda innebär oundvikligen att enskildas personuppgifter kommer att behandlas. Begreppet personuppgift är mycket vitt och avser samtliga typer av uppgifter som kan härledas till en fysisk person. De personuppgifter som socialnämnden kommer att behandla vid handläggningen av ansökan om jobbpremie består bland annat i namn, person- eller samordningsnummer, inkomst, sociala förhållanden med mera. Socialstyrelsens register innehåller, utöver uppgifter om utbetald premie, personnummer. Uppgifterna kommer således att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör därmed personuppgifter även hos Socialstyrelsen.

Uppgifterna rör enskildas personliga förhållanden och skyddas enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL)¹⁶ av sekretess med ett omvänt skaderekvisit hos såväl socialtjänsten som hos förvaltningsdomstolen.¹⁷ Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i Socialstyrelsens statistikverksamhet omfattas av absolut sekretess med stöd av 24 kap. 8 § OSL.

Att uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen.

Uppgift som lämnas från socialnämnden innefattar bland annat uppgift om att en person är aktuell hos socialtjänsten. Det är en integritetskänslig uppgift som skyddas av sekretess hos socialtjänsten.

¹⁶ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL.

¹⁷ 26 kap. 1 § andra stycket 3 och 43 kap. 1 § OSL.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslagen är dels att öka de ekonomiska drivkrafterna att gå från försörjningsstöd till arbete genom att införa en jobbpremie, dels att kunna följa upp nämnda premie.

Den enskilde ska själv ansöka om jobbpremien och inkomma med de underlag som hen vill åberopa som stöd för sin ansökan. Hen kan därmed själv till viss del styra över vilka uppgifter som lämnas till socialnämnden. Att socialnämnden ges tillgång till uppgifterna kan leda till att den enskilde kan erhålla sökt förmån. Uppgift som eventuellt behöver inhämtas från annan socialnämnd kräver sökandens samtycke.

Utredningens förslag medför som utgångspunkt inte att känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse behandlas. Dock förutsätter förslagen att personnummer och samordningsnummer behandlas, såväl hos domstolarna och Socialstyrelsen som hos socialnämnden. Personnummer och samordningsnummer är särskilt skyddsvärda uppgifter som åtnjuter ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen¹⁸. Personnummer och samordningsnummer får således behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Utredningen bedömer att Socialstyrelsen, socialnämnden och de allmänna förvaltningsdomstolarna svårigen kan fullgöra sina uppgifter utan en säker identifiering av de enskilda.

Personuppgiftsbehandlings omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

Utredningens förslag medför att Socialstyrelsen ges rätt att ta del av vissa uppgifter hos socialnämnden, om uppgifterna rör en-

¹⁸ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddslag, dataskyddslagen.

skilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremien. Socialstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet.¹⁹ I socialnämndens utredning av en ansökan om jobbpremie behöver handläggaren bland annat uppgift om kvalificering, inkomst samt uppgift om att sökanden inte mottar försörjningsstöd aktuell period. Det är enbart uppgifter som är relevanta för bedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in.

Det är svårt att uppskatta antalet personer som kommer att omfattas av personuppgiftsbehandlingen med anledning av utredningens förslag. Enligt utredningens beräkningar kommer dock i genomsnitt 6 900 personer per månad att vara berättigade till jobbpremie (se avsnitt 20.2.1).

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning²⁰. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos socialnämnder runt om i landet, hos Socialstyrelsen och i viss mån allmänna förvaltningsdomstolar, som en konsekvens av utredningens förslag, syftar till att möjliggöra att enskilda ska kunna erhålla jobbpremie på ett rättssäkert sätt och att denna ska kunna följas upp. Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden och Socialstyrelsen, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning utan att på ett rättssäkert och effektivt sätt kunna pröva och följa upp en förmån för enskilda. I grunden är detta något som är

¹⁹ 4 § förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning.

gynnande för den enskilde. Förslaget avser vidare en förmån som den enskilde kan välja att söka eller inte.

Socialnämnden kommer dels att behandla personuppgifterna för att handlägga ärende om jobbpremie, dels för att lämna ut dem till Socialstyrelsen samt även för att hantera en eventuell överklagan. Vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten tillämpas SoLPuL.²¹ För socialtjänstens del kommer förslaget delvis att innebära att personuppgifter behandlas för ett annat ändamål än för det de samlades in för. Socialtjänsten samlar in uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag att handlägga ansökningar om jobbpremien. När Socialnämnden i ett senare skede lämnar ut uppgifter är ändamålet inte längre att handlägga ärenden om jobbpremie, utan att uppfylla sin uppgiftsskyldighet gentemot Socialstyrelsen eller att överlämna handlingarna i ärendet till överinstansen. Enligt 6 § SoLPuL och genom utredningens förslag på tillägg i 12 § SoLPuL²² får personuppgifter dock behandlas för att handlägga ärenden om jobbpremie, men även för uppgiftslämnande som föreskrivs i lag eller förordning.²³

Hos de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer personuppgifterna att behandlas för att handlägga mål.²⁴ Inom Socialstyrelsen behandlas personuppgifterna för att framställa statistik.²⁵

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Uppgifterna som utredningen föreslår ska omfattas av en ökad uppgiftsskyldighet är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Uppgifterna skyddas av sekretess hos socialnämnden med ett omvänt skaderekvisit, det vill säga det finns en presumtion om sekretess.²⁶ När uppgifterna överförs till Socialstyrelsen kom-

²¹ 1 och 2 §§ Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL.

²² Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL.

²³ Jfr 46 § Förvaltningslag (2017:900), 10 kap. 16 § OSL, 12 kap. 6 § SoL och utredningens förslag om tillägg i 2 § förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

²⁴ Jfr 6 § domstolsdatalog (2015:728).

²⁵ Jfr 14 § lag (2001:99) om den officiella statistiken.

²⁶ Jfr 26 kap. 1 § andra stycket 3 OSL.

mer emellertid samtliga uppgifter att omfattas av absolut sekretess.²⁷ Det betyder som utgångspunkt att uppgifterna inte får röjas. Uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till en person får lämnas ut, men bara om det står klart att uppgiften kan röjas utan att personen eller någon närstående till hen lider skada eller men. Hos domstolarna gäller samma sekretesskydd som hos socialnämnden.²⁸ Det nu sagda innebär att sekretesskyddet antingen är starkare eller lika starkt hos mottagande myndighet som hos utlämnande.

Hos domstolarna finns därutöver särskild reglering till skydd för personuppgifterna på plats genom domstolsdatalagens bestämmelser om exempelvis sökbegränsningar och elektroniskt utlämnande.²⁹ Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är låg.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut

²⁷ 24 kap. 8 § OSL.

²⁸ 43 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

²⁹ 16 och 17 §§ Domstolsdatalag (2015:728).

som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.³⁰ Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.³¹

Syftet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att jobbpremien ska kunna följas upp och utvärderas. Att nya förmåner som införs kan följas upp och utvärderas är ett viktigt allmänt intresse. Utredningen bedömer att socialnämndens och Socialstyrelsens behandling av personuppgifter på grund av den föreslagna uppgiftsskyldigheten har sin rättsliga grund i att det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Det hindrar dock inte att även andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga. Artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Det kan till exempel handla om författningar som anger en skyldighet för en myndighet att lämna personuppgifter till en annan myndighet. Socialnämndens behandling kommer därför även att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c.

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag avseende handläggningen av jobbpremien är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.³² Socialnämndens personuppgiftsbehandling är därmed

³⁰ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.

³¹ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.

³² Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ SoL samt utredningen föreslag om tillfällig lag om jobbpremie.

nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e.

De allmänna förvaltningsdomstolarnas personuppgiftsbehandling med anledning av utredningens förslag innebär att domstolarna ska pröva en ny måltyp. Domstolarnas behandling av personuppgifter i den dömande verksamheten är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i domstolens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e.³³

Utredningens förslag på utökad uppgiftsskyldighet är tydligt avgränsat till uppgifter om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremie. Socialstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet efter att ha gett Sveriges Kommuner och Regioner tillfälle att yttra sig.³⁴ Utredningen bedömer att bestämmelserna på ett tydligt, precist och förutsägbart sätt kommer att beskriva den behandling av personuppgifter som är tillåten för personer som omfattas av den.³⁵

Utredningens förslag motiveras i huvudsak av att öka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete. Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta kan leda till ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande. Det är positivt både ur individens och samhällets perspektiv. Att beslut om jobbpremie kan överklagas är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Vidare är det angeläget att jobbpremiens effekter kan utvärderas, särskilt eftersom utvärderingar av liknande jobbpremier i Danmark och Nederländerna indikerar att jobbpremien inte givit några positiva sysselsättningseffekter för biståndsmottagare i länderna.

Det är utredningens bedömning att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet inte är för långtgående i förhållande till behovet av reglering. Det är således utredningens bedömning att en utökad behandling av personuppgifter är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.³⁶

Tillsammans med den av utredningen föreslagna nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som föreslås.

³³ 2, 8 och 14 §§ Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

³⁴ 4 § förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

³⁵ Jfr skäl 41 EU:s dataskyddsförordning.

³⁶ Jfr artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten, hos Socialstyrelsen och de allmänna förvaltningsdomstolarna medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Behandlingen av personuppgifter sker i huvudsak för att handlägga en förmån till enskilda. Överföringen av personuppgifter sker i syfte att följa upp nämnda förmån. Syftet är således inte att underlätta övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utredningens förslag innebär till stor del att personuppgifter som är känsliga kommer att överföras mellan aktörerna. Bland annat gäller detta uppgift om person- och samordningsnummer samt om att en person är aktuell inom socialtjänsten. Det sekretesskydd som uppgifterna har hos Socialstyrelsen är starkare än det skydd uppgifterna har hos socialnämnden medan det hos domstolarna är lika starkt som hos nämnden. Sekretessskyddet bedöms därmed vara tillfredsställande.

Det allmänna har ett starkt intresse av att förmåner till enskilda kan följas upp och utvärderas så att statens medel används på rätt sätt. Utredningens förslag får också anses ligga i den enskildes intresse, särskilt som det innebär en möjlighet att öka den disponibla inkomsten vid arbete.

Utredningens förslag medför en tydlig, konkret och förutsägbar personuppgiftsbehandling. Spridningen av uppgifter bedöms också minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av en utökad personuppgiftsbehandling i enlighet med förslagen är så starkt att det motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.2.10 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte få några mer betydande långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration eller socioekonomisk segregation. För-

slaget bedöms inte heller ha några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter, civilsamhället, företag eller i förhållande till Sveriges internationella åtaganden. Vidare bedöms förslaget ha en positiv inverkan på den ekonomiska standarden för barn i de hushåll där en eller två av de vuxna får jobbprenie.

20.3 En modell för ett bidragstak

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om bidragstak. Förslaget innebär att en modell för ett bidragstak utformas genom att försörjningsstödet för ett hushåll begränsas om nivån på det beräknade försörjningsstödet överstiger 80 procent av den disponibla inkomsten för ett motsvarande hushåll som inte har ekonomiskt bistånd och som har en löneinkomst på 22 000 kronor i månaden.

Personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning, vissa gymnasie-studerande ungdomar, heltidsarbetande och ålderspensionärer ska inte omfattas av en taknivå. De kan dock omfattas om en annan vuxen i hushållet omfattas av taknivån.

20.3.1 Effekter på de offentliga finanserna

Den offentligfinansiella effekten av införandet av den föreslagna modellen för ett bidragstak har beräknats med mikrosimuleringsmodellen Fasit (STAR 2022).³⁷ Utifrån beräkningarna bedöms bidragstaket minska de offentliga kostnaderna för försörjningsstöd med 1 300 miljoner kronor.

Fasit beräknar endast den direkta effekten av regelförändringen på försörjningsstödet, och beaktar således inte övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet. Vid en så kraftig minskning av försörjningsstödet som förslaget medför för vissa hushåll är det troligt att andra kostnader för det ekonomiska biståndet i stället kommer att öka. Till exempel kan förslaget leda till svårigheter för vissa biståndshushåll att betala kostnader för hyra eller hushållsel, vilket

³⁷ Utredningens förslag om ett bidragstak gäller endast för vissa försörjningshinder inom det ekonomiska biståndet. I STAR finns uppgift om individernas försörjningshinder. Uppgiften har använts för att undanta biståndshushåll från att påverkas av bidragstaket i enlighet med förslaget.

kan leda till ökat behov av ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt avseende hyres- och elskulder. Vidare kan det uppkomma situationer där hushållet står utan medel och kommunen kan behöva bevilja bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation.

Vid ett antagande om att 15 procent av den direkta besparingen till följd av förslaget övervältras till andra kostnader för ekonomiskt bistånd skulle den totala minskningen av ekonomiskt bistånd motsvara cirka 1 105 miljoner kronor 2027. Förslaget innebär således sammantaget en minskning av kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd med 1 105 miljoner kronor införandeåret 2027.

Kommunernas kostnader för administration bedöms vidare öka som en direkt följd av förslaget. Dessa kostnader beräknas till 20 miljoner kronor 2027 (se vidare avsnitt 20.3.5).

Förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolens kostnader bedöms även de öka till följd av ökad måltillströmning motsvarande totalt 28 miljoner kronor 2027 (se vidare i avsnitt 20.3.6).

Ett bidragstak beräknas sammantaget minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 1 057 miljoner kronor.

20.3.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Som framgår i avsnitt 20.2.1 beräknas den föreslagna modellen för ett bidragstak minska kostnaderna för försörjningsstöd med omkring 1 300 miljoner kronor, vilket också innebär att hushållens disponibla inkomst minskar med detta belopp.³⁸ För de berörda biståndsmottagarna motsvarar det en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 12 procent.

³⁸ Effekterna på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten är beräknade med Fasit och baseras därför på den direkta effekten på försörjningsstödet. Övervältringen på till exempel akut nödbistånd och livsföring i övrigt beaktas därför inte.

Inkomstfördelningen

Huvuddelen av de hushåll som har haft ekonomiskt bistånd någon gång under året återfinns i inkomstgrupp 1, det vill säga den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard. Det föreslagna bidragstaket beräknas minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 1,5 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 13,5 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något. Andelen med en låg relativ ekonomisk standard ökar marginellt.

Ekonomisk jämställdhet

Bidragstaket påverkar kvinnor i lägre grad än det påverkar män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 12,3 procent, medan de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 15,5 procent. Att bidragstaket i genomsnitt påverkar kvinnor i lägre grad förklaras av att försörjningsstödet minskar mindre för ensamstående med barn än för sammanboende med barn, och andelen ensamstående med barn är större bland kvinnorna än bland männen.

Effekter för typhushållen

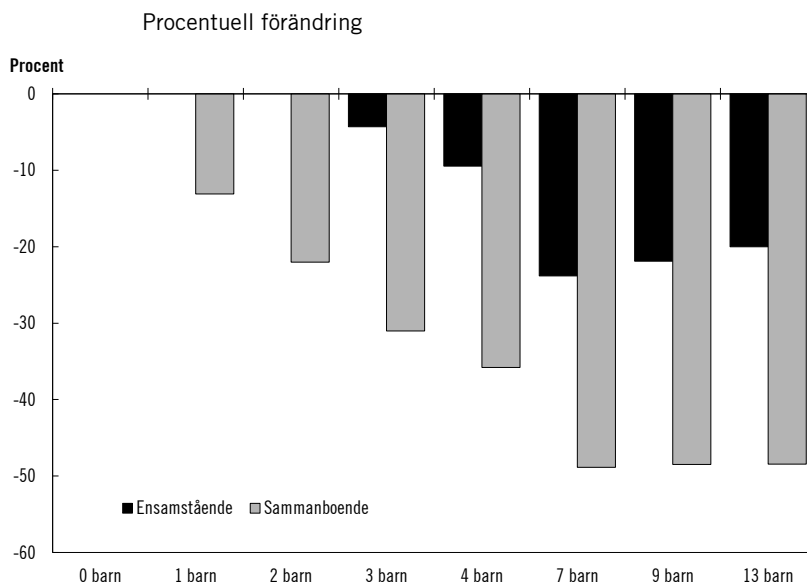
Den föreslagna modellen påverkar olika hushållstyper i olika grad. I figur 20.2 illustreras hur enskilda hushåll kan påverkas beroende på om de vuxna är ensamstående eller sammanboende och beroende på antalet barn i hushållet.

Typhushållen utan barn påverkas inte av bidragstaket, och inte heller ensamstående med ett eller två barn.

Effekten på inkomsten är större ju fler barn det finns i hushållet, och också större för sammanboende än för ensamstående. För sammanboende typhushåll med 7, 9 eller 13 barn ungefär halveras den disponibla inkomsten. Även för de ensamstående hushållen med 7, 9 eller 13 barn minskar den disponibla inkomsten kraftigt, omkring 20–24 procent. I kronor minskar den disponibla inkomsten för sammanboende (ensamstående) med två barn med 5 963 (0), med fyra

barn med 14 032 (3 362) och med nio barn med 32 584 (13 927) kronor per månad.

Figur 20.2 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget på bidragstak 2027



Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

20.3.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslaget om ett bidragstak ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för personer i berörda hushåll, vilket i sin tur kan leda till en ökad vilja att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.1). En ökad vilja att arbeta bland dem som är arbetslösa förväntas leda till att fler jobberbjudanden accepteras, att arbete söks mer intensivt och att motivationen att delta i olika typer av insatser ökar. Viljan att arbeta kan även öka för personer som står utanför arbetskraften, eftersom bidragstaket i viss mån även gäller biståndsmottagare som står utanför arbetskraften (till exempel med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg eller sociala hinder). Förslaget kan därför även leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande.

En ökad vilja att arbeta bland arbetslösa biståndsmottagare och ett ökat arbetskraftsdeltagande förväntas leda till ökad sysselsättning i den mån personerna har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Effekten på arbetslöshet är mer osäker eftersom det finns två motverkande effekter. Om arbetslösa accepterar fler jobberbjudanden, söker arbete mer intensivt eller får ökad motivation att delta i olika typer av insatser bidrar det till minskad arbetslöshet. Samtidigt bidrar förslaget till ökad arbetslöshet i den mån de som går in i arbetskraften saknar efterfrågade kvalifikationer och således blir kvar i arbetslöshet. Riktningen på effekten på arbetslöshet är därför teoretiskt obestämmd.

Bidragstaket kan potentiellt även ha mer indirekta långsiktiga negativa effekter på sysselsättningen. Bidragstaket leder till att färre är berättigade till försörjningsstöd. De som inte längre är berättigade till försörjningsstöd kommer inte heller längre att få stöd och insatser av socialtjänsten. I den mån dessa personer har behov av sådant stöd för att kunna få ett arbete minskar deras chanser att finna sysselsättning. Vidare finns det en risk för att bidragstaket leder till att hushåll flyttar till områden med lägre bostadskostnad men mindre fördelaktig arbetsmarknad (se vidare avsnitt 20.3.4). Tillgången till bostäder är generellt sett högre, vilket normalt sett är negativt korrelerat med priset, i mindre kommuner och utanför centralorterna.³⁹ I den mån arbetsmarknaden är sämre inom dessa områden kan sådana flyttar till mindre kommuner och från centralorten potentiellt påverka sannolikheten för sysselsättning negativt.

En mindre andel av dem som påverkas av bidragstaket bedöms ha möjlighet att arbeta i utgångsläget

I vilken mån berörda biståndsmottagare har eller kan utveckla en möjlighet att få och klara ett arbete är av avgörande betydelse för bidragstakets effekter på biståndsmottagande, sysselsättning och arbetslöshet. I avsnitt 6.4 konstateras att omkring 5 600 långvariga

³⁹ Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät rådde det 2023 underskott i en stor majoritet av kommunerna inom Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö, medan det rådde balans eller överskott i en stor majoritet av kommunerna med högst 25 000 invånare. Vidare var det oftare underskott på centralorterna. Se www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/ hämtad 2024-10-04.

biståndsmottagare saknar hinder att arbeta, troligen kan få ett arbete och lever i hushållstyper som sannolikt oftare än andra har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta. De hushåll som i beräkningen oftare antas ha bristande ekonomiska drivkrafter utgörs av ensamstående med tre eller fler barn och sammanboende, vilket sammanfaller med de hushåll som främst påverkas av bidragstaket (se figur 20.2). Antalet vuxna som påverkas av bidragstaket bedöms totalt sett uppgå till omkring 44 000.⁴⁰ Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en mindre, men inte försumbar, andel av dem som påverkas av bidragstaket har möjligheter att få och klara ett arbete i utgångsläget. Vidare bedöms vissa i gruppen kunna utveckla möjligheten på sikt. Det går dock inte att kvantifiera hur många det rör sig om, delvis eftersom det inte går att avgöra i vilken mån deras bristande möjlighet i utgångsläget beror på till exempel bristande motivation eller bristande tillgång till ändamålsenliga insatser (se vidare avsnitt 6.4).

Tidigare danska erfarenheter med tydliga likheter med bidragstaket indikerar snabbare väg från bistånd till arbete

Starthjælpen är en tidigare dansk reform som har flera likheter med bidragstaket och som har utvärderats i flera rapporter (se vidare avsnitt 6.3.2). Reformen innebar att det ekonomiska biståndet till utomeuropeiska invandrare som fick uppehållstillstånd i Danmark reducerades kraftigt efter reformens införandedatum. I många fall rörde det sig om halverade belopp. Även bidragstaket innebär att det ekonomiska biståndet reduceras kraftigt för vissa hushållstyper; i större sammanboende hushåll handlar det om halveringar (se figur 20.1). Bidragstaket riktas inte enbart mot personer som nyligen anlänt från ett utomeuropeiskt land, men denna grupp utgör de facto en relativt stor del av de hushåll som i störst utsträckning berörs. År 2021 var andelen utomeuropeiskt födda bland sammanboende biståndsmottagare med tre respektive fyra eller fler barn 90 respektive 94 procent, och ungefär åtta (fyra) av tio hade invandrat under de senaste tio (fem) åren (se tabell 13 i bilaga 5). Att grup-

⁴⁰ Denna siffra baseras på beräkningar i Fasit. Antalsuppgiften i Fasit har dock räknats ned baserat på förhållandet mellan framskrivningen i Fasit (2022 till 2027) av antalet biståndsmottagare och den förväntade utvecklingen av antalet helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd till 2027. Se vidare bilaga 4.

perna påminner om varandra indikerar även att deras möjligheter att arbeta kan påminna om varandra och således att resultaten från utvärderingarna av Starthjælpen i relativt hög grad kan vara relevanta i en analys av bidragstakets effekter. Dock bör noteras att det ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan vara stor skillnad på att precis ha anlant och att ha vistats i landet i upp till tio år.

Samtliga studier avseende effekterna av Starthjælpen finner positiva kortsiktiga sysselsättningseffekter (se vidare avsnitt 6.3.2). Dustmann m.fl. (2024a) finner att sannolikheten för arbete ökar från ungefär 10 till 20 procent det första året. Däremot finner studierna inga långsiktiga effekter (5–15 år) på sannolikheten att vara sysselsatt för de individer som berördes av reformen (se avsnitt 6.3.2). Dustmann m.fl. (2024a) finner vidare att reformen på kort sikt ledde till ett minskat arbetskraftsdeltagande och således en större minskning i arbetslöshet än ökning i sysselsättning. Det minskade arbetskraftsdeltagandet drevs helt av kvinnor och förklaras av att reformen innebar minskade drivkrafter att delta i arbetskraften, bland annat till följd av behovsprövningen på hushållsnivå. Sammantaget indikerar resultaten att tiden från bistånd till arbete i genomsnitt förkortades, men att det inte finns några långsiktiga effekter för individen.

Även utvärderingar av det brittiska bidragstaket indikerar positiva kortsiktiga sysselsättningseffekter (se vidare avsnitt 7.4.1). På svenska data finner Ottosson (2022) att de högre nivåerna på försörjningsstödet i samband med att bruttonormen blev lägstಾನivå kan ha lett till ökat biståndsmottagande. Mer generellt indikerar befintlig nordisk forskning att ökade ekonomiska drivkrafter leder till förkortad tid i bistånd för dem som har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.2).

Utredningens sammantagna bedömning

Sysselsättningen ökar och biståndsmottagandet minskar, åtminstone på kort sikt

Utredningens sammantagna bedömning, mot bakgrund av teoretisk och empirisk evidens, är att ett bidragstak skulle påskynda den genomsnittliga tiden det tar att gå från biståndsmottagande till arbete, men att individens sannolikhet för sysselsättning inte påverkas lång-

siktigt. Långsiktiga effekter för samhället i stort uppstår dock även av förkortad tid i bistånd, eftersom det hela tiden finns ett flöde in i ekonomiskt bistånd av nya eller återvändande biståndsmottagare, och att biståndstiden förkortas även för dessa. Förslaget bedöms därför minska biståndsmottagandet och öka sysselsättningen på både kort och lång sikt till följd av denna mekanism.

För att få en uppfattning om storleksordningen på de kortsiktiga effekterna görs beräkningar baserat på effekterna av Starthjälpen. Om sysselsättningsgraden under införandåret skulle öka med 10 procentenheter bland berörda skulle det medföra omkring 4 400 fler sysselsatta (antalet vuxna berörda biståndsmottagare antas uppgå till 44 000). Detta är endast en illustrativ beräkning för att visa hur stor effekten skulle bli om bidragstaket fick samma effekter som skattningarna indikerar för Starthjälpen under det första året. En slutsats kan dock vara att sysselsättningseffekten på kort sikt troligen är relativt begränsad totalt sett. Att effekten är relativt begränsad är även i linje med att många av de berörda biståndsmottagarna bedöms ha svårt att konkurrera på arbetsmarknaden och således i praktiken ha små möjligheter att få ett arbete, åtminstone på kort sikt. Sammantaget bedöms den kortsiktiga effekten på sysselsättning och den dynamiska effekten på biståndsmottagande vara relativt begränsad.⁴¹

På lång sikt bedöms effekten genom kortare biståndstider till följd av ökade ekonomiska drivkrafter bli betydligt mindre eftersom en effekt då endast förväntas uppstå bland dem som flödat in (nya eller återvändande) i biståndet. På lång sikt kan även försämrade möjligheter att arbeta till följd av mindre stöd till den som inte längre är berättigad till biståndet och flytt till orter med sämre arbetsmarknad potentiellt påverka sysselsättningen negativt. Delvis liknande effekter kan dock ha uppstått även till följd av Starthjälpen (bland annat genom minskade incitament att delta i integrationsprogram), varför dessa effekter inte bedöms behöva beaktas separat i förhållande till de skattningarna. En tillkommande negativ effekt på sikt kan dock vara sämre arbetsmarknadsutfall för berörda barn, på motsvarande sätt som för Starthjälpen (se vidare avsnitt 20.3.7), men detta är mycket långsiktiga effekter. Sammantaget är riktningen på den (mycket) långsiktiga sysselsättningseffekten och den dynamiska

⁴¹ Den totala effekten på biståndsmottagande är däremot större eftersom bidragstaket även innebär att färre är berättigade till försörjningsstöd, vilket även det leder till färre biståndsmottagare.

effekten på biståndsmottagande oklar. Om nettoeffekten är positiv bedöms den vara mycket begränsad.

Arbetskraftsdeltagandet bedöms öka, medan effekten på arbetslöshet är oklar

Starthjälpen minskade tydligt arbetskraftsdeltagandet bland berörda individer under de första åren efter införandet. Minskningen drevs helt av kvinnor och kan delvis kopplas samman med behovsprövningen på hushållsnivå. Motsvarande effekt kan i viss, men troligen mindre, mån uppstå för bidragstaket. Samtidigt innebär bidragstaket, till skillnad från Starthjälpen, ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta även för dem som initialt står utanför arbetskraften. Sammantaget bedöms det vara mest troligt att arbetskraftsdeltagandet ökar på både kort och lång sikt.

Av motsvarande anledning bedöms inte de skattade effekterna på arbetslöshet av Starthjälpen vara överförbara. Effekten på arbetslöshet bedöms sammantaget vara oklar och kan gå i båda riktningarna. Nettoeffekten är dock sannolikt försumbar på sikt.

20.3.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av bidragstaket på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Bidragstakets långsiktiga effekt på sysselsättning har oklar riktning. I den mån bidragstaket långsiktigt leder till att fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning är de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna lägre än de kortsiktiga, och intäkterna högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. I detta fall förstärks den positiva kortsiktiga offentligfinansiella effekten. Om bidragstaket i stället långsiktigt minskar sysselsättningen, blir den

långsiktiga offentligfinansiella effekten mindre positiv än den kort-siktiga. Det kan även noteras att om till exempel egendoms- och våldsbrott ökar (se vidare avsnitt 20.3.10), kan det också medföra negativa offentligfinansiella effekter på sikt.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelningen

I den mån bidragstaket leder till att biståndsmottagare lämnar bistånd för sysselsättning bidrar detta till att öka de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Sådana effekter kan i viss mån motverka den direkta ökningen i inkomstspridning.

Långsiktiga effekter på den ekonomiska jämställdheten

Tillgängliga effektutvärderingar av förändrade ekonomiska drivkrafter att arbeta inom ekonomiskt bistånd indikerar att kvinnors och mäns reaktioner skiljer sig åt (se vidare avsnitt 6.3.2). Genomgående uppvisar kvinnorna i de beskrivna studierna en högre känslighet för ekonomiska drivkrafter, men det tar sig olika uttryck. Avseende reformerna Starthjælpen och Integrationsydelse, som innebar kraftigt minskat bistånd för nyanlända flyktingar, ökade sysselsättningen mindre för kvinnor än för män. För den tidigare reformen minskade även arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. Avseende system liknande jobbstimulansen i Finland och Nederländerna ökade däremot sysselsättningen endast för kvinnor. Den bredare litteraturen avseende arbetsutbudseffekter finner vidare generellt sett en ökad benägenhet för kvinnor att börja arbeta vid ökade drivkrafter att arbeta (se avsnitt 6.3.2). Som beskrivs i avsnitt 20.3.3 bedöms det finnas stora likheter, men även vissa skillnader, mellan bidragstaket och Starthjælpen. I den mån kvinnor börjar arbeta i lägre utsträckning än män till följd av bidragstaket, bidrar det till att minska den ekonomiska jämställdheten. En sådan effekt skulle motverka den direkta positiva effekten på ekonomisk jämställdhet (se avsnitt 20.3.2). Effekten kan dock även vara den motsatta.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Inom de hushållstyper som främst bedöms beröras av bidragstaket, sammanboende med barn och ensamstående med flera barn (se figur 20.2), är andelen utomeuropeiskt födda hög. År 2021 var, till exempel, andelen utomeuropeiskt födda bland sammanboende (ensamstående) biståndsmottagare med tre respektive fyra eller fler barn 90 (74) respektive 94 (83) procent (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Utomeuropeiskt födda får således i högre utsträckning än övriga i befolkningen en sänkt disponibel inkomst till följd av bidragstaket. Det betyder att det främst är för denna grupp som de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ökar. Det finns nordisk evidens för positiva sysselsättningseffekter av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta bland utrikes födda biståndsmottagare, men inte avseende om utrikes födda reagerar mer eller mindre än inrikes födda på ökade ekonomiska drivkrafter (se avsnitt 6.3.2). I den mån bidragstaket ökar sysselsättningen bland utrikes födda, kan förslaget på sikt leda till ökad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i områden med bättre socioekonomiska förutsättningar. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen. Samtidigt kan både den etniska och socioekonomiska segregationen potentiellt öka om biståndsmottagare som påverkas av taket minskar sina utgifter genom att flytta till områden och kommuner med lägre boendekostnader. De hushåll som får minskad disponibel inkomst till följd av förslaget behöver på något sätt anpassa sina kostnader och sin konsumtion. En stor kostnad för ett hushåll, som i viss mån går att påverka, är kostnaden för bostad. Uppföljningar av det brittiska bidragstaket indikerar att det bidragstaket ledde till en viss ökning av antalet flyttar, främst bland dem som påverkades mycket och att det främst handlade om geografiskt korta flyttar (se avsnitt 7.4.1). Den föreslagna modellen för ett bidragstak bedöms kunna få liknande effekter och leda till att hushåll flyttar från dyrare områden och kommuner till billigare, vilket kan bidra till ökad segregation.

Vidare finns det en risk för mer långsiktiga negativa effekter på integration genom påverkan på barn. Dustmann m.fl. (2024b) finner att Starthjælpen kan ha försvårat integrationen genom att bland annat

leda till att fler barn upplevde inlärningssvårigheter och kände sig underlägsna i skolan, och att ungdomar blev våldsammare (se vidare avsnitt 20.3.10). Vidare ledde reformen till att ett stort antal ungdomar begick egendomsbrott, och att barn hoppade av skolan tidigare än de annars skulle ha gjort för att i stället bidra till familjens försörjning (se vidare avsnitt 20.3.7). Det senare påverkade även ungdomarnas sysselsättningsgrad och arbetsinkomster som vuxna negativt. Liknande effekter kan i viss mån potentiellt uppstå för bidragstaket.

Sammantaget är det svårt att avgöra om bidragstaket långsiktigt bidrar positivt eller negativt till integration, socioekonomisk segregation samt etnisk segregation. Eftersom de långsiktiga sysselsättnings-effekterna har oklar riktning och i bästa fall bedöms vara mycket begränsat positiva, finns det dock en tydlig risk för att de negativa effekterna överväger de positiva effekterna.

20.3.5 Konsekvenser för kommuner

I detta avsnitt redogörs för hur införandet av ett bidragstak bedöms påverka kommunernas kostnad för handläggning av det ekonomiska biståndet.

Ökad administration på kort sikt

Bidragstaket innebär att färre hushåll kommer att vara berättigade till försörjningsstöd. Det innebär en minskning av antalet biståndshushåll och därigenom en minskning av kommunernas handläggningsskostnader för ekonomiskt bistånd. Antalet biståndshushåll bedöms minska med ungefär 1 procent som en direkt följd av bidragstaket (dynamiska effekter är ej inkluderade).⁴² Detta beräknas motsvara ungefär 40 miljoner kronor i minskad administrativ kostnad för kommunerna.⁴³

⁴² Beräknat i Fasit (STAR 2022).

⁴³ År 2022 var den totala kostnaden för kommunernas åtagande avseende ekonomiskt bistånd (administration och utbetalt ekonomiskt bistånd) 14 573 miljoner kronor enligt Räkenskaps-sammandrag för kommuner från SCB. Samma år uppgick utbetalt ekonomiskt bistånd till 10 730 miljoner kronor (se avsnitt 4.1.1). Den administrativa kostnaden för ekonomiskt bistånd beräknas utifrån detta 2022 ha uppgått till ungefär 3 800 miljoner kronor. Antalet helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd minskar med 13 procent mellan 2022 och 2027

Socialnämnderna behöver samtidigt till följd av förslaget utföra ett ytterligare beräkningssteg vid uträkningen av försörjningsstöd eftersom det beräknade försörjningsstödet ska relateras till taknivån. Vidare behöver berörda hushåll informeras om regeländringen. Utredningen bedömer att omkring 27 100 hushåll kan beröras av bidragstaket.⁴⁴ Varje ärende kan första gången antas ta 60 minuter längre tid att handlägga än vanligt, timmen inkluderar både att genomföra beräkningen och att informera den sökande om beräkningen och beslutet. Den extra handläggningstiden kommer efter införandemånaden att vara kortare. Utredningen bedömer dock att det även fortsättningsvis kommer att ta tid att informera, förklara och genomföra det extra beräkningssteget. Utredningen antar att det efter den första månaden tar i genomsnitt 20 minuter längre tid att handlägga varje ärende som berörs av bidragstaket (per månad). Den ökade kostnaden för ökad administration till följd av det extra beräkningssteget och information blir, vid en antagen timkostnad på 391 kronor (se avsnitt 20.1.5), därmed 40 miljoner kronor införandeåret 2027.

Förslaget kan också komma att ge upphov till en ökad handläggning av ärenden i fråga om utredningar om felaktiga utbetalningar (se vidare avsnitt 20.3.10). Utredningen uppskattar att en sådan ökad handläggning riskerar att uppstå i cirka 20 procent av ärendena och att det i genomsnitt kan medföra ytterligare fem timmars handläggningstid per ärende, samt att varje hushåll bara utreds en gång. Den ökade kostnaden till följd av detta blir således 11 miljoner kronor 2027.

Förslaget bedöms även leda till en ökad hantering av ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer och i viss mån ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Avseende livsföringen i övrigt kan det till exempel handla om fler ansökningar om bistånd för att reglera hyres- eller elskulder. Sådana ansökningar innebär en mer omfattande ut-

enligt prognos i budgetpropositionen för 2024. Timpriset för handläggning per ärende kan samtidigt antas ha ökat under perioden (se avsnitt 20.1.5). Sammantaget antas de administrativa kostnaderna för ekonomiskt bistånd vid gällande regler uppgå till ungefär 4 000 miljoner kronor 2027 i 2027 års pris- och lönenivå. En procent av detta motsvarar 40 miljoner kronor.

⁴⁴ Denna siffra baseras på beräkningarna i Fasit. Siffran i Fasit har dock räknats ned baserat på förhållandet mellan framskrivningen i Fasit (2022 till 2027) av antalet biståndsmottagare och utvecklingen av antalet helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd baserat på utfall för 2022 och 2023 och därefter prognos i budgetpropositionen för 2024. Enligt Fasit ökar antalet biståndsmottagande hushåll med 7 procent mellan 2022 och 2027, medan antalet helårsekvivalenter baserat på utfall och den aktuella prognosen minskar med 13 procent samma tidsperiod.

redning än ansökningar om månadsvisa hyres- eller elkostnader. Utredningen antar att i genomsnitt 15 procent av de hushåll som berörs per månad kommer att ansöka om ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer eller ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Med en handläggningstid på 30 minuter per sådant ärende uppgår kostnaden till 10 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas bidragstaket medföra att kommunernas kostnad för administration ökar med 20 miljoner kronor införandeåret 2027.⁴⁵

Något ökad administration även på sikt

Även för år efter införandeåret bedöms ökade administrativa kostnader uppstå förknippat med ökat informationsbehov, det extra beräkningssteget, fler utredningar om felaktiga utbetalningar och fler ansökningar avseende ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer och ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Denna ökning bedöms inte till fullo uppvägas av minskningen i administration förknippad med färre biståndshushåll. Sammantaget bedöms den administrativa kostnaden för år efter införandeåret, givet samma antaganden som beskrivs i det föregående avsnittet, öka med 9 miljoner kronor. Eftersom beräkningen är behäftad med mycket stor osäkerhet avrundas beloppet till 10 miljoner kronor.

20.3.6 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar och statliga myndigheter.

Allmänna förvaltningsdomstolarna

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag om en modell för ett bidragstak kan förväntas leda att fler biståndssökande än tidigare får helt eller delvis avslag på sin ansökan.

⁴⁵ Summan av de avrundade beloppen uppgår till 41 miljoner kronor, men summan av de icke avrundade beloppen uppgår till 20 miljoner kronor.

Det kan även förväntas att fler än tidigare kommer att vara missnöjda med normberäkningen i sig samt ha invändningar mot huruvida de ska omfattas av taket. Detta innebär att en ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan förväntas. Utredningen uppskattar den ökade måltillströmningen för 2027 till cirka 2 000 mål per år i förvaltningsrätt. Med ett antagande om en genomsnittlig kostnad per mål på 10 000 kronor för förvaltningsrätterna och 20 000 kronor för kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen, ökar kostnaderna med 20 miljoner kronor för förvaltningsrätterna. För kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen uppskattas kostnaden till 8 miljoner kronor totalt sett. På sikt bedöms ökningen i måltillströmningen bli lägre, motsvarande totalt sett 20 miljoner kronor per år.

Allmänna domstolar, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

Utredningens förslag kan eventuellt leda till ett ökat antal rån, bedrägerier och snatterier och potentiellt även fler våldsbrott (se avsnitt 20.3.10). Vidare kan förslaget väntas medföra ett ökat antal folkbokföringsbrott och bidragsbrott (se avsnitt 20.3.10). De allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten och polisen handlägger brottmål och kan således förväntas få en ökad mål- och ärendetillströmning. Eftersom osäkerheten är stor avseende förslagets effekter i termer av brott och effekterna till viss del är avhängiga möjliga positiva sysselsättningseffekter, gör utredningen inte någon bedömning av storleken på dessa effekter.

20.3.7 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag om en modell för ett bidragstak inom försörjningsstödet syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare och således leda till att fler lämnar bistånd för arbete. Det är ur många aspekter positivt för barn att de vuxna i familjen lämnar det ekonomiska biståndet för arbete. Lönearbete förväntas medföra en mer stabil ekonomisk situation för familjen och kan även innebära förbättrade möjligheter på bostadsmarknaden. Barnen får uppleva att föräldrar går till jobbet och får

samtidigt på sikt potentiellt ta del av en högre ekonomisk standard. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett bidragstak inom försörjningsstödet, i den mån det leder till att fler kommer i arbete, bidrar med positiva konsekvenser för barn. Samtidigt medför bidragstaket negativa ekonomiska konsekvenser för barn i de biståndshushåll som omfattas av taket om föräldrarna inte börjar arbeta. Det bör i detta sammanhang noteras att sysselsättningseffekterna bedöms vara små, medan de direkta negativa ekonomiska effekterna är stora för vissa biståndshushåll.

Konsekvenser för barn utifrån storlek på hushållet

Införande av ett bidragstak kommer medföra att många hushåll med barn totalt sett kommer att beviljas lägre belopp i försörjningsstöd än i dag. Det kommer att påverka ekonomiska förhållanden för enskilda barn i familjer med ekonomiskt bistånd. En lägre disponibel inkomst för hushållet leder till en lägre ekonomisk standard än i dag för barnen som ingår i hushållet så länge familjen uppbär försörjningsstöd. Hur mycket den ekonomiska standarden för barnen i dessa familjer kommer att påverkas kan se olika ut i olika hushåll men det kommer att innebära att samhället i mindre utsträckning än i dag säkerställer att dessa barn uppnår en skälig levnadsnivå. Detta gäller i synnerhet för barn i sammanboende hushåll med många barn.

Antalet biståndshushåll med många barn är förhållandevis få (se tabell 20.1). Eftersom det är många barn i varje hushåll är dock antalet barn som lever i stora biståndshushåll betydligt fler. Till exempel uppgick antalet barn i biståndshushåll med tre eller fler barn till drygt 58 000 år 2022. Det är således relativt många barn som får en kraftigt försämrad ekonomisk situation vid det föreslagna bidragstaket.

Konsekvenser för barn i hushåll med långvarigt bistånd

Mot bakgrund av att försörjningsstödet är tänkt att fungera som ett tillfälligt stöd under en begränsad period kan det anföras att en modell för bidragstak inte borde ge någon större långsiktig påverkan på barns levnadsvillkor. I realiteten uppbär emellertid många hushåll ekonomiskt bistånd under långa perioder. År 2023 fanns det strax över 37 000 barn i hushåll som långvarigt hade ekonomiskt

bistånd.⁴⁶ På lång sikt riskerar därmed ett långvarigt biståndsmottagande där hushållet dessutom omfattas av ett bidragstak kunna medföra en ekonomisk utsatthet som påverkar barnen negativt.

Konsekvenser för barn utifrån hushållstyp och den vuxnes försörjningshinder

Barn som växer upp i större hushåll kommer att påverkas i högre grad än barn i mindre hushåll, till följd av modellens utformning (se avsnitt 20.3.2). Den kan även medföra att barn i större hushåll inte får jämlika levnadsvillkor med barn i mindre biståndshushåll och att barn i hushåll med två sammanboende vuxna kommer att påverkas negativt i högre utsträckning än barn i hushåll med en ensamstående vuxen.

Föräldrar med olika försörjningshinder kan även behöva olika lång tid på sig för att hitta ett arbete. Föräldrar som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kan behöva bistånd en längre tid för att återfå arbetsförmåga än den som har arbetsförmåga och är arbetssökande. Det innebär att barn till föräldrar med försörjningshinder som innebär att den vuxne står längre ifrån arbetsmarknaden kan påverkas under längre tid än barn till föräldrar i biståndshushåll där den vuxne är arbetssökande.

Risk för ökad trångboddhet för barn

De hushåll med barn som får en minskad disponibel inkomst till följd av förslaget behöver på något sätt anpassa sina kostnader och sin konsumtion. En stor kostnad för ett hushåll, som i viss mån går att påverka, är kostnaden för bostad. Uppföljningar av det brittiska bidragstaket indikerar att det ledde till en viss ökning av antalet flyttar, främst bland dem som påverkades mycket (se avsnitt 7.4.1). Den föreslagna modellen för ett bidragstak kan få liknande effekter vilket kan påverka barnen i hushållen om det är så att det leder till en ökad trångboddhet för att minska utgifter för boende. Barnombudsmannen har i flera rapporter uppmärksammat situationen för

⁴⁶ Biståndshushåll som har fått ekonomiskt bistånd i minst tio månader under kalenderåret. Hushållen räknas en gång på riksnivå. Källa: Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

barn som är trångbodda.⁴⁷ Trångboddhet kan innebära både en brist på avskildhet och överskott på stimuli och interaktion. Båda delarna kan ha en negativ inverkan på barns psykiska och fysiska välmående och utveckling.⁴⁸

Potentiella konsekvenser för barns utbildning och långsiktiga arbetsmarknadsutfall

Ett bidragstak kan även potentiellt påverka utbildningen och långsiktiga arbetsmarknadsutfall bland barn. Tidigare forskning indikerar att de kraftiga sänkningarna av det ekonomiska biståndet i Danmark, i samband med Starthjælp-reformen, påverkade utbildningsutfallet bland barn (Dustmann m.fl. 2024b). Författarna finner bland annat en stor negativ effekt på betygen i årskurs 9 och antalet slutförda utbildningsår för barn som påverkas av reformen (se vidare avsnitt 6.3.2). Författarna drar slutsatsen att reformen tycks ha inneburit att vissa unga hoppade av skolan för att i stället bidra till försörjningen av hushållet. Resultaten indikerar vidare att sannolikheten att arbeta och arbetsinkomsterna för ungdomarna när de blev vuxna minskade tydligt för de berörda barnen, vilket kan vara ett resultat av icke slutförda studier i ungdomen. Författarnas resultat visar också att barnen upplevde större inlärningssvårigheter och sämre självkänsla.

Bidragstaket påminner i flera hänseenden om Starthjælp-reformen, och skulle därför potentiellt kunna få liknande effekter (se även avsnitt 20.3.3.) Bidragstaket innebär till exempel för vissa hushåll lika kraftiga minskningar av disponibel inkomst, varför även bidragstaket potentiellt kan leda till att unga hoppar av skolan för att i stället bidra till försörjningen av hushållet.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

I artikel 26 och 27 i barnkonventionen tydliggörs att varje barn har rätt att åtnjuta social trygghet samt den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen

⁴⁷ Barnombudsmannen (2016) Inget rum för trygghet och Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?.

⁴⁸ Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan? s. 15.

för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska dock bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att tillgodose barnens rättigheter. De ska därför förverkliga denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

I Sverige uppfylls detta bland annat genom kommunens skyldighet att under vissa förutsättningar ge enskilda ekonomiskt bistånd. Införande av ett bidragstak som begränsar det ekonomiska biståndet syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och bidra, i den mån det leder till att fler kommer i arbete, med positiva konsekvenser för barn. Sysselsättningseffekterna bedöms dock vara små samtidigt som bidragstaket medför negativa ekonomiska konsekvenser för barn i de biståndshushåll som omfattas av taket om föräldrarna inte börjar arbeta. Hur mycket den ekonomiska standarden för barnen i dessa familjer kommer att påverkas kan variera men för barn i sammanboende hushåll där det finns många barn och i synnerhet för barn som växer upp i hushåll med långvarigt försörjningsstöd kommer barnen påverkas negativt ekonomiskt. Bidragstaket riskerar även att medföra ökad trångboddhet för de familjer som behöver minska sina utgifter för boende genom att flytta till en mindre kostsam bostad. Ett bidragstak kan även potentiellt påverka utbildningsnivån för barn i berörda hushåll.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att den föreslagna modellen för ett bidragstak inte är förenlig med barnkonventionen.

20.3.8 Konsekvenser för civilsamhället

Flera civilsamhällesorganisationer är inriktade på att stödja enskilda och hushåll i behov av ekonomiskt eller praktiskt stöd. De organisationer som utredningen haft kontakt med uppger att de möter en heterogen grupp. En del av dessa personer är biståndsmottagare och en del inte. När försörjningsstödet begränsas till följd av bidragstaket får vissa biståndsmottagare reducerat bistånd medan andra kan få helt avslag. Det ökar sannolikt antalet personer som söker hjälp hos organisationerna. Det är troligt att ökningen främst kommer att

bestå av barnfamiljer med sammanboende vuxna. Bidragstaket kan även medföra att hushåll som tidigare vänt sig till organisationerna vid enstaka tillfällen kommer att göra det mer frekvent. Sammantaget bedömer utredningen därför att bidragstaket kan leda till ett ökat tryck på civilsamhället och att hushåll som tidigare haft sina behov tillgodosedda genom försörjningsstödet i större utsträckning kommer att vända sig till civilsamhället.

20.3.9 Konsekvenser för företag

Bidragstaket bedöms inte ha några direkta effekter för företag. I ett längre tidsperspektiv kan det dock finnas vissa positiva indirekta effekter för företag, och offentliga arbetsgivare, i den mån förslaget leder till en ökad vilja att arbeta och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare överlag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

20.3.10 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott

En modell för ett bidragstak som gör det mer ekonomiskt fördelaktigt att ansöka om försörjningsstöd som ensamstående än sammanboende riskerar att ge upphov till skenseparationer och andra former av hushållskonstruktioner som inte överensstämmer med verk-

liga förhållanden. Skenseparationer kan, förutom att ge effekter i form av felaktig folkbokföring och därmed ett ökat antal folkbokföringsbrott, leda till en ökning av antalet felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd och av övriga bosättningsbaserade förmåner eller bidrag. Förslaget kan därmed resultera i ett ökat antal bidragsbrott.

Konsekvenser för annan brottslighet

Dustmann m.fl. (2024a) finner att Starthjælpen medförde en kraftig ökning av brott begångna av vuxna, främst egendomsbrott så som rån, bedrägeri och snatteri. Typen av brott indikerar att det kan handla om en ökad brottslighet för att kunna försörja hushållet. Dustmann (2024b) finner att reformen även kraftigt ökade ungdomskriminalitet, både avseende egendomsbrott och våldsbrott. Författarna konstaterar sammantaget att på kort sikt tycks reformen ha lett till en ökning av antalet brott för att kompensera för den lägre disponibla inkomsten, medan ökningen på längre sikt främst drivs av våldsbrott (se vidare avsnitt 6.3.2).

Utifrån likheterna mellan reformerna finns det skäl att tro att ett bidragstak kan ha liknande effekter. Det skulle implicera fler rån, bedrägerier och snatterier samt våldsbrott bland unga. Osäkerheten är dock stor, eftersom det finns viktiga skillnader mellan den danska reformen och det föreslagna bidragstaket, både avseende utformning och målgrupp. En sådan skillnad är att bidragstaket inte enbart riktas mot nyanlända flyktingar. Det kan noteras att det även finns viss, men svagare, evidens för ökad brottslighet av mindre förändringar av bidragsnivåerna (se vidare avsnitt 6.3.2).

20.3.11 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag till utformning av ett bidragstak innebär att socialnämndens möjligheter att styra över provningen av försörjningsstödet inskränks betydligt. Enligt förslaget kommer socialnämnden inte fritt kunna bedöma nivå på försörjningsstödet i enskilda fall eftersom det kommer att begränsas av en taknivå. Detta innebär långtgående inskränkningar av kommunens möjlighet att göra egna bedömningar av invånarnas behov. Utredningen har övervägt om det går att göra mindre ingrepp i kommunens möjlighet att

göra bedömningar, men med de utgångspunkter som finns i utredningens direktiv har några sådana möjligheter inte kunnat identifieras. Med hänsyn till syftet bakom förslaget – att det ska löna sig bättre att arbeta än att leva på bidrag och försörjningsstöd – är det nödvändigt att bestämmelsen införs i lag. Att införa ett bidragstak som kommunen *får* i stället för *ska* tillämpa, skulle medföra att syftet med bestämmelserna inte fullt ut uppnås. Ett sådant förslag kan också förväntas leda till att olika kommuner tillämpar bestämmelserna olika. Det främjar inte en likabehandling av biståndsmottagare och medför en brist i den enskildes rättssäkerhet.

Utredningen konstaterar att kommunen även fortsatt har en möjlighet att bevilja bistånd till livsföringen i övrigt och bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Möjlighet att bevilja bistånd på grund av att biståndsmottagaren befinner sig i en akut nödsituation kvarstår också.

Sammanfattningsvis bedöms utredningens förslag därmed innebära en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.3.12 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningens förslag på införande av ett bidragstak syftar bland annat till att skapa ekonomiska incitament för biståndsmottagare att finna egen försörjning och främja samhälleliga intressen i form av upprätthållandet av legitimiteten för, och finansieringen av, det svenska välfärdssystemet. Dessa fördelar ska dock vägas mot de konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för enskilda individer. Av utredningens beräkningar framgår att införandet av ett bidragstak bedöms få till följd att vissa personer som omfattas av taket svårigen kan få sina grundläggande behov tillgodosedda, vilket i synnerhet gäller för personer i sammanboende hushåll med många barn. För dessa hushåll kan det handla om halveringar av den disponibla inkomsten.

Den föreslagna modellen hindrar inte socialnämnden från att bevilja bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt, bistånd i akuta nödsituationer eller bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Bistånd till livsföringen i övrigt är dock inte avsett att omfatta samma hjälpbehov som försörjningsstödet. Hushåll vars försörjningsstöd omfattas av bidragstaket kommer således inte att kunna ansöka om

bistånd till livsföringen i övrigt för kostnader avseende exempelvis livsmedel eller bostad. Bistånd i akuta nödsituationer kan avse både kostnadsposter som omfattas av försörjningsstödet och bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt. I praktiken beviljas sådant bistånd normalt sett endast för någon eller några dagars behov av mat eller bostad. Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Beslut om sådant bistånd kan inte heller överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Den enskilde kan därmed inte få ärendet prövat i sak av domstol.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att den föreslagna modellen för ett bidragstak inte utgör en sådan nödvändig och proportionerlig åtgärd som krävs för att vara förenlig med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga.

20.3.13 Konsekvenser för personlig integritet

Den modell för bidragstak som utredningen föreslår innebär i korthet att den som ansöker om och beviljas ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen maximalt kan erhålla försörjningsstöd upp till en viss nivå. Denna nivå bestäms till en andel av vad ett jämförbart hushåll har i disponibel inkomst vid en förmodad inkomst av arbete och utan ekonomiskt bistånd. Den huvudsakligen tillkommande handläggningsåtgärden för socialtjänsten är således att göra ytterligare ett beräkningssteg. Därutöver innebär utredningens förslag till en modell för ett bidragstak inte någon utvidgad personuppgiftsbehandling eller informationsöverföring jämfört med den behandling och informationsöverföring som sker inom socialnämndens handläggning av ansökan om ekonomiskt bistånd i dag. Det är sammanfattningsvis utredningens bedömning att förslaget inte medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

Personuppgifter kommer att behandlas

Handläggning av ansökningar om ekonomiskt bistånd till enskilda innebär oundvikligen att enskildas personuppgifter kommer att behandlas. Begreppet personuppgift är mycket vitt och avser samtliga

typer av uppgifter som kan härledas till en fysisk person. De personuppgifter som socialnämnden behandlar vid handläggningen av ansökan om ekonomiskt bistånd består bland annat i namn, person- eller samordningsnummer, uppgifter om hälsa, ekonomi, sociala förhållanden med mera. Behandling av personuppgifter kommer även fortsättningsvis att behöva ske i form av åtgärder som möjliggör handläggningen, det kan exempelvis röra sig om insamling, registrering, lagring, läsning, användning, utlämnande med mera. Utredningens förslag innebär emellertid även att socialtjänsten behöver använda vissa av personuppgifterna för att göra ytterligare en beräkning som jämförs med den ursprungliga beräkningen av personens behov av försörjningsstöd.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. I 6 § SoLPuL anges att personuppgifter enbart får behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Någon uttömmande reglering av för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas görs inte i SoLPuL. I 12 § SoLPuF anges dock bland annat att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Ändamålet med behandling av personuppgifter i nu aktuellt hänseende är att handlägga enskildas ansökan om ekonomiskt bistånd och pröva deras rätt till försörjningsstöd. Att beräkna vilken nivå försörjningsstödet kan uppgå till görs i samma syfte som den beräkning som i dag görs av rätten till försörjningsstöd. Den behandling som utredningens förslag medför är således tillåten enligt gällande bestämmelser om ändamål för behandling.

Risk för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. De uppgifter som behandlas hos socialtjänsten omfattas av socialtjänstsekretess. Socialtjänstsekretessen skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.⁴⁹ Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller även sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga gentemot varandra. Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt är avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Utredningens förslag innebär att socialtjänstens handläggare adderar ett steg i sin beräkning av individens rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det är utredningens bedömning att det extra beräkningssteget i socialtjänstens befintliga handläggning inte medför en ökad risk för spridning av personuppgifter.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse*

⁴⁹ 26 kap. 1 § OSL.

som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.⁵⁰ Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.⁵¹

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.⁵² Socialnämndens personuppgiftsbehandling är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e. Tillsammans med den nationella regleringen i socialtjänstlagen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag.

20.3.14 Övriga konsekvenser

Förslaget förväntas inte få några konsekvenser för regionerna eller för enskilda, utöver vad som redogjorts för under övriga rubriker.

⁵⁰ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.

⁵¹ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.

⁵² Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ samt 4 kap. 1 § SoL.

20.4 En moderniserad riksnorm

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av en moderniserad riksnorm. Den moderniserade riksnormen motsvarar dagens konsumtionsmönster där kostnadsposterna ska motsvara en skälig levnadsnivå. Den moderniserade riksnormen minskar vidare behovet av att göra individuella prövningar. Förändringarna i riksnormen avser både uppdelning, innehåll och belopp.

Utredningen lämnar också förslag på hur riksnormen kan räknas fram på ett ändamålsenligt sätt. Förslaget innebär att riksnormens reala värde ska skyddas genom att den knyts till konsumentprisindex exklusive boende. För att kompensera för att prisanpassningen med denna metod sker med ett års eftersläpning ska beloppet räknas upp med ytterligare 2 procent.

20.4.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen har gjort beräkningar för de kostnadsposter som föreslås ingå i riksnormen. Utredningen har bedömt en skälig nivå för innehållet, det vill säga de varor och tjänster som ska täckas, och priset för dessa. Förslagen för riksnormen ska vara kostnadsneutrala, och utredningen har därför också förhållit sig till den totala nivån på riksnormen.

Det är dock inte helt enkelt att avgöra vilka belopp som innebär att de föreslagna beloppen totalt sett är kostnadsneutrala. Den simuleringsmodell, Fasit, som brukar användas för att beräkna effekten av regeländringar på de offentliga finanserna har brister när det gäller att kalibrera ett kostnadsneutralt förslag (se bilaga 9). Bedömningen av effekten för de offentliga finanserna är därmed osäker. Utredningens förslag beräknas innebära en viss minskning av den totala kostnaden för det ekonomiska biståndet. Därigenom säkerställs att förslaget inte medför ökade kostnader. Kommunernas kostnader för försörjningsstödet beräknas minska med 300 miljoner kronor.

Förslaget bedöms inte i någon betydande utsträckning leda till övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet eller till en förändring av de administrativa kostnaderna för kommunsektorn eller domstolar (se vidare avsnitt 20.4.5 och 20.4.6).

Utredningens föreslagna modell för framskrivning innebär inga ekonomiska konsekvenser, eftersom förslaget till framskrivningen

baseras på en faktisk prisutveckling. Förslaget innebär i stor utsträckning en formalisering av en framskrivning som skulle ha genomförts även utan utredningens modell.

En moderniserad riksnorm beräknas sammantaget minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 300 miljoner kronor.

20.4.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Som framgår i avsnitt 20.4.1 beräknas kostnaderna för ekonomiskt bistånd minska med cirka 300 miljoner kronor, vilket också innebär att hushållens disponibla inkomst minskar med detta belopp. För de berörda biståndsmottagarna motsvarar det en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 0,5 procent.

Inkomstfördelningen

Huvuddelen av de hushåll som har haft ekonomiskt bistånd någon gång under året återfinns i inkomstgrupp 1, det vill säga den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard. Den föreslagna riksnormen beräknas minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 0,4 procent. Den ekonomiska standarden för de berörda i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 1,2 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något.⁵³ Andelen med en låg relativ ekonomisk standard är oförändrat 13,2 procent.

Ekonomisk jämställdhet

Kvinnor beräknas påverkas av förslaget i högre grad än män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 1,7 procent, medan de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 0,6 pro-

⁵³ Storleken på förändringen påverkas av överskattningen av antalet biståndshushåll och anges därför inte (se vidare bilaga 4).

cent. Det förklaras av att en större andel av kvinnorna är ensamstående med barn.

Effekter för typhushållen

Förslaget för riksnormen innebär att hushållen i genomsnitt får något mindre i ekonomiskt bistånd. Olika typer av hushåll kan dock påverkas på olika sätt. För vissa hushåll kommer nivån på riksnormen att minska, medan den ökar för andra hushåll.

Förslaget innebär att beloppen för riksnormen baseras på Konsumentverkets referensvärden för rimliga hushållskostnader. Vissa revideringar av innehåll och priser har dock gjorts för att anpassa beloppen efter riksnormens syfte och för att förslaget inte ska medföra ökade kostnader. Beloppet för personliga kostnader blir lägre för barn och ungdomar i vissa åldrar och något högre för andra åldrar, jämfört med beloppen enligt dagens riksnorm. För ensamstående och sammanboende vuxna blir beloppen för personliga kostnader något högre, framför allt för sammanboende. De gemensamma hushållskostnaderna blir lägre för alla hushållstorlekar och minskar relativt sett mest när det bara finns en hushållsmedlem. Eftersom de föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar förväntas de föreslagna beloppen totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag.

I tabell 20.2 illustreras hur hushåll kan påverkas beroende på barnens åldrar. I vissa sammanboende hushåll kommer nivån på riksnormen att bli lägre och i andra hushåll kommer det att bli högre.

Tabell 20.2 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget på riksnormens belopp 2027

| | Procent |
|----------------------------------|---------|
| Sammanboende med ett barn | |
| 1 år | 2,4 |
| 15 år* | -0,9 |
| 19 år | 0,3 |
| Sammanboende med två barn | |
| 1 och 3 år | 2,3 |
| 4 och 15 år* | -1,3 |
| 15 och 19 år | -2,8 |

Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5. * indikerar att detta är ett av de typhushåll som använts i kapitel 5 och 7. I övriga hushåll har åldrarna valts för att illustrera spridningen.

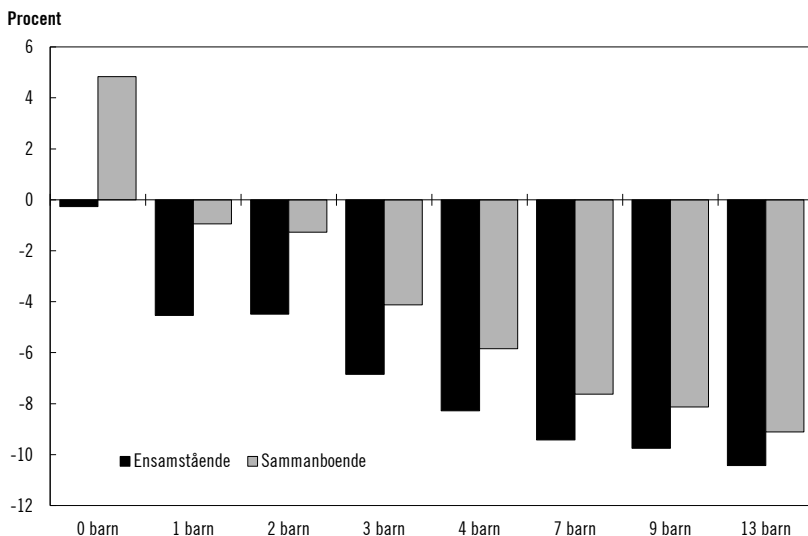
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Generellt kommer riksnormens belopp att minska mer för större hushåll än för mindre hushåll (se figur 20.3). Det är en följd av att de personliga kostnaderna blir högre för vuxna men lägre för barn i de flesta åldrar. Effekten för några olika stora hushåll illustreras i figur 20.3 där förändringen i disponibel inkomst redovisas för de typhushåll som används i bland annat redovisningen i kapitel 5 och 9. Effekten är positiv för typhushållet sammanboende utan barn. För ensamstående med flera barn minskar den disponibla inkomsten mer än för sammanboende med samma antal barn. Den disponibla inkomsten minskar med omkring 8–10 procent för typhushållen med 7, 9 eller 13 barn.

Notera att den föreslagna riksnormen väntas motsvara hushållens faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Det betyder att de hushåll som får en lägre riksnorm i någon mening tidigare varit överkompenserade i relation till andra biståndshushåll.

Figur 20.3 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget på riksnormens belopp 2027

Procentuell förändring



Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

20.4.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslagen på en ny riksnorm medför i genomsnitt en något lägre norm. En lägre norm medför en lägre nivå på försörjningsstödet, vilket medför ökat ekonomiskt utbyte av arbete för berörda biståndsmottagare. Det är främst för hushåll med många barn som en minskning sker i normen, och det är för dessa grupper som det främst bedöms finnas otillräckliga drivkrafter att arbeta (se avsnitt 5.5 och 6.4).

Ökade drivkrafter att arbeta kan i sin tur leda till en ökad vilja att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.1). En ökad vilja att arbeta bland dem som är arbetslösa förväntas leda till att fler jobberbjudanden accepteras, att arbete söks mer intensivt och att motivationen att delta i olika typer av insatser ökar. Viljan att arbeta kan även öka för personer som står utanför arbetskraften, eftersom förslaget gäller alla biståndsmottagare oavsett försörjningshinder. Förslaget kan därför även leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande.

En ökad vilja att arbeta bland arbetslösa biståndsmottagare och ett ökat arbetskraftsdeltagande förväntas leda till ökad sysselsättning i den mån personerna har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Effekten på arbetslöshet är mer osäker eftersom det finns två motverkande effekter. Om arbetslösa accepterar fler jobberbjudanden, söker arbete mer intensivt eller får ökad motivation att delta i olika typer av insatser bidrar det till minskad arbetslöshet. Samtidigt bidrar förslaget till ökad arbetslöshet i den mån de som går in i arbetskraften saknar efterfrågade kvalifikationer och således blir kvar i arbetslöshet. Riktningen på effekten på arbetslöshet är därför teoretiskt obestämmd.

En mindre andel av de berörda har troligen både möjligheten att arbeta och bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta i utgångsläget

I vilken mån berörda biståndsmottagare har eller kan utveckla en möjlighet att få och klara ett arbete är av avgörande betydelse för förslagets effekter på biståndsmottagande, sysselsättning och arbetslöshet. I avsnitt 6.4 konstateras att omkring 5 600 långvariga biståndsmottagare saknar hinder att arbeta, sannolikt kan få ett arbete och lever i hushållstyper som troligen oftare än andra har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta. Detta motsvarar knappt 6 procent av de långvariga biståndsmottagarna 2021. Antalet som både har möjligheten att arbeta och bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta i utgångsläget bedöms utifrån detta utgöra en mindre andel av de berörda. Samtidigt bedöms vissa i gruppen kunna utveckla möjligheten att arbeta på sikt. Det går dock inte att kvantifiera hur många det rör sig om, delvis eftersom det inte går att avgöra i vilken mån deras bristande möjlighet i utgångsläget beror på till exempel bristande motivation eller bristande tillgång till ändamålsenliga insatser (se vidare avsnitt 6.4).

Tidigare empirisk evidens indikerar att lägre ekonomiskt bistånd förkortar tiden i bistånd

Befintlig nordisk forskning indikerar generellt sett att lägre nivå på det ekonomiska biståndet kan leda till förkortad tid i bistånd, men att det inte finns några långsiktiga effekter för individen (se vidare avsnitt 6.3.2).

En i detta sammanhang särskilt relevant förändring, som tidigare utvärderats, är när den dåvarande tillämpningen av Socialstyrelsens bruttonormer för socialbidrag blev lägstanivå på försörjningsstödet. Denna förändring rör i princip samma målgrupp (även om gruppens sammansättning i viss mån har förändrats över tid, se vidare avsnitt 4.1.2) och påverkar storleken på normen i samma storleksordning som förslaget om moderniserad riksnorm. Samtidigt är en viktig skillnad att denna förändring rörde en ökning av normen, medan utredningens förslag om en ny riksnorm medför en genomsnittlig minskning av normen.

Ottosson (2022) finner att de högre nivåerna på försörjningsstödet i samband med att bruttonormen blev lägstanivå kan ha lett till ökat biståndsmottagande. Hon finner att ökade nivåer på försörjningsstödet ökade biståndsmottagandet och minskade sysselsättningen på kort sikt (upp till två år efter lagändringen) i de mest påverkade kommunerna. Enligt beräkningarna innebär en ökning av normen i försörjningsstödet med 1 procent minskad sysselsättning med 0,15 procentenheter (0,2 procent) bland personer med hög risk för att motta försörjningsstöd. Personer med hög risk för att motta försörjningsstöd utgör i rapporten de 25 procent av den vuxna befolkningen som skattats ha högst risk för biståndsmottagande.

Utredningens sammantagna bedömning

Utredningen bedömer, baserat på teoretiska resonemang och tidigare empirisk evidens, att förslagen om en moderniserad riksnorm kommer att påskynda den genomsnittliga tid det tar att gå från biståndsmottagande till arbete, men att individens sannolikhet för sysselsättning inte påverkas långsiktigt. Långsiktiga effekter för samhället i stort uppstår dock även av förkortad tid i bistånd, eftersom det hela tiden finns ett flöde in i ekonomiskt bistånd av nya eller återvändande biståndsmottagare, och att biståndstiden för-

kortas även för dessa. Förslaget bedöms därför minska biståndsmottagandet och öka sysselsättningen på både kort och lång sikt.

För att få en uppfattning av storleksordningen görs en beräkning baserad på de skattade kortsiktiga effekterna avseende när bruttonormen blev lägstänivå. Förslaget om en moderniserad riksnorm innebär grovt uppskattat en genomsnittlig minskning av normen med omkring 2,6 procent.⁵⁴ Om varje procents minskning i normen skulle öka sannolikheten för sysselsättning med 0,15 procentenheter kortsiktigt bland de 25 procent av den vuxna befolkningen med högst risk för biståndsmottagande, skulle sysselsättningen kortsiktigt öka med omkring 5 800 personer. Detta är endast en illustrativ beräkning för att visa hur stor effekten skulle bli om den moderniserade riksnormen fick samma effekter som skattningarna indikerar för den höjda bruttonormen under de två första åren. Eftersom skattningen rör en ökning av normen och minskning av sysselsättningen, och således inte beaktar bristande möjligheter att få och klara av ett arbete, är det troligt att effekten av den moderniserade riksnormen är klart lägre. Som beskrivs tidigare i detta avsnitt bedöms en förhållandevis liten andel av biståndsmottagarna ha både bristande ekonomiska drivkrafter och möjlighet att få arbete, åtminstone kortsiktigt. På lång sikt bedöms vidare effekten bli betydligt mindre eftersom en effekt då endast förväntas uppstå bland dem som flödat in (nya eller återvändande) i biståndet.

Sammantaget bedöms den moderniserade riksnormen kunna öka sysselsättningen och därigenom minska biståndsmottagandet, men effekterna bedöms vara begränsade, i synnerhet på lång sikt.

Arbetslösheten kan både öka och minska, men sannolikt är nettoeffekten försumbar. Arbetskraftsdeltagandet bedöms öka.

⁵⁴ Den genomsnittliga minskningen av normen har beräknats baserat på den procentuella förändringen i normen 2024 för ensamstående och sammanboende typhushåll med 0–4 barn. Detta har sedan viktats samman baserat på förekomsten av de olika hushållstyperna bland biståndsmottagande hushåll 2022 (se tabell 20.1). Hushåll med fler än fyra barn har summerats och getts den genomsnittliga ökningen för typhushållen med fyra barn. Det innebär en viss underskattning av den genomsnittliga effekten.

20.4.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av en ny riksnorm på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Förslaget om en ny riksnorm bedöms leda till en begränsad ökning av sysselsättningen på lång sikt. När fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning bidrar det till att de långsiktiga offentlig-finansiella kostnaderna blir lägre än de kortsiktiga, och att intäkterna blir högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Det medför att den offentligfinansiella besparingen är större på lång än på kort sikt.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelning

I den mån förslaget leder till att biståndsmottagare lämnar biståndet för sysselsättning bidrar det till att öka de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Denna effekt kan således i viss mån motverka den direkta negativa effekten på inkomstspridningen.

Långsiktiga effekter på ekonomisk jämställdhet

Förslagen om ny riksnorm påverkar i störst utsträckning sammanboende och ensamstående hushåll med många barn. Eftersom kvinnor är överrepresenterade bland ensamstående hushåll med flera barn, påverkas kvinnor i större utsträckning än män. Det är således fler kvinnor än män som får ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta. Befintlig forskning visar att kvinnors och mäns reaktioner på ökade ekonomiska drivkrafter ofta skiljer sig åt, samt att kvinnors sysselsättning kan öka både mer och mindre i förhållande till männens (se

vidare avsnitt 6.3.2 och 20.3.4). I den mån kvinnor börjar arbeta i större utsträckning än män till följd av förslagen om ny riksnorm, bidrar det till att öka den ekonomiska jämställdheten, och tvärtom. Denna mekanism kan således antingen motverka den direkta negativa effekten på ekonomisk jämställdhet eller förstärka den direkta effekten.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Effekterna på de ekonomiska drivkrafterna är som störst för stora barnfamiljer, och således är det även i dessa hushåll sysselsättnings-effekter främst kan uppkomma. Bland hushåll med många barn är andelen utomeuropeiskt födda hög. År 2021 var andelen utomeuropeiskt födda bland sammanboende (ensamstående) biståndsmottagare med tre respektive fyra eller fler barn 90 (74) respektive 94 (83) procent (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Det finns nordisk evidens för positiva sysselsättningseffekter av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta bland utrikes födda biståndsmottagare, men inte avseende om utrikes födda reagerar mer eller mindre än inrikes födda på ökade ekonomiska drivkrafter (se avsnitt 6.3.2). I den mån den nya riksnormen ökar sysselsättningen bland utrikes födda, kan förslaget på sikt leda till ökad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen.

Teoretiskt sett kan den nya riksnormen således bidra till vissa positiva effekter både på integration samt etnisk och socioekonomisk segregation. Dessa effekter är dock mycket osäkra och sannolikt av försumbar betydelse, eftersom förslaget om en moderniserad riksnorm bedöms ha begränsade sysselsättningseffekter på sikt.

20.4.5 Konsekvenser för kommuner

Att ändra uppdelningen och innehållet samt beloppen för kostnads-posterna i riksnormen innebär inledningsvis viss administration för socialnämnderna. Även den förändrade åldersinledningen för barn

och ungdomar kan innebära ett visst merarbete för kommunen. Administrationens omfattning, som består i att ändra uppdelningen på kostnadsposterna och beskrivningen av innehållet i dem, är dock försumbar i förhållande till den ändring till följd av beloppens årliga framskrivning som ändå hade behövts. Ändringen av kostnadsposterna leder inte heller till någon påverkan på hur statistik för det ekonomiska biståndet redovisas.

Förändringarna avseende kostnadsposter i riksnormen kan vidare leda till en enklare handläggning för socialnämnderna. Att kostnaden för tillgång till internet föreslås ingå i riksnormen innebär att socialnämnden i de allra flesta fall inte behöver göra en individuell behovsbedömning av dessa kostnader, vilket minskar den administrativa bördan för socialnämnderna.

Eftersom förslaget i genomsnitt innebär en något lägre norm kan det även i viss mån minska antalet hushåll som är berättigade till försörjningsstöd, och således leda till färre biståndshushåll och därigenom minskade handläggningskostnader för ekonomiskt bistånd. Minskningen av antalet biståndshushåll bedöms dock vara av försumbar storlek.

Sammantaget bedöms förslaget om en moderniserad riksnorm varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret, medan den administrativa bördan bedöms minska för år därefter.

20.4.6 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag om en ny riksnorm leder för vissa typer av hushåll till ett lägre försörjningsstöd. Det kan därmed förväntas att något fler än tidigare kommer att vara missnöjda med normberäkningen i sig. Detta kan innebära en något ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den eventuella ökade måltillförseln bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.4.7 Konsekvenser för enskilda

Att kostnaden för tillgång till internet som beviljats för livsföring i övrigt nu lyfts in i riksnormen stärker i viss mån biståndsmottagarnas möjligheter till självbestämmande. Detta eftersom försörjningsstödet i sin helhet syftar till att biståndsmottagaren själv ska ges utrymme att planera och fatta beslut om den egna ekonomin inom ramen för det erhållna biståndet. Riksnormens totala belopp ger således en ram för konsumtionsmöjligheterna, men kan inte styra hur den enskilde sedan väljer att konsumera.

20.4.8 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag innebär att hushållen i genomsnitt får något mindre i försörjningsstöd. Enskilda hushåll kan dock påverkas på olika sätt. För vissa hushållstyper kommer nivån på riksnormen att minska, medan den ökar för andra. Detta motsvarar en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 0,6 procent.

Det är framför allt för hushåll med många barn som en minskning sker i normen (se tabell 20.1). Eftersom det är många barn i varje hushåll är dock antalet barn som lever i stora hushåll betydligt fler. Till exempel uppgick antalet barn i biståndshushåll med tre eller fler barn till drygt 58 000 år 2022.

För barn i stora hushåll som har långvariga bistandsbehov kommer effekten att bli större än för barn i hushåll som har tillfälliga bistandsbehov. Barn kommer även att påverkas på olika sätt beroende på hushållets sammansättning och barnets ålder. Exempelvis kommer beloppen för personliga kostnader blir lägre för barn och ungdomar i vissa åldrar och något högre för andra åldrar. Samtidigt ökar ersättningen för föräldrarna, vilket delvis kompenserar för den lägre ersättningen för barn.

Eftersom de föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar förväntas de föreslagna beloppen totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

I barnkonventionen fastställs varje barns rätt till social trygghet och den levnadsstandard som krävs för att kunna utvecklas. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska dock bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att tillgodose barnens rättigheter. De ska därför genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

I Sverige uppfylls detta bland annat genom kommunens skyldighet att under vissa förutsättningar ge enskilda ekonomiskt bistånd. Utredningens förslag innebär att beloppen för riksnormen baseras på Konsumentverkets referensvärden för rimliga hushållskostnader. De föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar och förväntas totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Förslaget motsvarar därmed dagens konsumtionsmönster och kostnadsposterna motsvarar skäliga kostnader för barn och ungdomar i biståndshushåll.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att förslaget är förenligt med barnkonventionen.

20.4.9 Konsekvenser för företag

Förslaget om ny riksnorm bedöms inte ha några direkta effekter för företag. I ett längre tidsperspektiv kan det dock finnas vissa positiva indirekta effekter för företag, och offentliga arbetsgivare, i den mån förslaget leder till en ökad vilja att arbeta och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare över lag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

20.4.10 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget bedöms inte få några mer betydande konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Konsekvenser för annan brottslighet

Avseende annan brottslighet än välfärdsbrottslighet kan noteras att det finns empirisk evidens som indikerar att sänkta nivåer inom försörjningsstödet kan leda till ökade egendomsbrott och i viss mån även våldsbrott (se vidare avsnitt 20.3.10 och 20.6.10). Utredningen bedömer dock att det är osannolikt att förslaget om en moderniserad riksnorm skulle få liknande effekter. Det beror främst på att den föreslagna riksnormen motsvarar hushållens faktiska behov i högre utsträckning än dagens riksnorm. Det betyder att de hushåll som får ett lägre försörjningsstöd i någon mening tidigare varit överkompenserade i relation till andra biståndshushåll. Förslaget bör mot denna bakgrund inte leda till ett ökat behov av att begå brott för att bidra till hushållets försörjning.

20.4.11 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag om att ändra namn på vissa av kostnadsposterna inom riksnormen har ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen. Innehållet i kostnadsposterna är till största delen desamma som tidigare, med undantag för mindre justeringar. Kostnaden för tillgång till internet ingår enligt förslaget i kostnadsposten internet och telefoni. Kommunerna har tidigare beviljat skäligena kostnader för tillgång till internet inom regleringen av kostnader för livsför-

ing i övrigt.⁵⁵ Kostnaden föreslås nu i stället ingå i riksnormen. Detta bör medföra en förenklad handläggning genom att bedömningar av skäliga belopp och underlag för kostnaden inte längre behövs. Begränsningen innebär således ett mindre ingrepp i kommunens möjlighet att göra bedömningar av vad som utgör skälig kostnad för tillgång till internet, samtidigt som den innebär administrativa förenklingar i handläggningen.

Utredningen föreslår vidare en förändring i den åldersindelning som anger personliga kostnader för hemmavarande barn och skolungdom. Skälet till förändringen är att det finns fördelar med att riksnormen redovisas på ett sätt som underlättar en jämförelse med Konsumentverkets redovisning av referensvärden för hushållens kostnader. Frågan är sedan tidigare reglerad i förordning och den kommunala möjligheten till individuella bedömningar i frågan är beskuren sedan tidigare. Förslaget innebär således ingen ytterligare inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag om förändring av hur riksnormens reala värde ska skyddas samt att SCB ska beräkna jämförelsetal som anger förändringen i prisläget, bedöms inte ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen. Riksnormen har sedan tidigare varit föremål för en liknande uppräknings. Kommunens möjlighet att påverka uppräkningsen av riksnormen förändras inte med utredningens förslag. Uppräkningsen av riksnormen har dock inte varit reglerad i förordning på samma sätt som i nuvarande förslag.

Det ändamål som regleringen avser uppnå bedöms inte kunna uppnås på ett, för det kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt. Utredningens samtliga förslag inom området riksnormen bedöms således inte innebära någon, alternativt en proportionerlig, inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.4.12 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningens förslag innebär att hushållen i genomsnitt får något mindre i försörjningsstöd. Enskilda hushåll kan dock påverkas på olika sätt. För vissa hushållstyper kommer nivån på riksnormen att minska, medan den ökar något för andra hushållstyper.

⁵⁵ HFD 2017 ref. 23.

Biståndsmottagare kommer därmed att påverkas på olika sätt beroende på hushållets sammansättning.

Eftersom de föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar förväntas de föreslagna beloppen totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Förslaget motsvarar därmed dagens konsumtionsmönster och kostnadsposterna motsvarar en skälig levnadsnivå. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

20.4.13 Övriga konsekvenser

Förslaget förväntas inte få några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter, civilsamhället eller för enskildas personliga integritet.

20.5 Begränsad möjlighet till försörjningsstöd utöver riksnormen

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att det i socialtjänstlagen ska förtydligas att försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen inte ska lämnas med högre belopp än som anges av riksnormen. Vidare beskrivs konsekvenser av att riksnormen för vuxna i enskilda fall ska beräknas till en högre nivå endast vid synnerliga skäl.

20.5.1 Effekter på de offentliga finanserna

Redan i dag saknas förutsättningar i socialtjänstlagen för kommuner att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen. Förtydligandet som föreslås innebär därför ingen förändring i sak. Av utredningens kartläggning framgår dock att ett fåtal kommuner tillämpar lokala riktlinjer som innebär generella höjningar av riksnormen. I dessa kommuner kommer utredningens förslag att medföra att biståndet som beviljas minskar. Sett i relation till det totalt utbetalda försörjningsstödet handlar det om mycket små belopp.

Utredningens förslag innebär vidare att vuxnas möjligheter att i ett enskilt fall få försörjningsstöd enligt riksnormen på en högre nivå inskränks. Utifrån utredningens kartläggning bedöms kommunerna dock bevilja höjda kostnader i enskilda fall för vuxna i liten utsträckning.

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen leder till att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd minskar, men att minskningen är försumbar. Förslaget bedöms inte heller i någon betydande utsträckning förändra de administrativa kostnaderna för kommunsektorn, domstolar eller statliga myndigheter (se avsnitt 20.5.3 och 20.5.4). Några betydande offentligfinansiella kostnader bedöms därför inte uppstå.

20.5.2 Effekten på inkomstfördelning och den ekonomiska jämställdheten

Utredningens förslag innebär att vissa hushåll kommer att beviljas mindre ekonomiskt bistånd eftersom vissa kommuner har tillämpat generella tillägg till riksnormen. Likaså kommer vissa hushåll att beviljas mindre ekonomiskt bistånd när kravet för höjningar i enskilda fall för vuxna skärps från särskilda skäl till synnerliga skäl. Enligt uppgifter från utredningens kommunnätverk är det inte särskilt vanligt att höjda kostnader av riksnormen beviljas i enskilda fall varför bedömningen är att de ekonomiska konsekvenserna för enskilda blir små. Sammantaget bedöms därför effekten på inkomstfördelning och den ekonomiska jämställdheten vara försumbar.

20.5.3 Konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag innebär rent praktiskt inga fler handläggningssteg eller bedömningar som tar längre tid än i dagsläget. Skillnaden i handläggning berör bara vilket rekvisit i lagstiftningen som bedömningen ska relateras till. Utredningen bedömer således att förslaget saknar administrativa konsekvenser för kommunerna.

20.5.4 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag om förändringar i enskilda fall kan förväntas leda att fler biståndssökande än tidigare delvis får avslag på sin ansökan. Det kan även förväntas att något fler än tidigare kommer att vara missnöjda med beräkningen av riksnormen i sig samt ha invändningar mot bedömningen av huruvida de har synnerliga skäl att få förhöjda belopp. Detta innebär att en något ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan förväntas. Den ökade måltillförseln bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.5.5 Konsekvenser för barn

I de kommuner där det på generell nivå beviljas ett högre belopp för personliga kostnader för barn i biståndshushåll än vad som anges i riksnormen kommer utredningens förslag på ett förtydligande medföra mindre beviljat bistånd till barnen i dessa hushåll. Det kan ha negativa ekonomiska effekter på den ekonomiska standarden för dessa barn. Såvitt utredningen känner till förekommer detta dock endast i ett fåtal kommuner.

I övrigt bedömer utredningen att förslaget inte medför några direkta konsekvenser för barn i denna del, eftersom barns möjligheter att i enskilda fall få kostnader inom riksnormen till en högre nivå inte förändras. Däremot kan barn indirekt påverkas genom vuxnas minskade möjligheter att få högre kostnader inom riksnormen ersatta i enskilda fall. Det kan innebära att hushållet som helhet får mindre ekonomiskt bistånd i dessa fall. Enligt uppgifter från utredningens kommunnätverk är det inte särskilt vanligt att höjda kostnader beviljas i enskilda fall varför bedömningen är att de ekonomiska konsekvenserna för barn, även indirekt, blir begränsade. Även om det ur ett övergripande perspektiv är få barn som berörs

kan det dock för ett enskilt barn ha betydelse. Förslaget bedöms dock sammantaget vara i enlighet med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen.

20.5.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär att socialnämndens möjligheter att styra över prövningen av försörjningsstödet i vissa delar inskränks. Enligt förslaget kommer socialnämnden inte längre kunna bedöma att det finns skäl för en högre nivå på försörjningsstödet i lika många enskilda fall för vuxna eftersom det kommer att begränsas till situationer då det finns synnerliga skäl att höja riksnormen. Detta innebär inskränkningar av kommunens möjlighet att göra individuella bedömningar av invånarnas behov som är mer långtgående än tidigare. Utredningen har övervägt om det går att göra mindre ingrepp i kommunens möjlighet att göra bedömningar i enskilda fall, men med de utgångspunkter som finns i utredningens direktiv har några sådana möjligheter inte kunnat identifieras. Med hänsyn till syftet bakom förslaget – att försörjningsstödet ska betalas ut mer likformigt – är det nödvändigt att bestämmelsen införs i lag. Förslaget kan förväntas leda till att kommuner kommer att tillämpa bestämmelserna mer likvärdigt. Det främjar en likabehandling av biståndsökande och stärker enskildas rättssäkerhet.

När det gäller möjligheten för barn att i enskilda fall beviljas kostnader på en högre nivå i riksnormen innebär utredningens förslag inte någon förändring för kommunernas del, och således inget ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I fråga om generella tillägg till riksnormen innebär förslaget inte någon egentlig ändring i sak, även om vissa kommuner faktiskt har tillämpat generella tillägg till riksnormen.

Utredningen konstaterar att kommunen även fortsatt har en möjlighet att bevilja bistånd till livsföringen i övrigt och bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Möjlighet att bevilja bistånd på grund av att biståndsmottagaren befinner sig i en akut nödsituation kvarstår också.

Sammanfattningsvis bedöms utredningens förslag därmed innebära en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.5.7 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på inkomstfördelningen, den ekonomiska jämställdheten, sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet eller biståndsmottagande. Förslagen bedöms inte heller ha några mer betydande långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration eller socioekonomisk segregation.

Vidare bedöms förslagen inte heller ha några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter, enskilda, civilsamhället, företag, Sveriges internationella åtaganden eller personlig integritet. Inga mer betydande konsekvenser förväntas heller avseende felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottsligheten eller annan brottslighet.

20.6 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om begränsning av försörjningsstödet för större hushåll. Förslaget utgår från den av utredningen föreslagna moderniserade riksnormen och innebär i stort att det införs en begränsningsregel som minskar hushållets samlade personliga kostnader för hushåll med fler än tre barn och skolungdomar.

20.6.1 Effekter på de offentliga finanserna

Den offentligfinansiella effekten vid införandet av en begränsningsregel för större hushåll har beräknats med mikrosimuleringsmodellen Fasit (STAR 2022). Beräkningarna utgår från att den moderniserade riksnormen har införts.⁵⁶ Utifrån beräkningarna bedöms begränsningsregeln minska de offentliga kostnaderna för försörjningsstödet med 150 miljoner kronor 2027.⁵⁷

⁵⁶ Den nya riksnormen beräknas minska de offentliga utgifterna med 300 miljoner kronor, se avsnitt 20.4.1.

⁵⁷ I simuleringen av försörjningsstöd hänförs barn och skolungdomar till det hushåll de är folkbokförda i, vilket innebär att det inte beaktas att barn och skolungdomar kan bo växelvis i hushållet. Växelvist boende är dock relativt ovanligt. Andelen biståndshushåll med fler än 3 barn och där något av barnen bor växelvist motsvarar cirka 0,1 procent av samtliga biståndshushåll. Det innebär att effekten på beräkningarna är begränsad.

Fasit beräknar endast den direkta effekten av regelförändringen på försörjningsstödet, och beaktar således inte övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet. Införandet av begränsningsregeln bedöms inte leda till några betydande övervältringseffekter från försörjningsstöd till kostnader för livsföringen i övrigt, eftersom de inte är avsedda att omfatta samma hjälpbehov.⁵⁸ Begränsningsregeln kan däremot innebära en risk för att stora hushåll i högre utsträckning ansöker om och beviljas bistånd i akuta nödsituationer. Bistånd i akuta nödsituationer kan avse basala matbehov, framför allt kortsiktigt och i de hushåll som påverkas i störst utsträckning (hushåll med ett stort antal barn). Eftersom antalet hushåll med ett stort antal barn är få (se tabell 20.1), bedöms dock denna effekt vara begränsad. Utredningen antar att 6 procent av den direkta minskning i försörjningsstödet som begränsningsregeln medför kan vägas upp av ökade kostnader för bistånd i akuta nödsituationer. Kostnaderna för ökade utbetalningar av bistånd i akuta nödsituationer beräknas således uppgå till 9 miljoner kronor, och minskningen i utbetalt ekonomiskt bistånd uppgår sammanlagt till 141 miljoner kronor 2027.

Kommunernas kostnader för administration bedöms inte påverkas i betydande utsträckning som en direkt följd av förslaget (se avsnitt 20.6.5).

Begränsningsregeln beräknas sammanlagt minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 141 miljoner kronor.

20.6.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Som framgår i avsnitt 20.6.1 beräknas begränsningsregeln minska kostnaderna för försörjningsstöd med omkring 150 miljoner kronor, vilket också innebär att hushållens disponibla inkomst minskar med detta belopp.⁵⁹ För de berörda biståndsmottagarna motsvarar det en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 4,6 procent.

⁵⁸ Bidragstaket bedöms kunna öka utgifterna för ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt avseende hyres- och elskulder. Samma mekanism finns inte för begränsningsregeln eftersom den inte begränsar skäliga kostnader för boende eller hushållsel.

⁵⁹ Effekterna på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten är beräknade med Fasit och baseras därför på den direkta effekten på försörjningsstödet. Övervältringen på till exempel akut nödbistånd och livsföring i övrigt beaktas därför inte.

Inkomstfördelningen

Huvuddelen av de hushåll som har haft ekonomiskt bistånd någon gång under året återfinns i inkomstgrupp 1, det vill säga den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard. Begränsningsregeln beräknas minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 0,2 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 4,9 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något.⁶⁰ Andelen med en låg relativ ekonomisk standard är oförändrat 13,2 procent.

Biståndshushållen med fler än tre barn motsvarar endast ungefär 3 procent av samtliga biståndshushåll. Den moderniserade riksnormen påverkar dock samtliga biståndshushåll. Den sammantagna effekten på inkomstfördelningen av en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln liknar därför effekten av förslaget om en moderniserad riksnorm, se avsnitt 20.4.2. Den moderniserade riksnormen och begränsningsregeln beräknas sammantaget minska den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 1,9 procent.

Ekonomisk jämställdhet

Begränsningsregeln påverkar kvinnor i något högre grad än män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 5,7 procent, och de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 5,0 procent. Att skillnaden är relativt liten förklaras av att de flesta berörda biståndsmottagare är sammanboende, och i de fallen påverkas kvinnor och män lika mycket.

Den moderniserade riksnormen och begränsningsregeln beräknas sammantaget minska de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst med i genomsnitt 2,3 procent, och de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 1,1 procent.

⁶⁰ Storleken på förändringen påverkas av överskattningen av antalet biståndshushåll och anges därför inte (se vidare bilaga 4).

Effekter för typhushållen

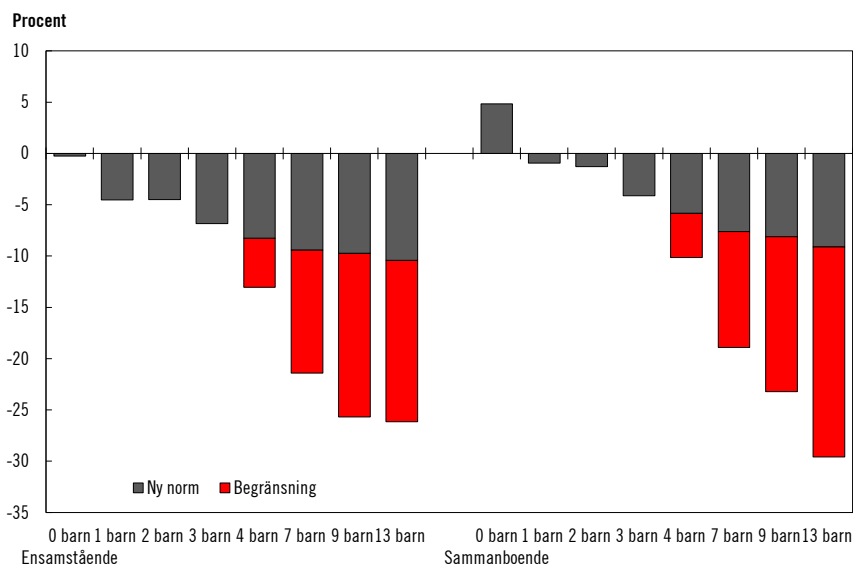
Begränsningsregeln påverkar olika hushållstyper i olika grad. I figur 20.4 illustreras hur enskilda hushåll kan påverkas beroende på om de vuxna är ensamstående eller sammanboende och beroende på antalet barn i hushållet. Av figuren framgår både effekten av begränsningsregeln och av den moderniserade riksnormen.

Typhushållen med högst tre barn påverkas inte av enbart begränsningsregeln (bara av den moderniserade riksnormen). För hushållen med fler barn är effekten på inkomsten av enbart begränsningsregeln större ju fler barn som finns i hushållet. För ensamstående och sammanboende hushåll med 4 barn innebär enbart begränsningsregeln att den disponibla inkomsten minskar med omkring 4–5 procent. För de ensamstående hushållen med 7, 9 eller 13 barn minskar den disponibla inkomsten med omkring 12–16 procent till följd av begränsningsregeln. För sammanboende typhushåll med 7, 9 eller 13 barn uppgår minskningen omkring 11–20 procent.

Den sammantagna effekten av en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln innebär för ensamstående och sammanboende hushåll med 4 barn att den disponibla inkomsten minskar med 13 respektive 10 procent. För ensamstående med 7, 9 eller 13 barn minskar den disponibla inkomsten med mellan 21 och 26 procent. För sammanboende med 7, 9 eller 13 barn uppgår minskningen till mellan 19 och 30 procent.

Figur 20.4 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget om en begränsningsregel och en ny riksnorm 2027

Procentuell förändring



Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

20.6.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslaget om en begränsningsregel för större hushåll ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för personer i berörda hushåll, vilket i sin tur kan leda till en ökad vilja att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.1). En ökad vilja att arbeta bland dem som är arbetslösa förväntas leda till att fler jobberbjudanden accepteras, att arbete söks mer intensivt och att motivationen att delta i olika typer av insatser ökar. Viljan att arbeta ökar även för personer som står utanför arbetskraften, eftersom begränsningsregeln gäller alla biståndsmottagare oavsett försörjningshinder. Förslaget kan därför även leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande.

En ökad vilja att arbeta bland arbetslösa biståndsmottagare och ett ökat arbetskraftsdeltagande förväntas leda till ökad sysselsättning i den mån personerna har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån

ationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Effekten på arbetslöshet är mer osäker eftersom det finns två motverkande effekter. Om arbetslösa accepterar fler jobberbjudanden, söker arbete mer intensivt eller får ökad motivation att delta i olika typer av insatser bidrar till minskad arbetslöshet. Samtidigt bidrar förslaget till ökad arbetslöshet i den mån de som går in i arbetskraften saknar efterfrågade kvalifikationer och således blir kvar i arbetslöshet. Riktningen på effekten på arbetslöshet är därför teoretiskt obestämd.

Många av de berörda biståndsmottagarna bedöms ha små möjligheter att kunna få ett arbete, åtminstone på kort sikt

I avsnitt 4.2.3 konstateras att många biståndsmottagare tillhör en eller flera av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden (födda i ett utomeuropeiskt land, saknar gymnasieutbildning, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller är 55 år eller äldre).⁶¹ Bland de hushåll som berörs av begränsningsregeln, det vill säga hushåll med fyra eller fler barn och skolungdomar, är det en högre andel som tillhör någon av dessa grupper än bland biståndsmottagare i stort. Andelen som saknar gymnasial utbildning är högre och andelen utomeuropeiskt födda är mycket högre i den berörda gruppen än bland biståndsmottagare i stort, men samtidigt är andelen äldre lägre (jämför tabell 4.3 och 4.7 med tabell 9–14 i bilaga 5). Sammantaget bedöms de berörda sannolikt åtminstone inte ha bättre möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden än biståndsmottagare i stort, och de som har möjlighet att arbeta utgör troligen en mindre andel av dem som påverkas av begränsningsregeln. Samtidigt bedöms vissa i gruppen kunna utveckla möjligheten på sikt. Det går dock inte att kvantifiera hur många det rör sig om, delvis eftersom det inte går att avgöra i vilken mån deras bristande möjlighet i utgångsläget beror på till exempel bristande motivation eller bristande tillgång till ändamålsenliga insatser (se vidare avsnitt 6.4).

⁶¹ Arbetsförmedlingen bedömer att fyra grupper av arbetslösa har en svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Dessa fyra grupper utgörs av personer som är födda i ett utomeuropeiskt land, personer som saknar gymnasieutbildning, personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller personer som är 55 år eller äldre. Se vidare, till exempel, Arbetsförmedlingen (2021). För en grundlig diskussion om de olika gruppernas arbetsmarknadssituation och hinder, se även Finanspolitiska rådet (2024).

Empirisk forskning indikerar att lägre ersättningsnivåer inom ekonomiskt bistånd leder till att de som har möjlighet att arbeta lämnar biståndsmottagande för arbete snabbare

Befintlig nordisk forskning indikerar generellt sett att lägre ersättningsnivåer inom ekonomiskt bistånd leder till att de som har möjlighet att arbeta lämnar biståndsmottagande för arbete snabbare, vilket innebär att biståndstiden förkortas (se vidare avsnitt 6.3.2). Det finns ingen utvärderad nordisk reform som har stora likheter med förslaget om en begränsningsregel för större hushåll, men de övergripande slutsatserna avseende ekonomiska drivkrafterns effekter på sysselsättning för biståndsmottagare bedöms vara applicerbara även i detta fall.

Utredningens sammantagna bedömning

Utredningens sammantagna bedömning är att den föreslagna begränsningsregeln för större hushåll förkortar den genomsnittliga tiden med ekonomiskt bistånd, ökar sysselsättningen och ökar arbetskraftsdeltagandet. Effekten på arbetslöshet är oklar. Både de långsiktiga och de kortsiktiga effekterna på sysselsättning och därigenom biståndsmottagande är troligen mycket begränsade, det gäller i synnerhet de långsiktiga effekterna.

Effekten bedöms på kort sikt vara mindre än för bidragstaket. Denna bedömning görs mot bakgrund av att färre påverkas och att ökningen av de ekonomiska drivkrafterna är mindre per hushåll. På lång sikt är det mer svårbedömt eftersom bidragstaket potentiellt kan ha vissa indirekta negativa effekter på sysselsättningen på lång sikt till följd av mindre stöd till den som inte längre är berättigad till biståndet, sämre arbetsmarknadsutfall för barn i berörda biståndshushåll och flytt till orter med sämre arbetsmarknad (se vidare avsnitt 20.3.3). Den sista aspekten är inte relevant för begränsningsregeln, eftersom detta förslag inte begränsar skäliga kostnader för boende. De två första aspekterna kan uppstå även för begränsningsregeln, men sannolikt i betydligt mindre utsträckning, varför de långsiktiga effekterna potentiellt kan vara mer positiva för begränsningsregeln än för bidragstaket.

20.6.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av förslaget på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Begränsningsregeln för större hushåll bedöms leda till något högre sysselsättning på lång sikt. Detta bidrar till att de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna är lägre än de kortsiktiga, och att intäkterna är högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Förslaget bedöms därför leda till en något större offentligfinansiell besparing på lång än på kort sikt.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelningen

Eftersom förslaget i viss mån bedöms leda till att biståndsmottagare lämnar biståndsmottagande för sysselsättning, bidrar det till att öka de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Sådana effekter kan således i viss mån motverka den direkta ökningen i inkomstspredningen.

Långsiktiga effekter på den ekonomiska jämställdheten

Begränsningsregeln påverkar kvinnor i något högre grad än män (se avsnitt 20.6.2). Befintlig forskning visar att kvinnors och mäns reaktioner på ökade ekonomiska drivkrafter ofta skiljer sig åt, samt att kvinnors sysselsättning kan öka både mer och mindre i förhållande till männens (se vidare avsnitt 6.3.2 och 20.3.4). Om kvinnor skulle börja arbeta i högre grad till följd av förslaget bidrar det till ökad ekonomisk jämställdhet, och tvärtom. Denna mekanism kan således antingen motverka den direkta negativa effekten på ekonomisk jämställdhet, eller förstärka den direkta effekten.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Inom de hushållstyper som berörs av begränsningsregeln för större hushåll, det vill säga hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar, är andelen utomeuropeiskt födda hög. År 2021 var andelen utomeuropeiskt födda bland biståndsmottagare med fyra eller fler barn 83 procent bland ensamstående och 94 procent bland sammanboende (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Utomeuropeiskt födda får således i tydligt högre utsträckning än övriga i befolkningen en sänkt disponibel inkomst till följd av förslaget. Det betyder att det främst är för denna grupp som de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ökar. Det finns nordisk evidens för positiva sysselsättningseffekter av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta bland utrikes födda biståndsmottagare, men inte avseende om utrikes födda reagerar mer eller mindre än inrikes födda på ökade ekonomiska drivkrafter (se avsnitt 6.3.2). I den mån förslaget ökar sysselsättningen bland utrikes födda, kan förslaget på sikt leda till ökad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen. För bidragstaket kan det finnas en negativ effekt på den etniska och socioekonomiska segregationen genom att förslaget bedöms kunna leda till att berörda hushåll flyttar till områden och kommuner med lägre boendekostnader. Motsvarande effekt uppkommer inte för begränsningsregeln, eftersom den inte begränsar skäliga kostnader för boende.

Sammantaget kan förslaget således i den mån det ökar sysselsättningen långsiktigt bidra till förbättrad integration samt minskad etnisk segregation. Eftersom de positiva sysselsättningseffekterna bedöms vara begränsade, bör dock effekterna vara relativt små.

20.6.5 Konsekvenser för kommuner

I detta avsnitt redogörs för hur införandet av en begränsningsregel bedöms påverka kommunernas handläggning av det ekonomiska biståndet.

Administrationen varken ökar eller minskar tydligt införandeåret

Utredningen bedömer att begränsningsregeln leder till en viss ökad administrativ börda för kommunerna till följd av behov av information till biståndssökande, fler fall med felaktiga utbetalningar och ökad handläggning av bistånd i akuta nödsituationer. Felaktiga utbetalningar kan förväntas öka utifrån att fler biståndshushåll kan ange felaktiga uppgifter om hushållssammansättning i syfte att undgå begränsningsregeln (se vidare avsnitt 20.6.10). Den löpande beräkningen av biståndet med beaktande av begränsningsregeln bedöms däremot rymmas inom den ordinarie handläggningen. Begränsningsregeln innebär i praktiken ingen större skillnad mot de sedvanliga beräkningarna.

Utredningen bedömer att omkring 6 400 hushåll berörs av begränsningsregeln 2027. Vid ett antagande om att den ökade administrativa bördan till följd av behov av information till biståndssökande, fler fall med felaktiga utbetalningar och ökad handläggning av bistånd i akuta nödsituationer motsvarar en timmes extra handläggning per ärende, och en administrativ kostnad på 391 kronor i timmen (se avsnitt 20.1.5), ökar den administrativa kostnaden med 3 miljoner kronor 2027. Ökningen är således liten.

Begränsningsregeln innebär vidare att färre är berättigade till försörjningsstöd, vilket leder till färre biståndshushåll och därigenom minskade handläggningskostnader för ekonomiskt bistånd. Minskningen av antalet biståndshushåll bedöms dock vara liten, vilket även medför en liten minskning av de administrativa kostnaderna.

Sammantaget bedöms begränsningsregeln varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret.

På sikt kan administrationen totalt sett minska något

Information om begränsningsregeln till nya biståndshushåll för år efter införandeåret bedöms rymmas inom den ordinarie informationen till nya biståndshushåll. Vidare bedöms ansökningar om bistånd i akuta nödsituationer minska på sikt, efter att hushållen har anpassat sig till den nya ekonomiska situationen, vilket även minskar behovet av handläggning av sådana ärenden.

Den administrativa bördan för kommunerna med att utreda fler felaktiga utbetalningar bedöms vidare för år efter införandeåret totalt sett som liten.

Den lilla minskningen i administrativa kostnader till följd av något färre biståndshushåll kvarstår dock även på sikt. Sammantaget bedöms därför den administrativa bördan för år efter införandeåret kunna minska något, men effekten är troligen av försumbar betydelse.

20.6.6 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna och statliga myndigheter.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag om begränsningsregeln för större hushåll kan inledningsvis förväntas leda till att fler än tidigare kommer att vara missnöjda med normberäkningen i sig. Detta kan innebära en ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den ökade måltillförseln bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

Allmänna domstolar, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

Det finns enligt utredningens bedömning inte skäl att tro att brottslighet i form av exempelvis egendomsbrott eller våldsbrott kommer att öka. Åtminstone inte på ett sådant sätt att det nämnvärt påverkar de allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten. Det kan dock komma att uppstå en ökning av folkbokföringsbrott eller bidragsbrott med hänsyn till att vissa personer kan försöka undkomma effekterna av begränsningsregeln. Med utgångspunkt i att det rör sig om få hushåll som omfattas så förväntas dock inte konsekvenserna vara större än att ökningen bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga ramar. Mer ingående överväganden till grund för dessa bedömningar finns i avsnitt 20.6.10.

20.6.7 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag om begränsningsregel syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare och således till att fler lämnar bistånd för arbete. Det är ur många aspekter positivt för barn att de vuxna i familjen lämnar det ekonomiska biståndet för arbete. Lönearbete förväntas medföra en mer stabil ekonomisk situation för familjen och kan även innebära förbättrade möjligheter på bostadsmarknaden. Barnen får uppleva att föräldrar går till jobbet och får samtidigt på sikt potentiellt ta del av en högre ekonomisk standard. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att begränsningsregeln, i den mån det leder till att fler kommer i arbete, bidrar med positiva konsekvenser för barn. Samtidigt medför begränsningsregeln negativa ekonomiska konsekvenser för barn i de biståndshushåll som påverkas om föräldrarna inte börjar arbeta. Det bör i detta sammanhang noteras att sysselsättningseffekterna bedöms vara mycket små, vilket innebär att relativt få biståndsmottagande föräldrar förväntas börja arbeta till följd av förslaget.

Konsekvenser för barn utifrån storlek på hushållet

Införande av en begränsningsregel i riksnormen för stora hushåll kommer att medföra att alla biståndshushåll med fler än tre barn och skolungdomar totalt sett kommer att beviljas lägre belopp i försörjningsstöd än i dag. Det kommer att påverka de ekonomiska förhållandena för enskilda barn i familjer med ekonomiskt bistånd. Eftersom den totala summan av hushållets belopp för personliga kostnaderna blir lägre innebär det även att beloppet för personliga kostnader per hushållsmedlem sjunker med varje barn. Det medför att ju fler barn som ingår i hushållet desto mindre blir beloppet för den personliga kostnaden per barn. Barn som ingår i stora hushåll med till exempel sju barn och skolungdomar kommer därmed att påverkas mer än barn i hushåll med till exempel fyra barn och skolungdomar (se även figur 20.4). En lägre disponibel inkomst för hushållet leder till en lägre ekonomisk standard för barnen som ingår i hushållet så länge familjen uppbär försörjningsstöd.

Antalet biståndshushåll med fler än tre barn är förhållandevis få (se tabell 20.1). Eftersom det är många barn i varje hushåll är dock antalet barn som lever i stora biståndshushåll betydligt fler. År 2022

fanns det till exempel *minst* 34 970 barn i hushåll med fler än tre barn och *minst* 3 880 barn i hushåll med sju eller fler barn.⁶² Det är således relativt många barn som får en försämrad ekonomisk situation vid en begränsning av personliga kostnader i riksnormen för stora hushåll. Det bör även noteras att i dessa beräkningar inkluderas inte skolungdomar, vilket innebär att antalet barn som berörs av förslaget underskattas.

Konsekvenser för barn i hushåll med långvarigt bistånd

Mot bakgrund av att försörjningsstödet är tänkt att fungera som ett tillfälligt stöd under en begränsad period kan det anföras att en begränsningsregel i riksnormen för stora hushåll inte borde ge någon större långsiktig påverkan på barns levnadsvillkor. I realiteten uppbär emellertid många biståndshushåll ekonomiskt bistånd under långa perioder. På lång sikt riskerar därmed ett långvarigt biståndsmottagande för stora hushåll som omfattas av en begränsningsregel att medföra en ökad ekonomisk utsatthet som påverkar barnen. Barn i hushåll med långvarigt bistandsbehov kan vara särskilt ekonomiskt utsatta och behöver uppmärksammas med den utgångspunkten. Utredningen bedömer att begränsningsregeln riskerar att medföra en ekonomisk utsatthet som kan innebära ett utanförskap och ha en negativ påverkan på levnadsvillkor för barn som växer upp i stora hushåll med långvarigt försörjningsstöd.

Potentiella konsekvenser för barns utbildningsnivå

Förslaget kan även potentiellt påverka utbildningutfall och långsiktigt arbetsmarknadsutfall bland barn. Tidigare forskning indikerar att de kraftiga sänkningarna av det ekonomiska biståndet i Danmark, i samband med Starthjælp-reformen, påverkade utbildningsutfallet bland barn (Dustmann m.fl. 2024b). Författarna finner bland annat en stor negativ effekt på betygen i årskurs 9 och antalet slutförda utbildningsår för barn som påverkas av reformen (se vidare avsnitt 6.3.2). Författarna drar slutsatsen att reformen tycks ha inneburit att vissa

⁶² Denna siffra är beräknad utifrån siffrorna i tabell 20.1 med antagande om att alla hushåll med 10 eller fler barn har tio barn. Siffran utgör således ett minsta antal barn i de aktuella hushållstyperna.

unga hoppade av skolan för att i stället bidra till försörjningen av hushållet. Resultaten indikerar vidare att sannolikheten att arbeta och arbetsinkomsterna som vuxna minskade tydligt för de berörda barnen, vilket kan vara ett resultat av avhoppade studier i ungdomen. Författarnas resultat visar också att barnen upplevde större inlärnings-svårigheter och sämre självkänsla.

Förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll innebär dock inte en lika kraftig minskning av bidragsnivån som Start-hjaelp-reformen, varför det är svårt att bedöma om denna typ av effekter är aktuella i detta fall.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

Förslaget om en begränsningsregel, som har till syfte att öka vuxnas drivkrafter till arbete, riktas direkt mot barn på så sätt att det är barnens personliga kostnader som begränsas beroende av hur många barn och skolungdomar som finns i hushållet. De vuxnas vilja att arbeta är inget som barn kan påverka.

Förslaget innebär att barn i större hushåll kommer att få olika ekonomiska förutsättningar beroende på hur många barn och skolungdomar som i övrigt tillhör hushållet. Att minska försörjningsstödet för större hushåll innebär att barn i dessa hushåll inte längre kommer att tillförsäkras samma nivå på försörjningsstödet som tidigare. Ett av skälen till utredningens förslag är att riksnormen i den nuvarande konstruktionen inte fullt ut tar hänsyn till de skal-fördelar som kan uppkomma i ett större hushåll.

Rätten till en skälig levnadsnivå är inte helt att jämföra med rättigheten till den levnadsstandard som krävs enligt artikel 27 i barnkonventionen. Däremot bedömer utredningen att även efter en sänkning av riksnormen enligt begränsningsregeln bör hushållet kunna tillgodose barnets *yttersta* behov av mat, kläder och bostad. En förutsättning för detta är att bostadskostnaden, i enlighet med förslaget, inte begränsas på annat sätt än att den, som tidigare, måste vara skälig. Utredningen gör därför sammantaget bedömningen att den föreslagna modellen för en begränsningsregel sannolikt är förenlig med barnkonventionens grundprincip om barns rätt till social trygghet.

20.6.8 Konsekvenser för civilsamhället

Flera civilsamhällesorganisationer är inriktade på att stödja enskilda och hushåll i behov av ekonomiskt eller praktiskt stöd. De organisationer som utredningen haft kontakt med uppger att de möter en heterogen grupp. En del av dessa personer är biståndsmottagare och en del inte. Den föreslagna begränsningsregeln kommer att innebära en försämrad ekonomisk situation för biståndshushåll med fler än tre barn och skolungdomar och främst för hushåll med ett stort antal barn. Därmed kan regeln öka antalet stora barnhushåll med ekonomiskt bistånd som söker hjälp hos organisationerna. Begränsningsregeln kan även innebära att hushåll som tidigare vänt sig till organisationerna vid enstaka tillfällen kommer att göra det mer frekvent. Sammantaget bedömer utredningen därför att begränsningsregeln kan leda till att stora barnfamiljer som tidigare haft sina behov tillgodosedda genom försörjningsstödet i större utsträckning kommer att vända sig till civilsamhället. Utredningen bedömer dock att risken är mindre när det gäller förslaget om begränsningar för större hushåll än för utredningens förslag om bidragstak (avsnitt 20.3.8).

20.6.9 Konsekvenser för företag

Förslaget om en begränsningsregel för större hushåll bedöms inte ha några direkta effekter för företag. I ett längre tidsperspektiv kan det dock finnas vissa positiva indirekta effekter för företag, och offentliga arbetsgivare, i den mån förslaget leder till en ökad vilja att arbeta och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare överlag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

20.6.10 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott

En begränsningsregel som gör det ekonomiskt förmånligt att begränsa antalet barn och skolungdomar per hushåll riskerar att ge upphov till hushållskonstruktioner som inte överensstämmer med verkliga förhållanden. I hushåll där flera barn och skolungdomar omfattas av begränsningsregeln kan det finnas risk för skenseparationer eller att separerade föräldrar i hushåll där båda uppstår försörjningsstöd ordnar barnens boendesituation så att några barn bor hos den ena föräldern och några barn bor hos den andra föräldern. En sådan konstruktion kan medföra att inget av de två hushållen påverkas av begränsningsregeln oavsett verkliga förhållanden. Detta kan potentiellt leda till ökade felaktiga utbetalningar av försörjningsstöd och ett ökat antal bidragsbrott. Utredningen bedömer dock att risken för fler felaktiga utbetalningar och bidragsbrott är mindre när det gäller förslaget om begränsningar för större hushåll än för utredningens förslag om bidragstak (avsnitt 20.3.10).

Konsekvenser för annan brottslighet

De kraftiga minskningarna av bistånd till nyanlända invandrare i Danmark i samband med reformen Starthjælpen innebar en ökning av egendomsbrott (rån, snatteri etcetera) bland både män och kvinnor (se vidare avsnitt 20.3.10). Typen av brott indikerar att det kan handla om en ökad brottslighet för att kunna försörja hushållet. Även våldsbrott bland ungdomar ökade till följd av reformen. Bidrags-sänkningarna i samband med den danska reformen Integrations-ydelse innebar också ett ökat antal brott (fler stölder), men då endast för kvinnor och under det första året (Arendt 2020). Författaren argumenterar för att de mindre effekterna för denna reform jämfört

med vad som påvisats för Starthjälp-reformen bland annat kan bero på att bidragssänkningen var mindre.

Det är osäkert i vilken mån förslaget om begränsningsregel för större hushåll skulle få liknande effekter som dessa reformer. Förslaget rör delvis en annan målgrupp, men kanske framför allt påverkar det aktuella förslaget generellt sett den ekonomiska situationen för hushållen betydligt mindre, i synnerhet i jämförelse med Starthjälp-reformen. Starthjälpen innebar omkring en halvering av det ekonomiska biståndet. Så pass stora minskningar är inte aktuellt för något av de studerade typhushållen (se figur 20.1). Integrationsydelse-reformen innebar minskningar med mellan 10 och 60 procent beroende på hushållstyp, där sammanboende med barn och personer över 25 år utan barn påverkades mest. Det var endast ensamstående föräldrar och unga utan barn som fick en minskning med *mindre* än 25 procent. Begränsningsregeln innebär inte för något av typhushållen (upp till 13 barn) en minskning som är *större än* 25 procent.

Sammantaget bedöms därför förslaget om begränsningsregeln för större hushåll inte ha några mer betydande effekter på brottslighet såsom egendomsbrott och våldsbrottslighet.

20.6.11 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningens förslag utgår från uppdraget att öka de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare att finna egen försörjning, genom att påtagligt begränsa nivån på försörjningsstödet för större hushåll. Ökade ekonomiska drivkrafter kan öka sannolikheten att personer etablerar sig på arbetsmarknaden och i samhället, vilket kan bidra till förbättrade livsvillkor och levnadsförhållanden för både vuxna och barn i hushåll med begränsade ekonomiska möjligheter. Därutöver syftar begränsningsregeln till att främja samhälleliga intressen i form av upprätthållandet av legitimitet för systemet och finansiering av det svenska välfärdssystemet. Förslaget kan således bidra positivt både för individen och för samhället i stort.

Dessa fördelar ska vägas mot de konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilda individen. Begränsningsregeln beaktar vissa skalfördelar som inte beaktas i konstruktionen av riksnormens personliga kostnader, men innebär samtidigt upp till 13 procents minskning av försörjningsstödet för typhushåll

med upp till sju barn. Hushållets samlade disponibla inkomst kommer, när den fördelas på varje person i hushållet, inte öka lika mycket för varje tillkommande hushållsmedlem som med nu gällande regler. Hushållen kommer dock fortsatt ha möjlighet att beviljas bistånd till skäligen kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa, och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt.

Sammantaget bedömer utredningen, i en avvägning mellan möjliga positiva effekter för individen och samhället i stort och de negativa effekterna för de som berörs, att begränsningsregeln sannolikt utgör en sådan nödvändig och proportionerlig åtgärd som är förenlig med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga.

20.6.12 Övriga konsekvenser

Förslaget förväntas inte få några mer betydande konsekvenser för regioner, för personlig integritet, för den kommunala självstyrelsen eller för enskilda utöver vad som beskrivits under övriga rubriker.

20.7 Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om utökad uppgiftsskyldighet. Förslaget innebär att Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas. Mer konkret innebär förslaget att socialnämnden ges rätt att ta del av uppgift om de aktiviteter som ingår i en persons programanvisning uppgår till heltid, uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i handlingsplanen.

20.7.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen bedömer att förslaget medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen för kostnader relaterade till it-utveckling motsvarande 4 miljoner kronor (se vidare avsnitt 20.7.5). Förslaget bedöms inte få några andra offentligfinansiella effekter. Förslagets offentligfinansiella effekt är således minus 4 miljoner kronor införandeåret 2027.

20.7.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslaget syftar till att förbättra socialtjänstens möjlighet att kontrollera om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ekonomiskt bistånd. En effektivare kontroll av om arbetslösa med ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande innebär för den arbetslöse en större risk för sanktion, i termer av nekat bistånd, om reglerna inte efterföljs. En sanktion, eller nekat bistånd, betyder att den arbetslöse får en lägre inkomst vid arbetslöshet. Det kan göra att personen söker arbete mer intensivt, men också att hen sänker kraven på vilka jobb som accepteras och således accepterar fler jobberbjudanden. Även själva hotet om sanktion kan påverka den arbetslöses sökbeteende på motsvarande sätt. Ändrat sökbeteende kan leda till kortare tid i arbetslöshet, kortade biståndstider och högre sysselsättning.

Det finns ett flertal studier som studerat effekter av ökad kontroll och sanktioner inom Arbetsförmedlingen (eller dess motsvarighet i andra länder). Berg och Vikström (2009, 2014) finner, till exempel, att arbetslösa som får en sanktion lämnar arbetslöshet för arbete snabbare än vad de annars skulle ha gjort. Lombardi och Vikström (2019) finner att ett mer omfattande hot om att få en sanktion och utökad kontroll tycks leda till att de arbetslösa förändrar sitt sökbeteende, vilket leder till att de fortare kommer i arbete. Internationella studier av effekter av sanktioner och hot om sanktioner finner liknande resultat.⁶³

Socialtjänstens kontroll av om arbetslösa biståndsmottagare står till arbetsmarknadens förfogande har stora likheter med Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Förslaget kan således ha liknande effekter

⁶³ Se Lombardi och Vikström (2019).

ter som ökad kontroll av arbetslösa inom Arbetsförmedlingen. Den förmodat svagare konkurrensförmågan för arbetslösa biståndsmottagare jämfört med arbetslösa överlag (se kapitel 4), implicerar dock att effekterna kan vara svagare vid ökad kontroll av arbetslösa biståndsmottagare än vid ökad kontroll av arbetslösa generellt. Detta eftersom ökad sökaktivitet och lägre krav på vilka jobb som kan accepteras endast kan påverka sysselsättningen i den mån den arbetslöse kan konkurrera på arbetsmarknaden, och således i praktiken också får jobberbjudande.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget om ökad uppgiftsskyldighet kan ha vissa positiva effekter i termer av minskad arbetslöshet, ökad sysselsättning och därmed minskat biståndsmottagande, men att effekterna troligen är begränsade, i synnerhet på lång sikt.

20.7.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av utökad uppgiftsskyldighet på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga offentligfinansiella effekter

Om fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning är de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna lägre än de kortsiktiga, och intäkterna högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Eftersom den direkta offentligfinansiella effekten av förslagen är mycket liten, innebär det att förslaget på sikt kan förbättra de offentliga finanserna. Eftersom sysselsättningseffekten på lång sikt bedöms vara relativt liten, bedöms dock skillnaden mellan kortsiktig och långsiktig offentligfinansiell effekt också vara relativt liten.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelning

I den mån förslaget leder till att biståndsmottagare lämnar bistånd för sysselsättning ökar de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Eftersom förslaget inte har några direkta negativa effekter på inkomstfördelning, leder förslaget på sikt till minskad inkomstspridning om sysselsättningseffekter uppstår.

Långsiktiga effekter på ekonomisk jämställdhet

Målgruppen för förslaget är biståndsmottagare som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och har försörjningshindret arbetslös. Bland dessa biståndsmottagare är fördelningen mellan män och kvinnor relativt jämn, år 2021 var det 48 procent kvinnor och 52 procent män (se tabell 16 i bilaga 5).

Befintlig forskning indikerar att män reagerar mer på ökad risk för sanktion och kontroll (se Lombardi och Vikström 2019). En ökad sysselsättning kan således i detta fall minska den ekonomiska jämställdheten något, men effekten bör vara begränsad.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Bland biståndsmottagare som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen med försörjningshinder arbetslös var år 2021 72 procent utomeuropeiskt födda och ungefär sex av tio hade invandrat under de senaste tio åren (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Lombardi och Vikström (2019) studerar inte effekter för utrikes eller utomeuropeiskt födda separat. Om utomeuropeiskt födda reagerar på samma sätt som inrikes födda skulle det innebära en större positiv sysselsättningseffekt bland utomeuropeiskt födda, eftersom de utgör en tydlig majoritet av gruppen. I den mån sysselsättning bland utrikes födda bidrar till förbättrad integration, kan förslaget således leda till förbättrad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation.

Teoretiskt sett kan således förslaget om utökad uppgiftsskyldighet bidra till vissa positiva effekter både på integration samt etnisk och socioekonomisk segregation. Dessa effekter är dock mycket osäkra och sannolikt av begränsad betydelse, eftersom förslagets sysselsättningseffekter bedöms vara relativt små.

20.7.4 Konsekvenser för kommuner

För kommunerna kan förslaget på sikt väntas ge en snabbare och enklare handläggning på flera sätt. Dels görs fler uppgifter än tidigare tillgängliga för socialnämnden utan att socialnämnden behöver inhämta individens samtycke till uppgiftsdelningen. Dels ges kommunen tillgång till uppgifterna digitalt, vilket minskar behovet av att manuellt (exempelvis via telefon) begära in uppgifterna från Arbetsförmedlingen.

Sammantaget innebär detta att kommunernas administrativa kostnader på sikt bedöms minska.

20.7.5 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna och statliga myndigheter.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslaget kan innebära ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd. Sådana beslut kan eventuellt medföra att fler beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om en ökning sker bedöms den vara liten och rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

Arbetsförmedlingen

För Arbetsförmedlingen bedöms förslaget leda till utvecklingskostnader men även en underlättad ärendehantering.

Utvecklingskostnader för Arbetsförmedlingen

Att fler uppgifter ska kunna överföras automatiserat till socialnämnden medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen under en övergångsperiod i samband med införandet, främst i form av it-utveckling. Utredningen bedömer, efter preliminär uppgift från myndigheten, att Arbetsförmedlingens ökade kostnader uppgår till 4 miljoner kronor.

Underlättad ärendehantering på sikt

För Arbetsförmedlingen kommer förslaget leda till minskad administration på sikt, eftersom förslaget leder till ett minskat behov av manuellt överförda uppgifter. Detta innebär att myndigheten inte behöver ägna lika mycket tid åt att manuellt överföra uppgifter (via till exempel telefon) till kommunen.

20.7.6 Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Utredningens förslag om utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen bedöms leda till färre felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Ett effektivt sätt att motverka felaktiga utbetalningar är att möjliggöra att effektiva kontroller kan genomföras innan ett beslut om bistånd fattas. Det är rimligt att anta att socialnämnderna, till följd av förslaget, kommer att få reda på att fler än de tidigare vetat omfattas av ett sanktionsbeslut från Arbetsförmedlingen. Det är därmed troligt att förslaget leder till att socialnämnderna, i högre utsträckning än tidigare, kommer bedöma att rätt till ekonomiskt bistånd inte föreligger. Att socialnämnden kan inhämta information från Arbets-

förmedlingen före utbetalningen av bistånd bör således förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Vidare kan den förslagna utökade uppgiftsskyldigheten för Arbetsförmedlingen till socialnämnderna förebygga välfärdsbrott eftersom den minskar antalet handlingar och andra uppgifter som den sökande blir "bärare" av mellan myndigheter. Att uppgifterna inhämtas direkt motverkar felaktigheter genom till exempel manipulerade handlingar.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.7.7 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningens förslag om en utökad uppgiftsskyldighet innebär en utökad delning av personuppgifter mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden. En sådan utökad informationsdelning mellan myndigheter påverkar enskildas personliga integritet. I detta avsnitt görs därför en bedömning av hur förslagen förhåller sig till den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. De uppgifter som utredningen föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldighet är både offentliga uppgifter och uppgifter som kan omfattas av sekretess.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att uppgifter kan lämnas från Arbetsförmedlingen till socialnämnden utan den enskildes samtycke och utan hinder av sekretess. Skyddet för enskildas personliga integritet har kontinuerligt beaktats under arbetets gång och har i hög grad påverkat de överväganden som görs i kapitlet.

Sammanfattningsvis har förslaget om en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen bedömts nödvändigt för att tillgodose flera allmänintressen och socialnämndens behov av uppgifterna har bedömts väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt är en del av skyddet för enskildas personuppgifter. Dessa bestämmelser samverkar med dataskyddsbestämmelserna.

Förslaget om en utökad uppgiftsskyldighet utgår från att Arbetsförmedlingen på begäran, alternativt på eget initiativ, ska lämna vissa specificerade uppgifter till socialnämnden. Det handlar således om

att uppgifter ska lämnas ut från Arbetsförmedlingen och tas emot av socialnämnden. För att socialnämnden ska kunna efterfråga uppgift om en enskild måste nämnden dock i samband med förfrågan också lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen. De uppgifter som lämnas mellan aktörerna utgör personuppgifter, det vill säga det är uppgifter som lämnar upplysningar avseende en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Insamlande och utlämnande av uppgifter är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är emellertid ett vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter.

En utökad personuppgiftsbehandling

Utredningens förslag innebär att befintliga förordningar om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen och om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kompletteras. Kompletteringen består i att socialnämnden får rätt att ta del av uppgift om en persons programanvisning uppgår till heltid, uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i handlingsplanen. Utredningens förslag medför därmed en utökad personuppgiftsbehandling hos både Arbetsförmedlingen och socialnämnden.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna uppgifter enligt förslaget behöver de behandla personuppgifter i större utsträckning än de gör i dag. Utöver själva utlämnandet av uppgifter är det utredningens bedömning att behandling av personuppgifter kommer behöva ske i form av åtgärder som möjliggör utlämnandet. Detta kan exempelvis röra sig om bearbetning av uppgifterna.

När socialnämnden i sin tur tar emot uppgifterna innebär det att de behöver behandla personuppgifter i en större omfattning än vad som i dag sker. Socialnämndens personuppgiftsbehandling består bland annat i utlämnande, insamlande, registrering och bearbetning

av personuppgifter. Eftersom socialnämnden genom att efterfråga vissa uppgifter om en enskild också lämnar ut uppgift exempelvis om personens identitet och att hen är aktuell inom socialtjänsten innebär frågan samtidigt ett utlämnande. Att socialnämnden efterfrågar uppgifter hos Arbetsförmedlingen medför även att socialnämnden behöver ta fram uppgifter ur sitt system och bearbeta dessa för att kunna efterfråga uppgifter hos Arbetsförmedlingen. Alla dessa åtgärder innebär personuppgiftsbehandling.

Syftet med den föreslagna regleringen är, förutom att tillse att socialnämnden får nödvändiga uppgifter för handläggningen av ekonomiskt bistånd, bland annat att uppgifterna ska kunna överföras från Arbetsförmedlingen till socialnämnden på elektronisk väg. Behandlingen kommer således att ske automatiserat.

Typer av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd. De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag är uppgift om en persons programanvisning uppgår till heltid (dock inte skälen för att programanvisningen inte uppgår till heltid), uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut (dock inte skälen för beslutet) samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i personens handlingsplan. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter. Uppgifterna kommer att behandlas utan samtycke från den enskilde.

En noggrann genomgång av vilka uppgifter som kan lämnas med stöd av förslagen ges i avsnitt 13.8.1. Vissa av uppgifterna rör enskildas personliga förhållanden och skyddas av sekretess medan andra, såsom uppgift om att sanktionsbeslut har fattats, är offentliga uppgifter hos Arbetsförmedlingen. Att vissa av uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen. Uppgifterna som lämnas från Arbetsförmedlingen bedöms dock inte var för sig vara av särskilt integritetskänslig natur. Uppgift som lämnas från socialnämnden innefattar bland annat uppgift om att en person

är aktuell hos socialtjänsten. Det är en integritetskänslig uppgift som skyddas av sekretess hos socialtjänsten.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslagen är att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av dennes ansökan om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Om uppgifterna leder till att socialnämnden gör bedömningen att den enskilde inte stått till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs enligt socialtjänstlagen kan det medföra att personen inte bedöms ha rätt till ekonomiskt bistånd. Utredningen bedömer att riskerna för den enskildes personliga integritet är större när kontrollsyftet är tydligt än om uppgifterna till exempel hade lämnats i syfte att stödja den enskilde att exempelvis komma i arbete. Att socialnämnden ges tillgång till uppgifterna kan emellertid också leda till att den enskilde kan erbjudas bättre stöd i att närma sig arbetsmarknaden och att beslut fattas på korrekta underlag, något som också kan vara i den enskildes intresse.

Utredningens förslag medför som utgångspunkt inte att känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse behandlas. Dock förutsätter förslagen att personnummer och samordningsnummer behandlas, såväl hos Arbetsförmedlingen som hos socialnämnden. Personnummer och samordningsnummer är särskilt skyddsvärda uppgifter som åtnjuter ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen. Personnummer och samordningsnummer får således behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, viken av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen och socialnämnden svårigen kan fullgöra sina uppgifter utan en säker identifiering av de enskilda.

Personuppgiftsbehandlings omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

Utredningens förslag medför att socialnämnden ges rätt att ta del av vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen, om uppgifterna behövs i handläggningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd. I socialnämndens utredning av en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver handläggaren skaffa sig en helhetsbild av sökandens situation. Det är dock enbart uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in. Socialnämnden kan således begära in uppgifter enligt utredningens förslag om det bedöms relevant för utredningen.

Det är svårt att uppskatta antalet biståndssökande som kommer att omfattas av personuppgiftsbehandlingen med anledning av utredningens förslag. Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd var det under januari till juli 2024 i genomsnitt ungefär 50 000 personer per månad som beviljades ekonomiskt bistånd med försörjningshindret arbetslös. Antalet kommer att variera tydligt från år till år.

Utredningen föreslår således att socialnämnden ska ges rätt att ta del av ett antal uppgifter om enskilda som var för sig inte bedöms som särskilt integritetskänsliga. När socialnämnden handlägger en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver de emellertid skaffa sig en helhetsbild av sökandens ekonomiska situation. Det innebär att det finns en tydlig risk att uppgifter om enskilda samlas hos olika socialnämnder i kommuner runt om i landet. En sådan koncentration av uppgifter förekommer dock redan i dag, och väntas inte påverkas nämnvärt av utredningens förslag. Många av uppgifterna samlar socialnämnden nämligen in redan i dag, men på andra sätt än med stöd av uppgiftsskyldighet.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos Arbetsförmedlingen och socialnämnder runt om i landet, som en konsekvens av utredningens förslag, syftar till att effektivisera socialnämndens kontroll av om den enskilda har gjort vad hen kan för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning utan att på ett rättssäkert och effektivt sätt kunna pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd. Att biståndssökande själv inte behöver begära ut uppgifter från en myndighet för att lämna in dem till en annan kan bidra till att handläggningen blir mer effektiv och att beslut i ansökan kan lämnas så fort som möjligt. I grunden är detta något som är gynnande för den enskilde.

För Arbetsförmedlingens del kommer förslagen att innebära att personuppgifter behandlas för ett annat ändamål än för det de samlades in för. Arbetsförmedlingen kan ha samlat in uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag att löpande kontrollera att arbetssökande som får eller ansöker om programersättning eller ersättning från en arbetslöshetskassa uppfyller villkoren för rätt till ersättning och inte bryter mot sanktionsbestämmelserna. När Arbetsförmedlingen i ett senare skede lämnar uppgifter till socialnämnden är ändamålet inte längre att kontrollera att inskrivna uppfyller villkoren för rätt till viss ersättning, utan att uppfylla sin uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden som i sin tur använder uppgifterna för att kontrollera sökandens rätt till ekonomiskt bistånd. I 5 § 5 AfPuL ges dock Arbetsförmedlingen tillåtelse att behandla personuppgifter för detta ändamål.

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Uppgifterna som utredningen föreslår ska omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Utredningen konstaterar att de föreslagna uppgifterna, med undantag för uppgift om att sanktionsbeslut fattats, skyddas av sekretess hos Arbetsförmedlingen med ett rakt skaderekvisit, det vill säga det finns en presumtion om offentlighet.⁶⁴ När uppgifterna överförs till socialnämnden kommer emellertid samtliga uppgifter att omfattas av sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit.⁶⁵ Det innebär att sekretesskyddet är starkare hos mottagande myndighet än hos utlämnande.

Därutöver innebär utredningens förslag att Arbetsförmedlingens redan gällande uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas. Det innebär att uppgifterna kan föras över till socialnämnden såväl genom direktåtkomst som på medium för automatiserad behandling. Direktåtkomst medför särskilda integritetsrisker.

Enligt gällande reglering får en socialnämnd ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som anges i 5 § AfPuL. En socialnämnd får dock ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.⁶⁶ Enligt förarbetena avses härmed att handläggarna rent tekniskt inte ska ha möjlighet att söka på andra personer än sådana som är aktuella i ett ärende hos den aktuella nämnden. Det är tillräckligt att Arbetsförmedlingen inhämtar en försäkran om att dessa krav är uppfyllda från den mottagande socialnämnden.⁶⁷ Det finns således särskild reglering på plats som ska motverka spridning av uppgifterna. Här kan också noteras att uppgifter i dag inte lämnas mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden genom direktåtkomst.

⁶⁴ Jfr 28 kap. 11 § OSL.

⁶⁵ Jfr 26 kap. 1 § OSL.

⁶⁶ 12 § AfPuL.

⁶⁷ Prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 169.

Uppgifterna lämnas i stället på medium för automatiserad behandling genom SSBTEK.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är befintlig, men låg.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska upp-

gifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.⁶⁸ Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.⁶⁹

Syftet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ansökan om ekonomiskt bistånd. Utredningens förslag kan också leda till att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen motverkas eftersom socialnämnden får möjlighet att kontrollera fler uppgifter innan utbetalningen. Det är därför utredningens bedömning att Arbetsförmedlingens utlämnande av uppgifter och fullgörande av uppgiftsskyldighet har sin rättsliga grund i att det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Det hindrar dock inte att även andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga. Artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Det kan till exempel handla om författningar som anger en skyldighet för en myndighet att lämna personuppgifter till en annan myndighet. Arbetsförmedlingens behandling kommer därför även att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c.

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.⁷⁰ Socialnämndens personuppgiftsbehandling är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e.

Utredningens förslag på utökad uppgiftsskyldighet är tydligt avgränsade till vissa specifika uppgifter, det är inte en generell uppgiftsskyldighet som gäller exempelvis vid behov. Detta medför att bestämmelserna på ett tydligt, precist och förutsägbart sätt beskriver den behandling av personuppgifter som är tillåten för personer som omfattas av den.⁷¹

Utredningens förslag motiveras av att socialnämnden på ett bättre sätt ska kunna kontrollera att biståndssökande har rätt till

⁶⁸ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.

⁶⁹ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.

⁷⁰ Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ samt 4 kap. 1 § SoL.

⁷¹ Jfr skäl 41 EU:s dataskyddsförordning.

bistånd före utbetalning. En utökad uppgiftsskyldighet kommer att bidra till effektivare och mer rättssäker handläggning och även underlätta den enskildes administrativa börda. Flera kommuner har också uttryckt att det finns ett stort behov av att kunna få fler uppgifter om enskilda från Arbetsförmedlingen. I både Arbetsförmedlingens och socialtjänstens registerförfattningar finns bestämmelser som säkerställer skydd för personuppgifter och de enskilda som berörs. Utredningen har också noggrant övervägt vilka uppgifter som bör omfattas av en uppgiftsskyldighet och inte. Vid denna bedömning har integritetshänsyn haft stor betydelse. Det är utredningens bedömning att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet inte är för långtgående i förhållande till behovet av reglering. Det är således utredningens bedömning att en utökad uppgiftsskyldighet avseende vissa specificerade uppgifter är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.⁷²

Tillsammans med den av utredningen föreslagna nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som föreslås.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Överföringen av personuppgifter sker i syfte att förbättra och effektivisera socialnämndens kontroll av om biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Syftet är således inte att underlätta övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utredningens förslag innebär till stor del att personuppgifter som inte är känsliga var för sig kommer att överföras mellan aktörerna. Som undantag gäller dock att uppgift om person- och samordningsnummer samt om att en person är aktuell inom socialtjänsten kommer att behöva överföras. Det sekretesskydd som uppgifterna har hos socialnämnden är starkare än det skydd uppgifterna har hos Arbetsförmedlingen. Även hos Arbetsförmedlingen gäller emeller-

⁷² Jfr artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

tid sekretess för de uppgifter som kan uppfattas som känsliga för den enskilde. Sekretessskyddet bedöms därmed vara tillfredställande.

Det allmänna har ett starkt intresse av att utbetalningar från välfärdssystemen sker på korrekta grunder. Detta får också anses ligga i den enskildes intresse, särskilt som det kan påverka den enskildes rätt till ersättning, återbetalningsskyldighet med mera. Avsaknad av korrekta uppgifter kan också väntas inverka menligt på socialnämndens möjlighet att uppfylla sitt uppdrag att ge enskilda ett ändamålsenligt stöd.

Utredningens förslag medför en tydlig, konkret och förutsägbart personuppgiftsbehandling. Spridningen av uppgifter bedöms också minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av en utökad uppgiftsskyldighet i enlighet med förslagen är så starkt att det motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.7.8 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser för regioner, enskilda, barn, civilsamhället eller företag. Vidare förväntas inte heller förslaget få några mer betydande konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.

20.8 Läkartyg för biståndsökande vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att den som ansöker om ekonomiskt bistånd och som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna ett läkartyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar.

20.8.1 Effekter på de offentliga finanserna

Regleringen att betrakta som en ny uppgift för vilken den kommunala finansieringsprincipen⁷³ gäller. Därför beräknar utredningen den direkta kostnaden för utfärdandet av läkarintyg till den aktuella gruppen utan hänsyn till de intyg som skrivs för gruppen redan i dag. Kostnaden för utfärdande av läkarintyg och den tekniska förvaltningen av den digitala överföringen av läkarintygen bedöms sammantaget uppgå till 80 miljoner kronor per år i 2027 års pris- och lönenivå (se vidare avsnitt 20.8.4).⁷⁴

Förslaget innebär således sammantaget en ökning av de offentliga kostnaderna med 80 miljoner kronor införandeåret 2027.

20.8.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Ett läkarintyg är ett viktigt underlag i den utredning som socialnämnden behöver göra för att ge, eller hänvisa till, rätt stöd och ställa rätt krav på den biståndssökande. För den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kan en utförlig medicinsk information innebära att socialnämnden i ökad utsträckning kan ge ändamålsenligt stöd anpassat till personen utifrån dennes individuella förutsättningar. Om de biståndssökande som är sjuka i större utsträckning får läkarintyg kommer också möjligheten att få del av koordineringsinsatser att öka för denna grupp. Mer ändamålsenligt stöd för sjuka kan innebära att personen snabbare eller i högre utsträckning kan återfå sin arbetsförmåga. Det leder i ett första steg till ett ökat arbetskraftsdeltagande och ökad arbetslöshet. I den mån personen även kan konkurrera på arbetsmarknaden, eller utvecklar en sådan möjlighet, leder det även till ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande på längre sikt.

Att den enskildes arbetsförmåga bedöms med stöd av ett läkarintyg innebär även en minskad risk för att personer felaktigt bedöms ha nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det kan medföra att fler biståndssökande bedöms ha förmåga att stå till arbetsmarkna-

⁷³ Se vidare avsnitt 20.15.

⁷⁴ I samband med ett införande föreslås Socialstyrelsen få i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintygen från hälso- och sjukvården till socialnämnden. Kostnaden för detta redovisas i avsnitt 20.13.5.

dens förfogande vilket leder till ett ökat arbetskraftsdeltagande och fler arbetslösa. På sikt kan det även leda till ökad sysselsättning i den mån de berörda har eller kan få kvalifikationer som möter de krav som ställs på arbetsmarknaden.

Sammantaget noterar utredningen att det finns teoretiska skäl att tro att införandet av läkarintyg på sikt kan leda till ökat arbetskraftsdeltagande, ökad sysselsättning och därigenom minskat biståndsmottagande, men det saknas empirisk forskning för att kunna avgöra om sådana effekter uppstår i praktiken.

20.8.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av förslaget om krav på läkarintyg på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga offentligfinansiella effekter

Om fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning är de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna lägre än de kortsiktiga, och intäkterna högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Eftersom det är mycket osäkert i vilken mån sysselsättnings-effekter uppstår går det inte att ha en uppfattning kring om sådana indirekta långsiktiga effekter överväger de kortsiktiga direkta offentligfinansiella kostnaderna för förslaget.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelningen

I den mån förslaget leder till att biståndsmottagare lämnar biståndet för sysselsättning ökar de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Eftersom förslaget inte har några direkta effekter på inkomstför-

delningen, leder förslagen till en jämnare inkomstfördelning om positiva sysselsättningseffekter uppstår.

Långsiktiga effekter på ekonomisk jämställdhet

I den mån kvinnor i högre utsträckning än män lämnar biståndsmottagande för sysselsättning till följd av förslagen, ökar den ekonomiska jämställdheten. Vid en omvänd situation, minskar den ekonomiska jämställdheten i stället. Som beskrivs i avsnitt 20.8.2 saknas empirisk evidens för att avgöra förslagets effekter, och således saknas det även evidens kring om kvinnor och män påverkas olika. Däremot kan konstateras att kvinnor utgör en majoritet av målgruppen. Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd var det, bland biståndsmottagarna med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg som helt saknade sjukpenning, 56 procent kvinnor och 44 procent män år 2022.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Bland biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg och helt saknar sjukpenning var det år 2021 34 procent som var utomeuropeiskt födda och en av tio som flyttat till Sverige inom tio år (se tabell 15 i bilaga 5). De utomeuropeiskt födda, i synnerhet de som befunnit sig i landet under en begränsad period, är således en minoritet i målgruppen. Vidare är det mycket osäkert i vilken mån positiva sysselsättningseffekter uppstår överlag. Utredningen bedömer därför att det är osannolikt att förslaget har betydande långsiktiga effekter på integration samt socioekonomisk och etnisk segregation.

20.8.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

I avsnittet redogörs för beräkningen av direkta konsekvenser för regionerna till följd av det föreslagna kravet på läkarintyg för biståndssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Vidare

redovisas också konsekvenser för kommunsektorn på längre sikt till följd av förslaget.

Kostnader för regionerna till följd av nya läkarintyg

Förslaget innebär ett nytt åtagande för regionerna och kostnaden för det behöver beräknas (se avsnitt 20.15). Beräkningen måste utgå från en uppskattning av antalet läkarintyg som kommer att utfärdas per år. I praktiken är det olika hur många intyg som i varje enskilt fall behöver utfärdas på grund av personers olika sjukdomsförlopp.

Målgruppen för regleringen är de som ansöker om ekonomiskt bistånd och uppger att de inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Av dessa personer anser utredningen att det endast är målgruppen som i dag registreras med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg och som saknar sjukpenninggrundande inkomst vars intyg ska omfattas av beräkningen. 2022 omfattade denna grupp 20 949 personer.⁷⁵ Personer som väntar på beslut om sjukpenning eller har otillräcklig sjukpenning får redan i dag intyg som omfattas av den finansiering av intyg som utfärdas med Försäkringskassan som mottagare. Utöver denna grupp kan personer som annars är arbetslösa bli kortvarigt sjuka och behöva ett läkarintyg till socialtjänsten efter sju dagar. I statistiken går det inte att utläsa hur många som skulle omfattas av förslaget för att de har korta sjukdomsperioder och redan har en prövad sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som fastställts till noll kronor. Utredningen antar sammantaget att målgruppen för regleringen uppgår till 30 000 personer totalt.

Utredningen uppskattar att antalet läkarintyg kan uppgå till i genomsnitt fyra intyg per person och år. Det innebär ytterligare tre intyg per person och år, eftersom det första intyget i majoriteten av ärendena utfärdas med Försäkringskassan som mottagare.

Styckkostnaden per läkarintyg beror på timtaxan för en läkare och hur omfattande intyget är. Utredningens föreslagna intyg bedöms vara enklare att utfärda eftersom ett inledande intyg till Försäkringskassan vanligen redan är skrivet (eftersom bedömningen av rätten till sjukpenning sker före prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd), förutom för gruppen som är kortvarigt sjuka och annars

⁷⁵ Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

arbetslösa. Som referens kan timpenningen per intyg B och C i region Stockholm användas.⁷⁶ Utan moms är avgiften 600 kronor respektive 900 kronor styck för sådana intyg. Utredningen bedömer därför att ett rimligt antagande om intygets styckkostnad är 750 kronor i 2024 års priser. Uppräknat till 2027 års pris- och lönenivå blir styckkostnaden cirka 850 kronor (baserat på inkomstindex).

Sammantaget bedöms kostnaderna för utfärdande av läkarintyg uppgå till 77 miljoner kronor per år.

Regionerna kommer även att ha administrativa kostnader för den tekniska förvaltningen av den digitala överföringen av läkarintyg. Denna kostnad bedömas till 0,5 miljoner kronor per år, baserat på beräkningar från SKR⁷⁷.

Sammantaget bedöms regionernas administrativa kostnader öka med 77,5 miljoner kronor. Eftersom beräkningen är behäftad med mycket stor osäkerhet avrundas beloppet till 80 miljoner kronor.

Den administrativa bördan för kommunerna varken ökar eller minskar tydligt

En ökning av antalet läkarintyg i samband med biståndsansökan kan på kort sikt medföra en något ökad administration. Utredningen bedömer samtidigt att mer enhetligt utformade läkarintyg kan innebära en förenklad administration för kommunerna. Att all information samlas i ett intyg innebär också att digitalisering på sikt kan förenkla administrationen ytterligare. Sammantaget bedöms förslaget varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret.

Inga mer betydande effekter på antalet vårdbesök

Utredningen bedömer att förslaget om krav på läkarintyg endast i viss mån, om alls, ökar antalet vårdbesök. Mot bakgrund av att kommunerna i utredningens nätverk anger att många kommuner redan i dagsläget ställer krav på läkarintyg vid prövning av ekonomiskt bistånd om personen inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande

⁷⁶ www.1177.se/Stockholm/sa-fungerar-varden/kostnader-och-ersattningar/avgifter-for-intyg-vaccination-halsundersokning-och-provtagning-i-stockholms-lan/, hämtad 2024-09-19.

⁷⁷ Uppgifter till utredningen från SKR den 17 september 2024.

på grund av sjukdom bedömer utredningen således att ökningen blir marginell. Det är därmed sannolikt redan i dag många biståndssökande som söker vård och får läkarintyg. Detta gäller särskilt initialt i sjukdomsperioden, eftersom socialnämnden begär att personen i första hand ansöker om sjukpenning hos Försäkringskassan innan ekonomiskt bistånd kan komma i fråga.

20.8.5 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag om krav på läkarintyg kan i viss mån förväntas leda till ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd. Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget bedöms därmed medföra en något ökad tillströmning av ärenden till domstolarna men ökningen bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.8.6 Konsekvenser för enskilda

Att biståndssökande ges möjlighet att få tillgång till läkarintyg förväntas ge ökad rättssäkerhet för personen eftersom intyget som regel är ett skriftligt underlag i stället för information som nedtecknas efter muntlig kontakt. I jämförelse med sådana nedtecknade uppgifter kan ett skriftligt läkarintyg utgöra en mer exakt återgivning av läkarens bedömning, som den enskilde också kan hänvisa till vid en eventuell överprövning av beslutet i domstol. Det bedöms även kunna underlätta för personer som behöver ansöka om andra ersättningar där intyg behövs och en ökad förutsägbarhet för personen avseende de krav som kan ställas för rätt till ekonomiskt bistånd.

20.8.7 Konsekvenser för barn

Biståndsmottagare som uppbär ekonomiskt bistånd på grund av att de är sjukskrivna med läkarintyg kan också ingå i hushåll där det finns barn. Eftersom dessa vuxna biståndsmottagare kan ha behov av insatser för att först återfå arbetsförmåga kan hushållet behöva bistånd en längre tid än hushåll där de vuxna står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan medföra en längre biståndstid för barnen i hushållet i jämförelse med barn i hushåll med tillfälliga biståndsbehov. Om de vuxna får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga och på sikt börjar arbeta förväntas det ge positiva konsekvenser för barn i hushållet, till exempel genom att familjen får en mer stabil ekonomisk situation och en högre ekonomisk standard.

20.8.8 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget om att biståndssökande som är förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska lämna läkarintyg för att få rätt till bistånd försvårar för biståndsmottagare som *har* arbetsförmåga att felaktigt uppbära försörjningsstöd. Utredningen bedömer att kravet på läkarintyg kommer att förebygga att biståndsmottagare uppbär ekonomiskt bistånd på felaktig grund och till exempel ägnar sig åt svartarbete. Därmed bedöms förslaget motverka välfärdsbrottslighet.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.8.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag bedöms innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen på så sätt att den enskilda kommunen inte längre själv har mandat att bestämma helt över vilket underlag som ska ligga till grund för prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd. Avsikten med bestämmelsen är dock bland annat att ge socialnämnden ett bättre beslutsunderlag vid prövningen av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. Det kan konstateras att många socialnämnder redan i dag begär läkarintyg från enskilda. Syftet med förslaget bedöms dock inte kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt. Utredningen bedömer således att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

20.8.10 Konsekvenser för personlig integritet

Syftet med utredningens förslag om krav på läkarintyg är i huvudsak att stärka den enskildes rätt att erhålla läkarintyg från hälso- och sjukvården på liknande villkor som den som ansöker om exempelvis sjukpenning. Syftet är också att stärka den enskildes rättssäkerhet och möjlighet att senare eventuellt kunna visa att hen har rätt till insatser eller ersättningar från exempelvis hälso- och sjukvården eller Försäkringskassan. En konsekvens av förslaget är att den enskilde måste uppsöka läkare och få ett intyg utfärdat, något som kan uppfattas som betungande för den enskilde. Detta kan också sättas i relation till de krav som redan i dag kan ställas på biståndssökande. Till dessa hör att den som ansöker om en förmån ska visa att hen har rätt till densamma. Den föreslagna regleringen medför således en typ av formkrav för bevisningen, men bör inte medföra någon större förändring av vilken information som den enskilde behöver lämna för att visa sin rätt till ekonomiskt bistånd. Det går dock inte att bortse från att förslaget potentiellt medför ett utökat utbyte av känsliga personuppgifter om hälsa mellan hälso- och sjukvården och socialnämnden.

I detta avsnitt görs därför en bedömning av hur förslaget förhåller sig till den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Sammanfattningsvis har förslaget bedömts nödvändigt för att tillgodose flera allmänintressen. Det intrång i enskildas personliga

integritet som förslaget innebär bedöms inte vara oproportionerligt i förhållande till de intressen som ska tillgodoses.

En utökad behandling av personuppgifter

Utredningens förslag innebär att biståndsmottagare som huvudregel ska uppvisa läkarintyg när den enskilde är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Många kommuner har redan i dag ett krav på att biståndsmottagare ska visa sådan nedsättning med hjälp av läkarintyg och det finns också ett allmänt krav på att den som ansöker om en förmån ska visa att hen har rätt till den. Trots detta är det möjligt att kommuner i dag ställer olika krav på dessa biståndssökanden. Det har också visat sig att biståndsmottagare i olika regioner har olika möjligheter att faktiskt få ett läkarintyg av hälso- och sjukvården.

Läkarintyg innehåller personuppgifter, ofta i form av exempelvis namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter om hälsa. Att socialnämnden samlar in, registrerar och läser ett läkarintyg innebär att personuppgifter behandlas. Hälso- och sjukvården kan också komma att behandla personuppgifter i en utökad utsträckning med anledning av förslaget. Detta gäller i den mån regionen inte redan tidigare skrev läkarintyg för gruppen som ansöker om ekonomiskt bistånd. Hälso- och sjukvårdens behandling kan bland annat bestå i insamlande, registrering, bearbetning och utlämnande av uppgifter. Utredningens förslag medför således en utökad personuppgiftsbehandling hos både socialnämnden och hos hälso- och sjukvården. Det är utredningens bedömning att behandlingen helt eller delvis kommer att företas på automatisk väg.

Typ av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd. De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag är uppgifter om namn, person- eller samordningsnummer samt uppgift om hälsa. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter.

Uppgift om hälsa utgör så kallade känsliga personuppgifter. Det är som huvudregel förbjudet att behandla känsliga personuppgifter.⁷⁸ Förbudet gäller dock inte om något av de undantag som beskrivs i artikel 9.2 a–j EU:s dataskyddsförordning kan tillämpas. Även uppgift om person- och samordningsnummer har ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen.

Uppgifterna skyddas som huvudregel av sekretess, såväl hos hälso- och sjukvården som hos socialnämnden.⁷⁹ Att uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen. Läkarintyg innehåller ofta mycket integritets-känslig information om enskilda.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer att få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslaget är bland annat att stärka den enskildes rätt till läkarintyg från hälso- och sjukvården. Att detta uttrycks som ett krav på den enskilde för att visa nedsättning av arbetsförmåga medför också en utökad kontroll från socialnämndens sida av om den enskilde har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs enligt 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Om uppgifterna leder till att socialnämnden gör bedömningen att den enskilde inte stått till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs enligt socialtjänstlagen kan det medföra att personen inte bedöms ha rätt till ekonomiskt bistånd. Utredningen bedömer att riskerna för den enskildes personliga integritet är större när kontrollsyftet är tydligt. Att socialnämnden ges tillgång till uppgifterna kan emellertid också leda till att den enskilde kan erbjudas bättre stöd i att närma sig arbetsmarknaden och att beslut fattas på korrekta underlag, något som också är i den enskildes intresse. Det övergripande syftet med utredningens förslag är också att biståndsmottagare, så som andra, ska ges rätt att erhålla läkarintyg från vården. Ett läkarintyg kan hjälpa den enskilde på många sätt, bland annat att få tillgång till koordinations- och rehabiliteringsinsatser. Att kunna uppvisa nedsättning av arbetsförmåga

⁷⁸ Artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning.

⁷⁹ 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

över tid kan också potentiellt vara till förmån för den enskilde vid en ansökan om exempelvis sjukersättning.

Personuppgiftsbehandlings omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

Utredningens förslag medför att en biståndssökande som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa detta genom att inkomma med läkarintyg till socialnämnden.

Målgruppen för regleringen är den grupp som i dag klassas som sjukskrivna med läkarintyg och som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd omfattade denna grupp 20 949 personer 2022.⁸⁰ Bland dessa är det många som redan i dagsläget behöver visa ett läkarintyg.

När socialnämnden handlägger en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver de skaffa sig en helhetsbild av sökandens ekonomiska situation. Det innebär att det finns en tydlig risk att uppgifter om enskilda samlas hos olika socialnämnder i kommuner runt om i landet. En sådan koncentration av uppgifter förekommer dock redan i dag, och eftersom många kommuner redan i dag begär att arbetsförmågens nedsättning ska visas med läkarintyg väntas inte detta påverkas nämnvärt av utredningens förslag.

Biståndssökandes inflytande över behandlingen

De registrerades inflytande över behandlingen av deras personuppgifter har betydelse för bedömningen av vilka integritetsrisker som behandlingen medför. Personuppgiftsbehandlingen som kommer att ske på grund av utredningens förslag bedöms ske på biståndssökandens eget initiativ och innebär därmed ett mindre integritetsintrång. Vad som också påverkar bedömningen är emellertid förhållandet mellan biståndssökanden och socialnämnden. En biståndssökande

⁸⁰ Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

får normalt sett anses stå i beroendeförhållande till socialnämnden och befinner sig inte sällan i en utsatt position. Detta är förhållanden som ökar integritetsriskerna.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos hälso- och sjukvården och socialnämnder runt om i landet, som en konsekvens av utredningens förslag, syftar bland annat till att effektivisera socialnämndens kontroll av om den enskilda har godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Ändamålet hos socialnämnden är således att handlägga enskildas ansökan om ekonomiskt bistånd.⁸¹ Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning utan att på ett rättssäkert sätt kunna pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd samt, i förlängningen, att stärka den enskildes rätt och förmåga att tillvarata sina intressen. Att biståndssökande ges rätt att erhålla läkarintyg kan i förlängningen förenkla för denne att erhålla det stöd och den ersättning som de har rätt till. I grunden är detta något som är gynnande för den enskilde.

Hos hälso- och sjukvården är ändamålet med behandlingen att utfärda intyg om vården.⁸²

⁸¹ Jfr 6 § SoLPuL och 12 § 1 SoLPuF.

⁸² Jfr 2 kap. 4 § 1 och 3 kap. 16 § Patientdatalag (2008:355).

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Läkarintygen som socialnämnder till följd av utredningens förslag kommer att begära in av enskilda innehåller uppgifter om enskildas hälsotillstånd och personliga förhållanden. Uppgifterna skyddas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit, såväl hos hälso- och sjukvården som hos socialnämnden.⁸³ Det innebär att sekretessskyddet som utgångspunkt är lika starkt hos hälso- och sjukvården som hos socialnämnden.

Socialnämnden kommer att få tillgång till uppgifterna genom att biståndssökanden själv lämnar in intyget till socialnämnden. Biståndssökanden kan således själv styra över vilken information som socialnämnden får ta del av. I offentlighets- och sekretesslagen finns det därutöver särskilda bestämmelser om hur sekretessbelagda uppgifter får hanteras inom myndigheter.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är låg.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

⁸³ Jfr 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.⁸⁴ Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.⁸⁵

I både patientlagen och patientdatalagen anges det att den som är skyldig att föra patientjournal på begäran av patienten ska utfärda intyg om vården.⁸⁶ Personuppgifter behandlas inom hälso- och sjukvården om det behövs för att bland annat utfärda sådant intyg.⁸⁷ Hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling är därmed nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse gentemot enskilda enligt artikel 6.1 c. Vidare får Hälso- och sjukvården behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 är uppfyllt.⁸⁸

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.⁸⁹ Socialnämndens personuppgifts-

⁸⁴ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.

⁸⁵ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.

⁸⁶ Jfr 10 kap. 3 § Patientlag och 3 kap. 3 och 16 §§ Patientdatalag.

⁸⁷ 2 kap. 4 § Patientdatalag.

⁸⁸ 2 kap. 7 a § patientdatalag.

⁸⁹ Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ samt 4 kap. 1 § SoL.

behandling är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e. Vidare får socialtjänsten behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 är uppfyllt.⁹⁰

Tillsammans med den nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

Utredningens förslag medför sannolikt en utökad personuppgiftsbehandling hos såväl socialnämnden som hos hälso- och sjukvården. En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Överföringen av personuppgifter sker i syfte att förbättra enskildas möjligheter att erhålla läkarintyg men kommer också att stärka socialnämndens kontroll av om biståndssökande har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Syftet är således inte att underlätta övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utredningens förslag innebär att personuppgifter som är känsliga kommer att överföras mellan aktörerna. Särskilt skyddsvärda uppgifter om person- och samordningsnummer kommer också att behöva behandlas. Det sekretesskydd som uppgifterna har hos socialnämnden är lika starkt som det skydd uppgifterna har inom hälso- och sjukvården. Sekretesskyddet bedöms därmed vara tillfredställande.

Behandlingen bedöms ske på biståndssökandens eget initiativ och innebär därmed ett mindre integritetsintrång. En biståndssökande får dock normalt sett anses stå i beroendeförhållande till socialnämnden och befinner sig inte sällan i en utsatt position. Detta får anses öka integritetsriskerna med behandlingen.

Det allmänna har ett starkt intresse av att utbetalningar från välfärdssystemen sker på korrekta grunder. Detta får också anses ligga i den enskildes intresse. Avsaknad av fullständiga uppgifter kan också

⁹⁰ 7 § SoLPuL.

väntas inverka menligt på socialnämndens möjlighet att uppfylla sitt uppdrag att ge enskilda ett ändamålsenligt stöd.

Utredningens förslag medför en tydlig, konkret och förutsägbar personuppgiftsbehandling. Spridningen av uppgifter bedöms också minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av att socialnämnden har fullständiga underlag att fatta beslut på samt den enskildes möjlighet att erhålla läkarintyg och därmed tillvarata sina intressen motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.8.11 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas vidare inte få några mer betydande konsekvenser för statliga myndigheter, eller civilsamhället. Inte heller förväntas några mer betydande konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.

De konsekvenser av förslaget som utredningen redogör för i avsnitt 20.8.4 skulle även kunna anses vara relevanta i viss mån för privata vårdföretag, till exempel när det gäller vårdbesök och utfärdande av läkarintyg, vilket kan medföra en viss påverkan för företag.

20.9 En möjlighet att begära att biståndssökande ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att det i socialtjänstlagen införs en möjlighet för socialnämnden att begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom under viss tid ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering.

20.9.1 Effekter på de offentliga finanserna

Förslaget bedöms inte påverka den administrativa bördan för kommunsektorn, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.9.4 och 20.9.5). Förslaget bedöms inte heller ha några andra offentligfinansiella effekter och bedöms således sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.9.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Ett krav på deltagande i rehabiliterande insatser förväntas innebära att biståndsmottagare i högre grad kommer att delta i rehabiliterande insatser. Ett ökat deltagande kan potentiellt leda till att fler får rätt stöd för att återfå arbetsförmåga. En rehabiliterande insats syftar i ett första led till att biståndsmottagaren ska kunna vara aktivt arbetsökande och delta i arbetskraften. Det innebär, på kort sikt, att hen registreras som arbetslös. Därefter krävs ytterligare steg för flyttning från arbetslöshet till arbete. På kort sikt förväntas därför förslaget kunna innebära att arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten ökar. En positiv sysselsättningseffekt kan förväntas uppstå först på sikt.

Deltagande i insatser, eller vetskapen om potentiellt deltagande framöver, kan också påverka viljan att arbeta om det upplevs som mindre tilltalande att inte arbeta när fritiden ändå elimineras.

Det saknas forskning avseende effekter av rehabiliterande insatser för biståndsmottagare (se vidare avsnitt 15.6). Det finns däremot viss forskning avseende effekter av aktivering av arbetslösa biståndsmottagare, men denna forskning är sannolikt inte applicerbar på biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga.

Sammantaget noterar utredningen att det finns teoretiska argument som talar för att krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering kan ha en positiv sysselsättningseffekt och därigenom leda till ett minskat biståndsmottagande på lång sikt, men forskningsunderlaget är för bristfälligt för att kunna bedöma om sådana effekter uppstår i praktiken.

20.9.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

Målgruppen för förslaget om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering är i stort densamma som för förslaget om krav på läkarintyg. Vidare saknas det även för detta förslag empirisk forskning för att avgöra om sysselsättningseffekter etcetera uppstår i praktiken, och hur effekterna kan skilja sig åt mellan olika grupper. Mot bakgrund av detta gör utredningen bedömningen även för detta förslag att den långsiktiga effekten på ekonomisk jämställdhet är oklar, att inga betydande effekter uppstår på integration och socioekonomisk segregation samt att inkomstspridningen minskar i den mån positiva sysselsättningseffekter uppstår. För ytterligare motivering till bedömningen se avsnitt 20.8.3.

För detta förslag är den långsiktiga offentligfinansiella effekten positiv om positiva sysselsättningseffekter uppstår, eftersom förslaget inte har några direkta kortsiktiga offentligfinansiella effekter.

20.9.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens förslag innebär en möjlighet för socialnämnden att ställa krav på vissa biståndsmottagare att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering under viss tid i redan befintliga insatser. Detta medför inte någon ökad skyldighet för kommuner, regioner eller någon annan aktör att tillhandahålla ytterligare insatser.

20.9.5 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering kan i viss mån förväntas leda till ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd. Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän

förvaltningsdomstol. Förslaget bedöms därmed medföra en något ökad tillströmning av ärenden till domstolarna men ökningen bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.9.6 Konsekvenser för enskilda

Förslaget om att socialnämnden får begära att den biståndssökande ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering bedöms innebära en viss inskränkning av den enskildes rätt till självbestämmande. Den enskildes rätt till självbestämmande ska vägas mot att rätten till bistånd inte är kravlös och att den enskilde ska göra det som står till buds för att återfå sin arbetsförmåga och på sikt kunna stå till arbetsmarknadens förfogande.

20.9.7 Konsekvenser för barn

Biståndsmottagare som uppbär ekonomiskt bistånd på grund av att de är sjukskrivna med läkarintyg kan också ingå i hushåll där det finns barn. Eftersom dessa vuxna biståndsmottagare kan ha behov av insatser för att först återfå arbetsförmåga kan hushållet behöva bistånd en längre tid än hushåll där de vuxna står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan medföra en längre biståndstid för barnen i hushållet i jämförelse med barn i hushåll med tillfälliga behov. Om de vuxna får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga och på sikt börjar arbeta förväntas det ge positiva konsekvenser för barn i hushållet, till exempel genom att familjen får en mer stabil ekonomisk situation och en högre ekonomisk standard.

20.9.8 Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget om att socialnämnden får möjlighet att ställa krav på biståndssökande att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering försvårar för biståndsmottagare att felaktigt motta ekonomiskt bistånd som sjukskriven med läkarintyg, trots att personen egentligen har arbetsförmåga. Utredningen bedömer att förslaget kommer att förebygga att biståndsmottagare uppbär ekonomiskt bistånd på felaktig grund och till exempel ägna sig åt svartarbete. Därmed bedöms förslaget motverka välfärdsbrottslighet.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.9.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär en möjlighet för socialnämnden att ställa krav på en del biståndsmottagare att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering under viss tid i redan befintliga insatser. Detta stärker kommunens möjligheter att ställa krav på den enskilde för att utifrån dennes förmåga göra vad personen kan för att få arbetsförmåga och på sikt att stå till arbetsmarknadens förfogande. Förslaget, som endast är en möjlighet och inte medför någon skyldighet för kommunerna, bedöms inte göra intrång i den kommunala självstyrelsen.

20.9.10 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande direkta effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser för statliga myndigheter, civilsamhället eller företag. Det förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden eller för personlig integritet.

20.10 Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att kommunen ska få möjlighet att vid avslag på samordnad rehabilitering kalla Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen till samordnad individuell plan.

20.10.1 Effekter på de offentliga finanserna

Förslaget bedöms inte påverka den administrativa bördan för kommunsektorn, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.10.4 och 20.10.5). Förslaget bedöms inte heller ha några andra offentligfinansiella effekter och bedöms således sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.10.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

När en person har fått avslag på samordnad rehabilitering på grund av att personens arbetsförmåga inte är nedsatt av medicinska skäl eller att personen inte bedömts redo för samordnad rehabilitering kan det vara svårt för kommunen och den enskilde att komma vidare med planeringen och avgöra vad som är nästa steg. I denna situation kommer möjligheten till en samordnad individuell planering, där det finns möjlighet att inkludera Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, ha en positiv effekt på personens möjligheter att komma vidare mot arbetsmarknaden eller att söka annan ersättning. Det förväntas leda till att personer i snabbare och i större utsträckning får stöd från aktörerna, vilket i sin tur kan innebära större möjligheter att återfå arbetsförmåga. Det leder i ett första steg till ett ökat arbetskraftsdeltagande och ökad arbetslöshet. I den mån personen även kan konkurrera på arbetsmarknaden, eller utvecklar en sådan möjlighet, leder det även till ökad sysselsättning och därigenom minskat biståndsmottagande på längre sikt. Dessa effekter är dock troligen mycket långsiktiga. Det saknas ett tillräckligt empiriskt

forskningsunderlag för att avgöra om sådana effekter kommer att uppstå i praktiken.

20.10.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

Målgruppen för förslaget om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering är i stort densamma som för förslaget om krav på läkarintyg. Vidare saknas det även för detta förslag empirisk forskning för att avgöra om sysselsättningseffekter etcetera uppstår i praktiken, och hur effekterna kan skilja sig åt mellan olika grupper. Mot bakgrund av detta gör utredningen bedömningen även för detta förslag att den långsiktiga effekten på ekonomisk jämställdhet är oklar, att inga betydande effekter uppstår på integration och socioekonomisk segregation samt att inkomstspridningen minskar i den mån positiva sysselsättningseffekter uppstår. För ytterligare motivering till bedömningen se avsnitt 20.8.3.

För detta förslag är den långsiktiga offentligfinansiella effekten positiv om positiva sysselsättningseffekter uppstår, eftersom förslaget inte har några direkta kortsiktiga offentligfinansiella effekter.

20.10.4 Konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag om att kommunen, när personen fått avslag på samordnad rehabilitering, ska ha möjlighet att kalla även Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen till upprättandet av samordnad individuell plan bedöms underlätta samverkan och tydliggöra ansvarsfördelning. Det förväntas få positiva konsekvenser för kommunen i form av enklare och snabbare kontaktvägar och därmed en något minskad administration, men effekten bedöms sammantaget vara av liten betydelse.

20.10.5 Konsekvenser för statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för statliga myndigheter.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

Utredningen bedömer att förslaget inte medför något utökat uppdrag för myndigheterna utan handlar om samverkan för en befintlig målgrupp. Mot bakgrund av att det är väldigt få personer som ansöker om och får avslag på samordnad rehabilitering, och att det av dessa bedöms vara ett mindre antal som har behov av samordnad individuell planering, handlar det sannolikt om få tillfällen som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kommer att delta i upprättandet av samordnad individuell plan. Förslaget bedöms därmed inte innebära någon mer betydande ökning av kostnader för Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen.

20.10.6 Konsekvenser för enskilda

När flera olika aktörer är inblandade och ger stöd till en person kan det ibland vara svårt för personen att veta vilken aktör som ska göra vad. Det kan leda till att ett stort ansvar för att samordna och vidarebefordra information mellan aktörerna vilar på den berörda personen själv eller dennes närstående.⁹¹ Personens hälsotillstånd kan också påverka möjligheterna att själv samordna aktörernas arbete. I dessa situationer bedöms en samordnad plan ge en överblick av ansvarsfördelningen och på så sätt underlätta för personen.

20.10.7 Konsekvenser för barn

Biståndsmottagare som har behov av samordnad plan kan också ingå i hushåll där det finns barn. Eftersom dessa vuxna biståndsmottagare kan ha behov av insatser för att återfå arbetsförmåga kan hushållet behöva bistånd en längre tid än hushåll där de vuxna står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan medföra en längre biståndstid för barnen i hushållet i jämförelse med barn i hushåll med tillfälliga behov. Om de vuxna i större utsträckning och snabbare får ändamålsenligt stöd från berörda aktörer att återfå arbetsförmåga och på sikt börjar arbeta förväntas det ge positiva konsekvenser för barn i hushållet, till exempel genom att familjen får en mer stabil ekonomisk situation och en högre ekonomisk standard.

⁹¹ SKR (2018) Använd SIP – ett verktyg vid samverkan, s. 9.

20.10.8 Konsekvenser för personlig integritet

Eftersom varken Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen haft en skyldighet att delta i samordnad individuell planering tidigare kan förslaget innebära ett utökat utbyte av personuppgifter mellan hälso- och sjukvården, socialnämnden, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ett sådant informationsutbyte kan emellertid enbart ske med den enskildes samtycke.

Syftet med bestämmelsen är i huvudsak att förenkla för den enskilde samt att socialnämnden på ett bättre sätt ska kunna hjälpa hen till rehabilitering och därmed öka möjligheten att förebygga eller bryta ett långvarigt biståndsmottagande.

Sammanfattningsvis har förslaget bedömts nödvändigt för att tillgodose flera allmänintressen. Det intrång i enskildas personliga integritet som förslaget innebär bedöms inte vara oproportionerligt i förhållande till de intressen som avses tillgodoses.

En utökad behandling av personuppgifter

Skyldigheten att initiera och delta i samordnad individuell plan är i dag lagreglerad för kommunen och regionen, även om andra aktörer kan bidra. Utredningens förslag medför att även Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ges en skyldighet att, under vissa förutsättningar, delta i samordnad individuell planering tillsammans med företrädare för socialnämnden, regionen och den enskilde. Att även Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ges en skyldighet att delta medför sannolikt en utökad behandling av personuppgifter. Förslaget kan väntas medföra ett utökat utbyte av personuppgifter mellan hälso- och sjukvården, socialnämnden, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ett sådant informationsutbyte kan emellertid enbart ske med den enskildes samtycke.

För att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, socialnämnden och hälso- och sjukvården ska kunna delta i samordnad individuell planering enligt förslaget behöver de sannolikt behandla personuppgifter i större utsträckning än de gör i dag. Utöver själva utlämnandet av uppgifter är det utredningens bedömning att behandling av personuppgifter kommer att behöva ske i form av bland annat framtagning, läsning, bearbetning, insamlande och registrering av uppgifter.

Syftet med den föreslagna regleringen är att ge förutsättningar för en stabil samverkansstruktur som på nationell nivå långsiktigt säkerställer personens behov av stöd.

Typer av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd. De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag kan bland annat vara uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, hälsa, sociala förhållanden med mera. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter. Uppgifterna kommer att behandlas med samtycke från den enskilde.

Uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden skyddas av sekretess hos såväl Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, socialnämnden som hälso- och sjukvården, men med olika styrka beroende på hos vilken aktör som uppgifterna finns. Att uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen.

Uppgifterna kan ofta vara av integritetskänslig natur. Det gäller exempelvis uppgift om att en person är aktuell hos socialnämnden och uppgifter om hälsa.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslagen är att kunna samla aktörerna för att initiera rehabilitering för biståndsmottagare och därmed skapa en möjlighet att förebygga eller bryta långvarigt biståndsmottagande. Uppgifterna lämnas således i syfte att kunna stödja den enskilde att på sikt bli självförsörjande.

Utredningens förslag förutsätter att person- och samordningsnummer behandlas, såväl hos socialnämnden, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Personnummer och samordningsnummer är särskilt skyddsvärda uppgifter som åtnjuter ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ data-skyddslagen. En samordnad individuell plan kan inte genomföras

utan den enskildes samtycke. Person- och samordningsnummer får enligt bestämmelserna alltid behandlas med den enskildes samtycke. På grund av det ojämlika maktförhållande som ofta finns mellan enskilda och myndigheter är samtycke dock ofta en olämplig rättslig grund för myndigheter. Samtycket måste vara frivilligt. Om samtycke inte finns eller inte kan användas som rättslig grund för behandlingen får person- och samordningsnummer endast behandlas när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.⁹² Regeringen har genom 3 kap. 11 §§ dataskyddslagen givits förordnade att meddela föreskrifter som tillåter behandling av person- och samordningsnummer i andra fall är 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Socialtjänsten får således behandla person- och samordningsnummer enligt 7 § 1 SoLPuL. I övrigt gäller att aktörerna får behandla person- och samordningsnummer om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Enligt utredningens bedömning kan aktörerna svårigen genomföra sitt uppdrag i förhållande till den enskilde utan säker identifiering.

Vid en samordnad individuell plan kan även känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning komma att behandlas. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården får behandla känsliga personuppgifter under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt.⁹³ Arbetsförmedlingen får behandla känsliga personuppgifter om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende.⁹⁴ Detsamma gäller för Försäkringskassan.⁹⁵

Personuppgiftsbehandlingens omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

⁹² 3 kap. 10 § dataskyddslag.

⁹³ 7 § SoLPuL och 2 kap. 7 a § patientdatalag.

⁹⁴ 9 § AfPuL.

⁹⁵ 114 kap. 11 § första stycket socialförsäkringsbalk (SFB).

Det finns inte tillgänglig statistik som visar hur många samordnade individuella planer som upprättas per år. Det är därför svårt för utredningen att uppskatta hur stor omfattning den föreslagna behandlingen kan komma att få. Det kan dock väntas att ett antal olika typer av uppgifter om varje person kommer att behandlas.

Vad gäller biståndsmottagare finns det en tydlig risk att uppgifter om enskilda samlas hos olika socialnämnder i kommuner runt om i landet. En sådan koncentration av uppgifter förekommer dock redan i dag, och detta väntas inte påverkas nämnvärt av utredningens förslag.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos respektive aktör som en konsekvens av utredningens förslag, syftar bland annat till att förbättra socialnämndens möjligheter att hjälpa enskilda att på sikt komma i egen försörjning. Den individuella planen ska upprättas när den enskilde har behov av insatser från fler än en aktör. Ändamålet är således att tillse att den enskilde får sina behov tillgodosedda. Det kan handla om insatser från socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller hälso- och sjukvården. Hos myndigheterna är ändamålet således att handlägga ärenden och hos hälso- och sjukvården är ändamålet att ge vård i enskilda fall.⁹⁶

Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning.

⁹⁶ 2 kap. 4 § patientdatalagen, 6 § SoLPuL och 12 § 1 SoLPuF, 4 § AfPuL och 114 kap. 8 § SFB.

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Uppgifterna som utredningen föreslår ska omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Utredningen konstaterar att de föreslagna uppgifterna skyddas av sekretess hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan med ett rakt skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion om offentlighet.⁹⁷ Hos socialnämnden och hälso- och sjukvården omfattas uppgifterna i stället av sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit.⁹⁸ Det innebär att sekretesskyddet är starkare hos socialtjänsten och hälso- och sjukvården än hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Uppgifterna bedöms dock ha ett tillräckligt skydd även hos de båda myndigheterna på grund av uppgifternas karaktär. Typiskt sett känsliga uppgifter lämnas normalt inte ut, även när uppgifterna skyddas med stöd av en bestämmelse med rakt skaderekvisit.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är låg.

De registrerades inflytande över behandlingen

De registrerades inflytande över behandlingen av deras personuppgifter har betydelse för bedömningen av vilka integritetsrisker som behandlingen medför. Personuppgiftsbehandlingen som kommer att ske på grund av utredningens förslag ska ske efter den enskildes samtycke och när det är möjligt tillsammans med den enskilde. Behandlingen bedöms därmed innebära ett mindre integritetsintrång. Vad som också påverkar bedömningen är emellertid förhållandet mellan parterna. En biståndssökande får normalt sett anses stå i beroendeförhållande till socialnämnden och befinner sig inte sällan i en utsatt position. Detta är förhållanden som ökar integritetsriskerna.

⁹⁷ Jfr 28 kap. 1 och 11 § OSL.

⁹⁸ Jfr 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.⁹⁹ Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.¹⁰⁰

⁹⁹ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.

¹⁰⁰ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.

Syftet med den föreslagna regleringen är att enskilda som har behov av insatser från fler än en aktör ska kunna få det på ett enkelt och effektivt sätt. Den föreslagna bestämmelsen är formulerad som en skyldighet för aktörerna att under vissa förutsättningar delta i sådan planering. Det är utredningens bedömning att aktörernas behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag har sin rättsliga grund i att det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige enligt artikel 6.1 c EU:s dataskyddsförordning. Det hindrar dock inte att även den rättsliga grunden att det är nödvändigt för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse enligt 6.1 e i förordningen är tillämplig.

I Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens registerförfattningar finns bestämmelser som säkerställer skydd för personuppgifter och de enskilda som berörs. Det är utredningens bedömning att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet inte är för långtgående i förhållande till behovet av den föreslagna regleringen. Det är således utredningens bedömning att en utökad uppgiftsskyldighet avseende vissa specificerade uppgifter är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.¹⁰¹

Tillsammans med den av utredningen föreslagna nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som föreslås.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

Utredningens förslag medför en utökad behandling av personuppgifter hos de olika aktörerna. En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag kan bland annat vara uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, hälsa, sociala förhållanden med mera. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter. Uppgifterna skyddas av sekretess hos respektive aktör, men med olika styrka. Det sekretesskydd

¹⁰¹ Jfr artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

som uppgifterna har hos socialnämnden och hälso- och sjukvården är starkare än det skydd uppgifterna har hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Även hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gäller emellertid sekretess för de uppgifter som kan uppfattas som känsliga för den enskilde. Sekretessskyddet bedöms därmed vara tillfredställande.

Spridningen av uppgifter bedöms minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Syftet med bestämmelsen är i huvudsak att förenkla för den enskilde samt att socialnämnden på ett bättre sätt ska kunna hjälpa hen till rehabilitering och därmed öka möjligheten att förebygga eller bryta ett långvarigt biståndsmottagande.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av en utökad informationsdelning i enlighet med förslagen är så starkt att det motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.10.9 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande direkta effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser för regioner, domstolar, civilsamhället, eller företag. Vidare förväntas inga mer betydande konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet eller annan brottslighet. Inte heller för den kommunala självstyrelsen eller i förhållande till Sveriges internationella åtaganden förväntas några mer betydande konsekvenser.

20.11 Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att en ny bestämmelse införs i socialtjänstlagen i vilken det klargörs att försörjningsstöd till boendekostnader ska lämnas till den som hyr en bostad i andra hand endast om hyresvärd, bostadsrätts-

förening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Om det finns särskilda skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande.

20.11.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen bedömer att förslaget på kort sikt inte leder till några betydande minskade kostnader för ekonomiskt bistånd. Visserligen kan regleringen medföra fler avslagsbeslut på ansökan om bistånd till boendekostnader för olovlig andrahandsuthyrning, men hushållet kommer fortsatt ha behov av någon form av boendekostnad. Det kan exempelvis vara så att kostnaden för andrahandshyran beviljas under en rådrumstid. Det kan också vara så att hushållet ordnar en annan boendelösning och då ansöker om den kostnaden eller, under vissa omständigheter, att kommunen beviljar bistånd till tillfälligt boende. Bedömningen görs mot bakgrunden av att kommunernas yttersta ansvar kvarstår.

Förslaget bedöms vidare inte öka den administrativa bördan för kommunsektorn, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.11.3 och 20.11.4). Utredningen bedömer således att förslaget sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.11.2 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, integration och socioekonomisk segregation

I avsnittet redogörs för förslagets långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Förslaget bör på sikt medföra att något fler än tidigare kvalificerar sig för bostadsbidrag. När endast godkända andrahandsuthyrningar kan bekostas av ekonomiskt bistånd kommer en del av de olovliga andrahandsboenden som det utgår ekonomiskt bistånd för i dag att ersättas av godkända hyresavtal som det, utöver ekonomiskt bistånd, också kan utgå bostadsbidrag för. Det innebär ingen effekt på de

offentliga finanserna som helhet, men det innebär en övervältring av kostnader från kommunerna (vars ekonomiska bistånd minskar) till staten (i form av bostadsbidrag). Denna övervältring är sannolikt så begränsad att den inte behöver regleras mellan kommun och stat.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Minskade möjligheter för förstahandshyresgäster att hyra ut sin bostad olovligen i andra hand till biståndsmottagare kan påverka rörligheten på bostadsmarknaden positivt genom att dessa bostäder i större utsträckning blir tillgängliga för bostadskön. Det innebär potentiellt fler förstahandskontrakt och färre andrahandskontrakt, vilket kan skapa en tryggare boendesituation för de boende. Det är samtidigt troligt att den med sämst position på bostadsmarknaden som vill bo i ett starkare socioekonomiskt område har lättare att få ett olovligt andrahandskontrakt än ett förstahandskontrakt i ett sådant område, och att sådana möjligheter då minskar till följd av förslaget. Eftersom den som har en sämre position på bostadsmarknaden oftare har en lägre socioekonomisk ställning, bidrar det i så fall till ökad socioekonomisk segregation. Samtidigt kan en stor andrahandsmarknad innebära att den som söker boende är mer beroende av egna kontakter än officiella köer, och denna mekanism kan potentiellt bidra i motsatt riktning.

Eftersom socioekonomisk ställning och etnicitet i hög grad hänger ihop kan förslaget även ha motsvarande effekter på etnisk segregation, och således integration. Det är även mycket möjligt att det finns andra mer svårdefinierade positiva effekter på integrationen av att ha en tryggare boendesituation.

Sammantaget konstaterar utredningen att effekter på integration samt socioekonomisk och etnisk segregation är mycket osäkra, men att nettoeffekterna sannolikt är små.

20.11.3 Konsekvenser för kommuner

I avsnittet redogörs för de konsekvenser som förslaget bedöms få för kommunerna på både kort och lång sikt.

Kommunernas administration

För kommunerna bedöms införandet av de nya bestämmelserna kunna ge upphov till ett visst merarbete i handläggningen av försörjningsstödet eftersom den biståndssökande som hyr en bostad i andra hand behöver visa att hyresavtalet avser en godkänd uthyrning. Det kan även medföra att det kommer att fattas fler avslagsbeslut i de fall där hyresvärdens godkännande saknas. Den ökade administrationen bedöms dock vara av mindre omfattning.

Liten ökning av behovet av tillfälligt boende

Ett krav på godkännande skulle kunna innebära att vissa hushåll inte kan bo kvar i sitt nuvarande boende och då ansöker om bistånd till tillfälligt boende, vilket kan innebära både ökad administration och ökade kostnader (tillfälligt boende tenderar att vara en dyrare boendeform) för kommunen. Även om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen inte innebär någon ovillkorlig rätt till bostad för enskilda medborgare har socialtjänsten det yttersta ansvaret för att personer får den hjälp och det stöd som de behöver. Utredningen bedömer dock att risken för att detta medför betydande ökade kostnader för kommunerna är låg. Dels har den enskilde ett ansvar för att i första hand själv, inom ramen för sin förmåga, ordna sin boendsituation, dels har det i utredningens kontakter med kommuner som tidigare ställt krav på godkännande vid ansökan om bistånd vid hyra av bostad i andra hand som regel inte framkommit att detta medfört ökade kostnader för tillfälligt boende. Utredningens bedömning är dessutom att den möjlighet som utredningen föreslår om att socialnämnden under en övergångsperiod ska kunna godkänna boendekostnaden i avvaktan på att hushållet ordnar med lämplig boendelösning, kan förväntas förebygga eventuella ökade kostnader för tillfälligt boende.

20.11.4 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag kan i viss mån förväntas leda till ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget bedöms därmed medföra en något ökad tillströmning av ärenden till domstolarna. Ökningen bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.11.5 Konsekvenser för enskilda

Förslaget bedöms innebära en viss inskränkning av den enskildes rätt till självbestämmande. Den enskildes rätt till självbestämmande ska vägas mot att olovlig andrahandsuthyrning är en otrygg boendeform som inte harmoniserar med hyreslagstiftningen, folkbokföringslagen, kommunernas brottsförebyggande arbete eller reglerna om bostadsbidrag.

Förslaget kan också påverka enskildas bostadssituation, i synnerhet grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Grupper som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden är troligen i större utsträckning hänvisade till osäkra eller otillåtna boendelösningar. Det kan handla om hushåll med svag ekonomi, som är nya på bostadsmarknaden och saknar kötid, fast inkomst eller referenser. Att införa utredningens förslag kan till viss del försvåra för dessa hushåll på kort sikt om de bor i olovliga andrahandsuthyrningar.

Utöver hushållets individuella förutsättningar kan även variationer i den lokala bostadsmarknaden påverka konsekvenser av ett krav på godkännande. I de kommuner där det finns goda möjligheter att få en bostad även för den som har en svag förankring på bostadsmarknaden finns det troligen mindre risk för negativa effekter i jämförelse med kommuner med en mer ansträngd bostadsmarknad. Tillgången till bostäder är generellt sett högre i mindre kommuner och utanför centralorterna. Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät så rådde det

2023 underskott i en stor majoritet av kommunerna inom Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö, medan det rådde balans eller överskott i en stor majoritet av kommunerna med högst 25 000 invånare. Vidare var det oftare underskott på centralorterna.¹⁰² Mot bakgrund av detta kan de negativa kortsiktiga konsekvenserna bli mer påtagliga för dem som bor i större kommuner och i centralorter. Samtidigt förväntas förslaget ge gruppen bättre möjligheter till en tryggare boendeform på längre sikt.

20.11.6 Konsekvenser för barn

Den olovliga andrahandsuthyrningen är förknippad med en rad negativa konsekvenser för barn som bor i sådana boendelösningar. Det utgör en otrygg och osäker boendeform som kan medföra att barn med kort varsel tvingas att flytta från sin bostad alternativt bli bostadslösa. På lång sikt är en sådan boendeform som regel inte förenlig med barnets bästa. Utredningen bedömer därmed att förslaget kommer att verka för en tryggare boendemiljö för barn.

På kort sikt skulle dock kravet på godkännande kunna innebära att även biståndshushåll med barn som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan få avslag på ansökan om bistånd för hyreskostnaden. Det kan medföra en besvärlig situation för familjer som då behöver lösa sin boendesituation på annat sätt. I vilken utsträckning och på vilket sätt barn påverkas kommer att skilja sig beroende på förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden samt hushållets individuella förutsättningar att kunna ordna annat boende. Utredningens förslag på införande av ett krav på godkännande ska vidare kunna frångås om det finns särskilda skäl. Kommunen har dessutom alltid det yttersta ansvaret om den enskilde inte själv kan lösa sin situation. Förslaget bedöms därför även vara i enlighet med barnkonventionen.

¹⁰² Se www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket, hämtad 2024-10-04.

20.11.7 Konsekvenser för civilsamhället

Att hushåll nekas bistånd till boendekostnader för olovliga andrahandsuthyrningar bedöms kunna innebära en potentiell risk för att fler hushåll vänder sig till civilsamhällets organisationer för att söka hjälp med boende. Det är dock kommunen som har det yttersta ansvaret i akuta nödsituationer och därmed bedöms denna risk som låg. Sammantaget bedöms det inte uppstå några mer betydande konsekvenser för civilsamhället.

20.11.8 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag om krav på hyresvärdens godkännande vid bistånd till boendekostnad för hyra av bostad i andra hand kan medföra att fastighetsägare får bättre möjligheter att förvalta fastigheten. Den som bor i andra hand utan hyresvärdens godkännande kan vara mindre benägen att anmäla allvarliga fel och brister i lägenheten på grund av risken att bli påkommen. Det kan resultera i att till exempel vattenläckor inte anmäls i tid vilket i sig kan orsaka dyra skador för såväl fastighetsägaren som de boende.

Enligt utredningen Bättre information om hyresbostäder¹⁰³ omfattar den olovliga andrahandsuthyrningen under 10 procent av hyresrättsbeståndet. Olovlig andrahandsuthyrning är sannolikt mest vanligt förekommande i lägenheter med centrala lägen, lägenheter med låga hyror samt i fastigheter med många lägenheter.¹⁰⁴ Det är okänt hur stor del av den olovliga andrahandsuthyrningen som består av att hyran bekostas av ekonomiskt bistånd.

Utredningen Bättre information om hyresbostäder har även sammanställt antalet företag som har huvudsakliga verksamhet inom uthyrning och förvaltning av egna eller arrenderade bostäder i förhållande till företagens storlek. De visar att en kraftig majoritet, 83 procent, av dessa företag 2023 utgjordes av ensamföretag, det vill säga företag utan anställda. Företag med noll till nio anställda utgör 98 procent av de aktuella företagen. Samtidigt finns det även medelstora och stora företag representerade. För de företag som saknar anställda antar den utredningen att förvaltningen troligen hanteras av ett annat företag.

¹⁰³ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder.

¹⁰⁴ SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 110–113.

Utifrån att små företag utgör en mycket tydlig majoritet av företagen inom uthyrning och förvaltning kan små företag komma att påverkas i större utsträckning än större företag av utredningens förslag.

20.11.9 Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget förväntas motverka sådan välfärdsbrottslighet som hänger samman med felaktig folkbokföring eftersom olovliga andrahandsupplåtelser i bredare bemärkelse, kan kopplas samman med till exempel felaktig folkbokföring och skenseparationer¹⁰⁵. Sådana företeelser kan riskera att ersättningar och bidrag från flera olika myndigheter utgår felaktigt.

Konsekvenser för annan brottslighet

Det är ett brott att hyra ut sin lägenhet i andra hand utan hyresvärdens samtycke och att ta ut en oskäligen hyra. Förslaget om att försörjningsstöd inte kan beviljas för att betala hyra för en icke godkänd andrahandsuthyrning, oavsett om hyresnivån kan anses oskäligen eller inte, kan därmed förväntas motverka sådan brottslighet.

20.11.10 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget bedöms innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Samtidigt utgör olovlig andrahandsuthyrning en otrygg boendeform som inte harmoniserar med andra regelverk. Vidare kvarstår kommunens yttersta ansvar och möjlighet att göra indivi-

¹⁰⁵ Se till exempel SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden s. 103 och 120.

duella behovsbedömningar. Den begränsade inskränkning som förslaget innebär i den kommunala självstyrelsen bedöms därför vara proportionerlig och godtagbar.

20.11.11 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Den olovliga andrahandsuthyrningen är förknippad med en rad negativa konsekvenser för både barn och vuxna som bor i sådana boendelösningar. Det utgör en otrygg och osäker boendeform som kan medföra att en person med kort varsel tvingas att flytta från sin bostad alternativt bli bostadslös. Den som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand har inte samma rättigheter som en hyresgäst som hyr med ett godkänt kontrakt. Dessa personer kan vara mindre benägna att kontakta hyresvärderna för att anmäla allvarliga fel och brister i lägenheten på grund av risken att bli påkomna. Det kan även riskera att bli svårt att komma vidare in på den ordinarie bostadsmarknaden eftersom många hyresvärdar ställer krav på boenderefrens. Förslaget kommer därmed sammantaget verka för att skapa tryggare boendevillkor för biståndsmottagare.

På kort sikt kan dock kravet på godkännande innebära att biståndsmottagare som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan få avslag på ansökan om bistånd för hyreskostnaden. Det kan medföra en besvärlig situation eftersom den enskilde då behöver lösa sin boendesituation på annat sätt. I vilken utsträckning och på vilket sätt den enskilde påverkas kommer att skilja sig åt beroende på förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden, hushållets individuella förutsättningar att kunna ordna annat boende och om socialnämnden beviljar rådrum under en övergångstid.

Vidare föreslår utredningen att den föreslagna bestämmelsen kompletteras med en möjlighet för socialnämnden att kunna frånga kravet på godkännande om det finns särskilda skäl. Kommunen har dessutom alltid det yttersta ansvaret om den enskilde inte själv kan lösa sin situation. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

20.11.12 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet eller biståndsmottagande. Förslaget bedöms inte heller ha några mer betydande långsiktiga effekter på inkomstfördelning eller ekonomisk jämställdhet. Vidare bedöms förslaget inte heller medföra några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter eller personlig integritet.

Förslaget kan däremot påverka rörligheten på bostadsmarknaden. Minskade möjligheter för förstahandshyresgäster att hyra ut olovligen i andra hand till biståndsmottagare kan i viss mån påverka rörligheten på bostadsmarknaden positivt genom att dessa bostäder återgår och blir tillgängliga för bostadskön när de inte längre hyrs ut i andra hand olovligen. Förslaget kan samtidigt leda till minskad rörlighet på bostadsmarknaden genom att bostäder inte erbjuds till de som behöver dem på kort sikt.

20.12 Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att införa ett krav som innebär att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, utöver vad som följer av en akut nödsituation, endast kan beviljas till den som uppfyller kraven för att vistas i Sverige.

20.12.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen bedömer att förslaget på kort sikt skulle kunna leda till minskade kostnader för ekonomiskt bistånd. De minskade kostnaderna bedöms dock vara av försumbar storlek eftersom utredningens kartläggning i kapitel 19 visar att det är få biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd och eftersom det bistånd som beviljas redan i stor utsträckning begränsas till bistånd för att avvärja en akut nödsituation. Förslaget bedöms vidare inte öka den administrativa bördan för kommunerna, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.12.2 och

20.12.3). Förslaget bedöms således sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.12.2 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna bedöms hantera få ansökningar av bistånd från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Varje ansökan kan dock innebära komplicerade och tidskrävande utredningar och bedömningar. Förslaget bedöms sammantaget medföra en viss minskning av de administrativa kostnaderna för handläggning, men av försumbar betydelse.

20.12.3 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Mot bakgrund av att det är få av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som vänder sig till socialtjänsten för att ansöka om bistånd förväntas inte förslaget medföra någon nämnvärd ökad tillströmning av ärenden till domstolarna.

20.12.4 Konsekvenser för enskilda

Personer som vistas i Sverige utan tillstånd har redan i dag endast i undantagsfall rätt till ekonomiskt bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation. För personer som saknar tillstånd att vistas i landet skulle ett förbud mot att bevilja bistånd kunna leda till att fler riskerar att hamna i en utsatt situation. Utifrån att förslaget berör förhållandevis få biståndssökande och att huvudregeln redan i dag är att endast bistånd i akuta nödsituationer beviljas bedömer dock utredningen att denna konsekvens är av mycket begränsad omfattning.

20.12.5 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag innebär att ett konkret krav införs i socialtjänstlagen som innebär att ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen som utgångspunkt endast ska beviljas till personer som vistas lagligen i Sverige. Kravet innebär inte någon inskränkning av kommuners möjlighet att bevilja andra former av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen. Kravet påverkar inte heller den grundläggande principen i socialtjänstlagen om kommuners yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Kravet omfattar både vuxna och barn. Detta innebär att barn som befinner sig i en kommun men som vistas i Sverige utan tillstånd inte kommer ha rätt till ekonomiskt bistånd, utöver vad som följer av en akut nödsituation.

Utredningens kartläggning visar att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Det bistånd som beviljas är företrädesvis bistånd i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen. I några kommuner har biståndssökande barnfamiljer dock kunnat beviljas bistånd avseende barnens del av norm och boendekostnader. Det rör sig om ett fåtal ärenden och bistånd i begränsad omfattning eftersom bistånd enligt skälig levnadsnivå inte beviljas till hela hushållet, utan endast till barn i hushållet. Kravet kommer således ha negativa effekter på den ekonomiska standarden för barn i de hushåll som påverkas. Kommuner ska fortsatt kunna bevilja bistånd i akuta nödsituationer men sådant bistånd beviljas i regel för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter och anses inte vara tillräckligt för att barn ska uppnå en skälig levnadsnivå.

Kravet kommer även innebära att avsteg görs från barns rätt till skälig levnadsstandard på grund av barnets vårdnadshavares beslut att vistas i landet utan tillstånd. Barns rätt till skälig levnadsstandard villkoras enligt förslaget till att vistelsen i landet ska vara legal, trots att det inte är barnet som ansvarar för föräldrarnas agerande.

Sammantaget innebär förslaget att kommunerna fråntas möjligheten att i enskilda fall, utifrån barnets bästa, tillförsäkra barn som vistas i Sverige utan tillstånd en skälig levnadsnivå.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

I barnkonventionen fastställs varje barns rätt till social trygghet och den levnadsstandard som krävs för att kunna utvecklas. Icke-diskrimineringsprincipen i barnkonventionen innebär att konventionsstaterna inte får diskriminera barn men också att staterna behöver se till att *alla* barn kommer i åtnjutande av sina rättigheter enligt konventionen på ett icke-diskriminerande sätt. All särbehandling grundad på migrationsrättslig status ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter.¹⁰⁶

Situationen för migrantbarn i Sverige har uppmärksammats av FN:s barnrättskommitté som i sin senaste granskning av Sverige uppmanat Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna i konventionen för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.¹⁰⁷ Kommittén noterade även med oro att ett relativt stort antal barn i Sverige levde i fattigdom och påpekade att barn i migrationssituationer oftare drabbas av ekonomiska svårigheter än barn med hemvist i Sverige.¹⁰⁸

Införande av ett krav på laglig vistelse kommer innebära att barns migrationsrättsliga status kommer vara avgörande för barnets förutsättningar att beviljas ekonomiskt bistånd. En sådan reglering är inte förenlig med likabehandlingsprincipen i barnkonventionen. Kravet kommer även innebära en inskränkning av barns grundläggande rättigheter enligt konventionen eftersom de, till skillnad från i dag, endast kommer att kunna beviljas bistånd i akuta nödsituationer. Bistånd i akuta nödsituationer beviljas i regel för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter. Sådant bistånd är inte tillräckligt för att barn ska uppnå en skälig levnadsnivå.

20.12.6 Konsekvenser för civilsamhället

Flera av civilsamhällets aktörer bidrar med boende, mat, vård och rådgivning till personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd och som inte får stöd från socialförsäkringssystemet eller socialtjänsten. Rapporter från civilsamhället visar att behoven hos personer som är

¹⁰⁶ CRC/C/GC/2017/22, p. 22.

¹⁰⁷ CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 43.

¹⁰⁸ CRC/C/SWE/CO/5, p. 47 och 48.

så kallade papperslösa upplevs öka. Utredningens förslag medför troligen att än fler personer kommer att vända sig till civilsamhället. Samtidigt är det till antalet få biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige vilket innebär att det inte borde bli någon större övervältringseffekt. Sammantaget bedömer utredningen därför att förslaget i viss mån kan leda till ett ökat tryck på civilsamhället för att fler och i större utsträckning kommer att vända sig till civilsamhället, men att effekten totalt sett är liten.

20.12.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. I dagsläget innebär principen om det yttersta ansvaret att socialtjänsten ska göra en individuell behovsbedömning av den enskildes behov och att den enskilde kan beviljas bistånd med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.¹⁰⁹

Införande av ett förbud för kommuner att bevilja bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd kommer innebära en inskränkning av möjligheten att bevilja bistånd utifrån individuella bedömningar av enskildas faktiska behov. Kommuner kommer dock fortsatt ha möjlighet att inom ramen för det yttersta ansvaret bevilja bistånd vid akuta nödsituationer.

En inskränkning av möjligheten att göra individuella behovsbedömningar innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Inskränkningar ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip, det vill säga en bedömning av om det ändamål som ett förbud avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Utredningen har övervägt att införa ett krav som inte omfattar bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Ytterligare

¹⁰⁹ Av 1 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår dock att särskilda regler gäller för personer som omfattas av lagens personkrets.

ett alternativt förslag som utredningen har övervägt är att införa ett krav som inte omfattar bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Dock bedöms dessa alternativ inte vara tillräckliga för att i praktiken utgöra ett förbud för kommuner att bevilja bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningens uppdrag enligt direktivet kan därmed inte tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget innebär en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.12.8 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

I detta avsnitt beskrivs förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.

Kravet är inte förenligt med konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Det ställs höga krav för att Sverige ska få begränsa rättigheterna i ESK-konventionen i förhållande till personer som vistas i landet utan tillstånd. Rätten till social trygghet och skälig levnadsstandard kan under vissa förutsättningar begränsas men sådana inskränkningar måste vara proportionerliga och rimliga i förhållande till syftet med inskränkningen. Om avsiktligt bakåttsträvande (regressiva) åtgärder vidtas åligger det staten att visa att alla alternativ noggrant har övervägts och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.¹¹⁰ Vidare innebär förbudet mot diskriminering att särbehandling baserad på nationalitet eller legal status ska vara lagenlig, ha ett legitimt mål och vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvarde målet.

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är därmed fråga om ett begränsat antal ärenden. Det bistånd som beviljas är företrädesvis bistånd i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen.

¹¹⁰ E/C.12/GC/19, p. 4 (b), p. 36–38 och p. 42.

Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt konventionen, inklusive förbundet mot diskriminering, och med hänsyn till att det är fråga om ett begränsat antal ärenden och de allvarliga konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilda individen, bedömer utredningen att det inte föreligger sådana tungt vägande skäl som krävs för att införa ett krav som innebär att ekonomiskt bistånd som huvudregel inte ska beviljas till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Kravet är inte förenligt med Europakonventionen

Rättigheterna i Europakonventionen gäller samtliga personer som befinner sig inom en medlemsstats jurisdiktion, om inte något annat anges.

Utredningens förslag är utformat på ett sådant sätt att det riktar sig till en avgränsad grupp, baserat på gruppens migrationsrättsliga status. Sådan olikbehandling kan utgöra grund för diskriminering. Dock har Europadomstolen även uttalat att det finns ett visst utrymme för stater att särbehandla personer utifrån migrationsrättslig status vad gäller rättigheter som till största delen är socioekonomiska. Olikbehandling kan därmed vara berättigat, men det krävs att det är objektivt motiverat och proportionerligt.¹¹¹

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är fråga om ett begränsat antal ärenden och det är företrädesvis bistånd i akuta nödsituationer som beviljas. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att sådan olikbehandling som förslaget innebär inte kan anses vara en proportionerlig åtgärd.

Kravet är inte fullt ut förenligt med Europarådets sociala stadga

Rättigheterna i Europarådets sociala stadga är till viss del begränsade vad gäller personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Dessa personer har dock rätt till grundläggande stöd motsvarande de behov som tillgodoses genom kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.

¹¹¹ Europadomstolens dom i Bah mot Storbritannien den 27 september 2011, p. 47.

Utredningens förslag bedöms därmed vara förenligt med stadgan i denna del.

Vad gäller barns rättigheter har Europarådets kommitté för sociala rättigheter uttalat att barn som vistas olovligen i ett land ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende. Kommittén har även, med hänvisning till bland annat barnkonventionen, fastställt att principen om barnets bästa är bindande vid tillämpningen av konventionen.¹¹² Införande av ett generellt krav som innebär att barn som vistas i Sverige utan tillstånd inte längre garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende är således inte fullt förenligt med Europarådets sociala stadga.

20.12.9 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte ha några mer betydande effekter på vare sig inkomstfördelningen, den ekonomiska jämställdheten, sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet eller biståndsmottagande. Förslaget bedöms inte heller ha några mer betydande långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration eller socioekonomisk segregation.

Några mer betydande konsekvenser väntas inte heller för statliga myndigheter, regioner eller företag. Förslaget förväntas inte få några mer betydande konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet. Inga mer betydande konsekvenser förväntas heller för personlig integritet.

20.13 Uppdrag och utredningar

I detta avsnitt redovisar utredningen den bedömda omfattningen på den utredning och de regeringsuppdrag som utredningen föreslår.

¹¹² Europarådets kommitté för sociala rättigheter, Defence for Children International mot Belgien, p. 28, 30 och 35 och Defence for Children International mot Nederländerna, p. 48 och 66.

20.13.1 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram informationsmaterial och statistik om jobbpremien

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag av regeringen att ta fram ett informationsmaterial som kommunerna kan använda för att informera den som kvalificerat sig för jobbpremien. Vidare föreslår utredningen att Socialstyrelsen, som redan ansvarig statistikmyndighet över exempelvis ekonomiskt bistånd, också får i uppdrag att ta fram löpande statistik om jobbpremien. För båda uppdragen bedömer utredningen att Socialstyrelsen behöver tillföras 2 miljoner kronor totalt, medel som motsvarar kostnaden för 2 årsarbetskrafter.

20.13.2 Uppdrag till IFAU om utvärdering av jobbpremien

Utredningen föreslår att IFAU ges i uppdrag att utvärdera arbetsmarknadseffekterna av jobbpremien. För genomförandet av uppdraget beräknar utredningen att IFAU får kostnader på 2 miljoner kronor, motsvarande 2 årsarbetskrafter. Medlen bör tillföras myndigheten.

20.13.3 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande

Utredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande. Uppdraget innebär att myndigheten ska ta fram ett nationellt stöd till yrkesutövare inom socialtjänsten både när det gäller att *förebygga* att ett biståndsmottagande blir långvarigt och när det gäller att *bryta* ett långvarigt biståndsmottagande. Kunskapsstödet ska vara evidensbaserat och utgå från relevant forskning, samt innefatta befintliga kunskapsbaserade metoder. Stödet behöver utformas på ett sådant sätt att det är enkelt för kommunerna att tillgodogöra sig kunskapen och använda den för att ge stöd till självförsörjning. Att genomföra uppdraget bedöms medföra en kostnad på 4 miljoner kronor, motsvarande 4 årsarbetskrafter. Medel motsvarande kostnaden bör tillföras Socialstyrelsen.

20.13.4 Utredning om insamling av data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser

Utredningen föreslår att regeringen bör tillsätta en utredning som får i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers kausala effekter. Utredningen ska vidare föreslå vilka data som ska samlas in, hur insamlingen av data ska bedrivas och vilken aktör som ska vara ansvarig för handhavandet av den data som samlats in. I detta arbete ska även de rättsliga förutsättningarna analyseras avseende bland annat kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd samt offentlighets- och sekretessbestämmelser.

Utredningen bedöms vara omfattande och kräva kompetens från olika verksamhetsområden så som juridik, statistik och nationalekonomi. Utredningstiden bedöms till två år och kräver 3 årsarbetskrafter per år. Kostnaden beräknas därför till 6 miljoner kronor.

20.13.5 Framtagande av underlag för läkarintyg och stöd för bedömningen

Regeringen föreslås ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintyg från hälso- och sjukvården till socialnämnden. Uppdraget bedöms medföra kostnader på 1 miljon kronor, motsvarande 1 årsarbetskraft. Medel motsvarande kostnaderna bör tillföras Socialstyrelsen.

Uppdraget om att ta fram ett handläggarstöd för bedömning av läkarintygen bedöms medföra kostnader för Socialstyrelsen och Försäkringskassan motsvarande 3 årsarbetskrafter, motsvarande en kostnad för Socialstyrelsen på 2 miljoner kronor och för Försäkringskassan på 1 miljon kronor. Medel motsvarande kostnaderna bör tillföras myndigheterna.

20.13.6 Nationellt kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI

Uppdraget innebär att ta fram, sprida samt följa upp ett kunskapsstöd som riktar sig till yrkesutövare hos de olika aktörerna i arbetet med att stödja sjukskrivna utan SGI att återfå arbetsförmåga. Socialstyrelsen föreslås, utifrån sin roll som kunskapsmyndighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, att få i uppdrag att samordna framtagandet. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska implementera kunskapsstödet i sin ordinarie verksamhet och Socialstyrelsen får motsvarande uppdrag för kommuner och regioner. Utredningens förslag om kunskap om samordnad individuell plan bör ingå i samma uppdrag.

Uppdraget bedöms medföra kostnader för de tre myndigheterna motsvarande totalt 6 årsarbetskrafter, motsvarande en kostnad på 4 miljoner kronor för Socialstyrelsen och 1 miljon kronor vardera för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Medel motsvarande kostnaderna bör tillföras myndigheterna.

20.14 Sammanfattande bedömning av förslagens samlade konsekvenser

Utredningens olika förslag är i stor utsträckning tänkta att kunna genomföras oberoende av varandra och därför redovisas konsekvenserna i huvudsak per förslag i detta kapitel. I detta avsnitt ges dock en kortfattad bedömning av konsekvenserna av alla förslag i betänkandet samlat. För utförligare resonemang och motivering till bedömningarna hänvisas till respektive förslag. Vissa mer övergripande konsekvenser beskrivs endast i denna samlade bedömning.

Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. De samlade konsekvenserna kommer därför att diskuteras utifrån att *antingen* bidragstaket *eller* begränsningsregeln för större hushåll införs.

20.14.1 Effekter på de offentliga finanserna

I detta avsnitt redovisas övergripande hur de offentliga kostnaderna påverkas om utredningens förslag införs. En mer detaljerad beskrivning ges i avsnitt 20.15 där finansiering och effekten på anslag i statens budget presenteras. Förslagen påverkar inte de offentliga intäkterna.

Införande av en modell för ett bidragstak, en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln för större hushåll beräknas minska de offentliga kostnaderna införandeåret och åren därefter. Införande av en tillfällig jobbpremie, en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och läkarintyg för biståndssökande beräknas öka de offentliga kostnaderna. Även de föreslagna uppdragen och utredningen medför ökade offentliga kostnader. På lång sikt är det emellertid endast läkarintygen som medför ökade kostnader.

För införandeåret 2027 bedöms de offentliga kostnaderna sammantaget minska med cirka 837,5 miljoner kronor om bidragstaket införs. Om i stället begränsningsregeln för större hushåll införs bedöms de offentliga kostnaderna minska med 91,5 miljoner kronor införandeåret 2027.

20.14.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Av utredningens förslag är det bidragstaket, begränsningsregeln för större hushåll, en moderniserad riksnorm och jobbpremien som har direkta effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten. I detta avsnitt beskrivs de samlade effekterna om dessa förslag införs.

Inkomstfördelningen

I detta avsnitt beskrivs effekter för inkomstfördelning beroende på om bidragstaket eller begränsningsregeln införs.

Bidragstaket, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Det föreslagna bidragstaket och en moderniserad riksnorm beräknas sammantaget minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt högst 1,2 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 12,6 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar.¹¹³ Andelen med en låg relativ ekonomisk standard ökar marginellt. Jobbpremien bedöms ha marginell betydelse, men kan bidra till en något minskad inkomstspridning.

Begränsningsregeln för större hushåll, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Den föreslagna begränsningsregeln för större hushåll och en moderniserad riksnorm beräknas sammantaget minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt högst 0,4 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 minskar med i genomsnitt 1,9 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något. Andelen med en låg relativ ekonomisk standard är oförändrat. Jobbpremien bedöms ha marginell betydelse, men kan bidra till en något minskad inkomstspridning.

Den ekonomiska jämställdheten

I detta avsnitt beskrivs hur den ekonomiska jämställdheten påverkas beroende på om bidragstaket eller begränsningsregeln införs.

Bidragstaket, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Bidragstaket, en moderniserad riksnorm och jobbpremien sammantaget påverkar kvinnor i lägre grad än det påverkar män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 11,9 procent till följd av bidragstaket och en moderniserad riksnorm, medan de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 13,7 procent. Att in-

¹¹³ Storleken på förändringen påverkas av överskattningen av antalet biståndshushåll och anges därför inte (se vidare bilaga 4).

förandet av förslagen i genomsnitt påverkar kvinnor i lägre grad drivs av att bidragstaket minskar försörjningsstödet mindre för ensamstående med barn än för sammanboende med barn, och andelen ensamstående med barn är större bland kvinnorna än bland männen. Jobbpremien bedöms bidra till en något minskad ekonomisk jämställdhet.

Begränsningsregeln för större hushåll, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Begränsningsregeln, en moderniserad riksnorm och jobbpremien sammantaget påverkar kvinnor i högre grad än det påverkar män. En ny riksnorm och begränsningsregeln beräknas sammantaget minska de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst med i genomsnitt 2,3 procent, och de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 1,1 procent. Den större minskningen för kvinnor är en följd av att fler kvinnor än män är ensamstående med barn och både den moderniserade riksnormen och begränsningsregeln påverkar hushåll med barn i högre grad än hushåll utan barn. Även jobbpremien bedöms bidra till en något minskad ekonomisk jämställdhet.

20.14.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Vilja och möjligheter att arbeta är centrala begrepp för att förklara övergång från biståndsmottagande till arbete. För den utan vilja spelar det liten roll om möjligheten att arbeta finns eller inte, och för den utan möjligheter spelar det ingen roll om det finns en vilja att arbeta eller inte. Utredningens förslag syftar både till att öka viljan och att öka möjligheterna att arbeta bland biståndsmottagare.

Ökad vilja att arbeta

Utredningens förslag om ett bidragstak, en moderniserad riksnorm och en begränsningsregel för större hushåll innebär alla sänkta nivåer av försörjningsstödet för vissa hushåll. Dessa förslag ökar således det

ekonomiska utbytet av arbete. Även jobbpremien ökar i viss mån det ekonomiska utbytet av arbete. Den sammantagna effekten på det ekonomiska utbytet av arbete är relativt stor, i synnerhet om bidragstaket i stället för begränsningsregeln införs.

Viljan att arbeta kan även påverkas av förslaget om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering. Deltagande i insatser, eller vetskapen om potentiellt deltagande framöver, kan påverka viljan att arbeta om det upplevs som mindre tilltalande att inte arbeta när fritiden ändå elimineras. Vidare bedöms förslaget om ökad uppgiftsskyldighet innebära en ökad risk för sanktion för den arbetslöse som inte följer regelverket, vilket också kan bidra till ökad vilja eller ansträngning att finna arbete. Förslaget om krav på läkarintyg innebär en minskad risk för att personer felaktigt bedöms ha nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, vilket kan medföra att fler klassificeras som arbetslösa med krav att stå till arbetsmarknadens förfogande. För dessa individer är det möjligt att viljan att arbeta inte ökar, men däremot bör ansträngningen att finna arbete öka när kraven skärps.

Sammantaget bedöms utredningens förslag på ett tydligt sätt kunna öka viljan att arbeta eller ansträngningen att finna arbete. Effekten är störst om bidragstaket införs.

Ökade möjligheter att arbeta

Förslagen om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering, krav på läkarintyg och ökade möjligheter för kommunerna att initiera samordnad individuell plan kan alla leda till att personer som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom i större utsträckning får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmågan. Detta ökar möjligheten att på sikt kunna få och klara av ett arbete.

Förslagen om kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande och att data över kommunala arbetsmarknadsinsatser ska samlas in bedöms på sikt kunna leda till att biståndsmottagare generellt sett i större utsträckning får ta del av effektivt stöd och således att deras möjligheter att arbeta stärks. Eftersom effekterna är mycket långsiktiga, i synnerhet avseende förslaget om data över kommunala arbetsmarknadsinsatser, och svåra att ta ställning till på grund av att de beror på hur uppdragen/utredningen

genomförs, gör utredningen ingen mer detaljerad bedömning avseende dessa förslag. I den mån förslaget om data över kommunala arbetsmarknadsinsatser leder till fler effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare, bedömer utredningen att det skulle kunna vara ett av, eller till och med det, viktigaste förslaget för att öka biståndsmottagares möjligheter att arbeta på sikt. Detta gäller under förutsättning att effektutvärderingarnas resultat tillvaratas och leder till effektivare insatser.

Bidragstaket bedöms samtidigt kunna leda till sämre utbildningsutfall för barn i berörda biståndshushåll. Bidragstaket kan även leda till att färre personer i behov av stöd och insatser erbjuds sådant stöd, eftersom förslaget innebär att färre är berättigade till försörjningsstöd och således även till socialtjänstens stöd och insatser. Båda dessa mekanismer kan bidra till försämrade möjligheter att arbeta på längre sikt. Även om dessa effekter potentiellt kan uppstå även för begränsningsregeln bedöms de i det fallet vara av försumbar storlek, eftersom betydligt färre påverkas och i betydligt mindre utsträckning.

Sammantaget bedöms utredningens förslag öka möjligheterna att arbeta för biståndsmottagare, men effekterna är osäkra och troligen mycket långsiktiga.

Utredningens förslag bedöms få en större effekt om de genomförs sammantaget än om de införs var för sig

De olika förslagen som kan påverka viljan att arbeta bedöms alla var för sig öka sysselsättningen genom att övergången till arbete påskynas, men i förhållandevis liten utsträckning. Att de enskilda förslagen bedöms ha relativt begränsade effekter på sysselsättning och biståndsmottagande motiveras av tidigare empiriska skattningar av liknande reformer, och att biståndsmottagarna i utgångsläget i många fall bedöms ha bristande möjligheter att kunna få och klara av ett arbete. Om möjligheterna att arbeta bland biståndsmottagare ökar, förväntas åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna att få mer positiva effekter. De av utredningens förslag som ökar biståndsmottagarnas möjligheter att arbeta bedöms därför kunna leda till att de förslag som ökar viljan att arbeta blir mer verkningsfulla. Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta kan vidare öka motivationen att delta i olika insatser som kan leda till arbete, och således potentiellt även förbättra utfallet av dessa insatser. Effekterna på sysselsättning och

biståndsmottagande av utredningens samlade förslag bedöms därför förstärka varandra och på lång sikt vara större än summan av de enskilda förslagens separata långsiktiga effekter.

Utredningens förslag bedöms sammantaget ha en tydlig positiv effekt i termer av ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande på både kort och lång sikt

Sammantaget bedöms utredningens förslag tydligt öka sysselsättningen och därigenom minska biståndsmottagandet på både kort och lång sikt. Effekten på kort sikt blir större om bidragstaket genomförs än om begränsningsregeln för större hushåll införs. Det beror på att bidragstaket påverkar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta i betydligt större utsträckning. Bidragstaket bedöms även leda till en större direkt minskning av antalet biståndsmottagare (färre är berättigade till försörjningsstöd). På lång sikt är det osäkert vilket förslag som ökar sysselsättningen och minskar biståndsmottagande mest, eftersom bidragstaket även bedöms kunna få vissa mer indirekta negativa effekter på lång sikt. Oavsett vilket av förslagen som införs bedöms dock den samlade effekten kunna vara av en inte helt obetydlig storlek. Effekterna av förslagen som påverkar viljan att arbeta eller ansträngningen att finna arbete bedöms vara större på kort än på lång sikt. Samtidigt bedöms förslagen som ökar möjligheterna att arbeta endast påverka sysselsättningen på lång eller mycket lång sikt. Sammantaget är det därför osäkert om effekterna på sysselsättning och därigenom biståndsmottagande totalt sett är störst på kort eller lång sikt.

Avslutningsvis kan konstateras att även arbetskraftsdeltagandet förväntas öka när fler biståndsmottagare deltar i arbetskraften, till exempel till följd av ökade drivkrafter att arbeta och att fler återfår arbetsförmåga. Effekten på arbetslösheten kan därför gå i båda riktningarna.

Sysselsättningseffekterna bedöms bli större i regioner med högre efterfrågan på arbetskraft

Förslagen som ökar de ekonomiska drivkrafterna bedöms ha större positiva sysselsättningseffekter i regioner med en högre efterfrågan på arbetskraft. Detta baseras bland annat på att Dustmann m.fl. (2024a) finner att sysselsättningseffekterna av den kraftiga minskningen av biståndet riktat mot nyanlända i samband med Starthjälp-reformen var mycket mer positiva i kommuner med hög efterfrågan på arbetskraft (se vidare avsnitt 6.3.2).

Effekterna av de förslag som ökar möjligheterna att arbeta bedöms också bli mer positiva i kommuner med hög efterfrågan på arbetskraft. Till exempel kommer den som återfår arbetsförmågan att ha en större sannolikhet att i nästa steg kunna få ett arbete i kommuner med högre efterfrågan på arbetskraft.

Det är svårt att mäta efterfrågan på arbetskraft med vanliga utfallsmått på arbetsmarknaden. Om sysselsättningsgraden bland utrikes födda används, i likhet med vad Dustmann m.fl. (2024a) gör, var efterfrågan 2023 högst i Norrbotten, Stockholm, Västerbotten, Halland samt Jämtland, och lägst i Blekinge, Gotland, Gävleborg, Skåne samt Södermanland.¹¹⁴ Om i stället arbetslösheten bland personer med högst förgymnasial utbildning används som mått, var efterfrågan kvartal 3 2024 högst i Västerbotten, Stockholm, Norrbotten, Uppsala samt Gotland, och lägst i Södermanland, Gävleborg, Dalarna, Västmanland och Kronoberg.¹¹⁵ I vilka delar av landet som efterfrågan är hög respektive låg kommer att variera över tid.

Sammantaget bedöms sysselsättningseffekterna kunna skilja sig åt mellan olika delar av landet. Utredningens förslag bedöms samlat öka sysselsättningen mer i regioner med högre arbetskraftsefterfrågan än i regioner med lägre arbetskraftsefterfrågan.

¹¹⁴ Att använda sysselsättningsgraden bland utrikes födda som ett mått på efterfrågan på arbetskraft är i linje med metoden i Dustmann m.fl. (2024a), där de i den ena specifikationen använder sysselsättningsgraden bland utomeuropeiskt födda. Detta kan ses som ett grovt mått på efterfrågan på arbetskraft, men det har självklart många brister, till exempel att det även fångar arbetskraftens vilja och drivkrafter. Sysselsättningsgraden i olika län för utrikes födda kommer från Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS) från SCB (slutlig statistik baserad på årliga uppgifter).

¹¹⁵ <https://arbetsformedlingen.se/statistik/analyser-och-prognoser/analys-och-utvardering/2024/arbetsmarknadslaget-kvartal-3-2024>, hämtad 2024-12-16.

20.14.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

Eftersom utredningens förslag samlat bedöms öka sysselsättningen och minska biståndsmottagandet, uppstår även indirekta effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelningen, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Ökad sysselsättning bidrar till att den långsiktiga effekten på de offentliga finanserna är mer gynnsam än den kortsiktiga

Eftersom utredningens förslag sammantaget bedöms öka sysselsättningen och därigenom minska biståndsmottagandet på sikt bedöms detta bidra till att den långsiktiga offentligfinansiella effekten av förslagen är mer gynnsam än den kortsiktiga effekten. Det förklaras av att ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar.

Ökad sysselsättning bidrar till en jämnare inkomstfördelning på lång sikt

Eftersom utredningens förslag sammantaget bedöms medföra att fler lämnar biståndet för arbete bedöms de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen öka. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. De direkta effekterna av förslagen samlat är samtidigt en något ökad inkomstspridning (se avsnitt 20.14.2). Den sammantagna riktningen på de långsiktiga effekterna är därför svår att bedöma.

Förslagens långsiktiga effekt på den ekonomisk jämställdheten är osäker

Tillgängliga effektutvärderingar av förändrade ekonomiska drivkrafter att arbeta inom ekonomiskt bistånd indikerar att kvinnor och mäns reaktioner skiljer sig åt (se vidare avsnitt 6.3.2). Genomgående uppvisar kvinnorna i de beskrivna studierna en högre känslighet för ekonomiska drivkrafter, men det tar sig olika uttryck (se

vidare 20.3.4). Många studier visar generellt sett en ökad benägenhet för kvinnor att börja arbeta då de ekonomiska incitamenten att göra det ökar. Ett viktigt undantag från detta utgörs av resultaten i utvärderingarna av de kraftiga sänkningarna av biståndet till flyktingar i Danmark (införandet av Starthjælpen och Integrationsydelse). Kvinnor utgör vidare en majoritet av de biståndsmottagare som är hindrade att arbeta på grund av sjukdom, vilket är en grupp som flera av utredningens förslag riktar sig till. I den mån kvinnor börjar arbeta i större utsträckning än män till följd av utredningens förslag, bidrar det till att öka den ekonomiska jämställdheten. En sådan effekt skulle förstärka den direkta positiva effekten på ekonomisk jämställdhet som uppstår om bidragstaket införs, och motverka den negativa direkta effekten som uppstår om begränsningsregeln införs (se avsnitt 20.14.2). Effekten kan dock lika gärna gå i motsatt riktning.

Om begränsningsregeln i stället för bidragstaket införs kan förslagen sammantaget bidra till ökad integration och minskad segregation

Utrikes födda är överrepresenterade bland biståndsmottagare och påverkas således i större utsträckning än övriga i befolkningen av utredningens förslag. Det gäller i synnerhet förslaget om bidragstak, en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln för större hushåll. Sammantaget bedöms det vara sannolikt att utredningens förslag leder till att en högre andel av utrikes än inrikes födda lämnar biståndsmottagande och börjar arbeta. I den mån tillgång till ett arbete och en arbetsplats ökar integrationen i samhället, kan förslagen därför på sikt leda till ökad integration genom denna mekanism.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen. Samtidigt kan både den etniska och socioekonomiska segregationen potentiellt öka genom förslaget om bidragstak om biståndsmottagare som påverkas av taket minskar sina utgifter genom att flytta till områden och kommuner med lägre boendekostnader. Motsvarande effekter finns inte för förslaget om en begränsningsregel för större hushåll, eftersom bistånd för boendekostnaden inte påverkas av det förslaget. Bidragstaket bedöms vidare

kunna ha mer indirekta negativa effekter på integrationen genom negativa konsekvenser för de barn som påverkas.

Sammantaget bedömer utredningen att om begränsningsregeln för större hushåll införs kan utredningens förslag på lång sikt bidra till ökad integration och minskad segregation, medan det finns en risk för en omvänd effekt om bidragstaket införs i stället.

20.14.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om en tillfällig jobbpremie och ett bidragstak bedöms på kort sikt öka den administrativa bördan för kommunerna. På lång sikt är det endast bidragstaket som bedöms öka den administrativa bördan. För införandeåret 2027 bedöms den administrativa kostnaden för kommunerna till följd av dessa förslag öka med ungefär 50 miljoner kronor om begränsningsregeln införs och 70 miljoner kronor om i stället bidragstaket införs. Den permanenta kostnadsökningen uppgår till 10 miljoner kronor per år om bidragstaket genomförs.

Kommunernas administrativa börda bedöms samtidigt minska på sikt till följd av förslagen om utökad uppgiftsskyldighet och en moderniserad riksnorm. Dessutom bedöms förslagen sammantaget leda till färre biståndsmottagare som en följd av ökad sysselsättning, vilket bidrar ytterligare till minskad administrativ börda för kommunerna. Dessa minskningar har dock inte siffrats.

Den administrativa bördan bedöms totalt sett öka för kommunerna införandeåret, både om bidragstaket och begränsningsregeln för större hushåll införs. På lång sikt bör den administrativa bördan sammantaget minska i båda fallen.

Endast ett av utredningens förslag påverkar den administrativa bördan för regionerna, nämligen förslaget om krav på läkarintyg. Detta förslag bedöms öka regionernas kostnader med 80 miljoner kronor införandeåret och årligen därefter.

20.14.6 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

Flera av utredningens förslag bedöms öka den administrativa bördan för myndigheter och öka måltillförseln för domstolar. Dessa effekter har, i de fall inget annat nämns, för förslagen var för sig bedömts vara små och rymmas inom respektive domstol eller myn-

dighets befintliga ramar. Om bidragstaket införs uppskattar utredningen att kostnaderna till följd av ökad måltillförsel till de allmänna förvaltningsdomstolarna ökar med sammanlagt 28 miljoner kronor införandeåret och 20 miljoner kronor följande år. Om i stället begränsningsregeln införs förväntas en viss ökning i måltillströmning, men detta bedöms rymmas inom domstolarnas ramar.

I de fall kostnaderna inte bedömts rymmas inom de befintliga ramarna avseende de statliga myndigheterna tas dessa upp under respektive förslag alternativt under uppdrag i avsnitt 20.13. De myndigheter som föreslås få uppdrag är Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

20.14.7 Konsekvenser för enskilda

Flera av förslagen bedöms ha konsekvenser för enskilda, och ofta går förslagens effekter i motsatt riktning. Det är därför svårt att ge en samlad bild av effekterna. Krav på läkarintyg bedöms leda till ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet för den enskilde. En moderniserad riksnorm och jobbpremien bedöms leda till större möjlighet till självbestämmande, medan effekten av krav på deltagande i arbetslivsrehabiliterande insatser och krav på godkänd andrahandsupplåtelse bedöms gå i motsatt riktning.

20.14.8 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag påverkar barn på flera olika sätt. Flera förslag försämrar den ekonomiska situationen för barn i biståndshushåll, åtminstone kortsiktigt, och påverkar barn olika beroende på hushållssammansättningen. Utredningens förslag om krav på laglig vistelse i Sverige och en modell för ett bidragstak bedöms inte vara förenliga med barnkonventionen. Utredningens övriga förslag bedöms vara förenliga med barnkonventionen.

20.14.9 Konsekvenser för civilsamhället

Förslagen om en begränsningsregel för större barnfamiljer och om ett bidragstak kan innebära en tydligt försämrad ekonomisk situation för flera biståndshushåll. Förslaget om krav på laglig vistelse i Sverige för rätt till ekonomiskt bistånd minskar möjligheten att få ekonomiskt bistånd, utöver vad som följer av en akut nödsituation, för den som inte vistas lagligt. Utredningens förslag bedöms därför sammantaget medföra ett visst ökat tryck på civilsamhället när fler personer, och vissa personer i större utsträckning, vänder sig till civilsamhället för hjälp med till exempel mat, boende och kläder.

20.14.10 Konsekvenser för företag

De förslag som påverkar de ekonomiska drivkrafterna och viljan att arbeta kan ha vissa positiva indirekta effekter för företag och offentliga arbetsgivare på sikt, till följd av ökade möjligheter att finna arbetskraft. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Även de förslag som kan bidra till ökad kompetens och arbetsförmåga bland biståndsmottagarna kan bidra till att det blir enklare för företagen att finna efterfrågad kompetens. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare överlag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

Sammantaget bedöms förslagen på lång sikt kunna underlätta för företag och offentliga arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens inom främst yrken med låga krav på utbildning och andra kvalifikationer.

Utredningens förslag om krav på godkänd andrahandsupplåtelse kan vidare medföra att fastighetsägare får bättre möjligheter att förvalta fastigheten. En mycket stor majoritet av företagen inom uthyrning och förvaltning är små företag med upp till nio anställda.

Utredningen bedömer vidare att förslagen inte påverkar små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i *förhållande till* större företag. Även om små företag är över-

representerade inom uthyrning och förvaltning av fastigheter, bedöms inte deras arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt påverkas i förhållande till större företag inom samma bransch. Små och stora företag bedöms vidare gynnas på motsvarande sätt av att det blir enklare att finna arbetskraft.

20.14.11 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet

Avseende felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott kan de enskilda förslagen bidra i motverkande riktning. Medan bidragstaket och begränsningsregeln kan leda till ökade felaktiga utbetalningar av försörjningsstöd och ett ökat antal bidragsbrott, kan krav på läkarintyg, krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering, krav på godkänd andrahandsupplåtelse och ökad uppgiftsskyldighet i stället ha en förebyggande effekt på risken för felaktiga utbetalningar. Nettoeffekten är mycket osäker, men utredningen bedömer att om begränsningsregeln införs överväger de positiva effekterna, medan de negativa effekterna överväger om bidragstaket införs. Detta eftersom bidragstaket för vissa hushållstyper innebär mycket starka ekonomiska incitament till skenseparationer.

Bidragstaket och begränsningsregeln kan potentiellt även leda till en ökning av egendomsbrott och våldsbrottslighet. Osäkerheten är dock mycket stor, och några mer betydande effekter bedöms endast kunna uppkomma om bidragstaket införs.

20.14.12 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen om jobbpremie, bidragstak, riksnormens kostnadsposter, begränsning av möjligheten att höja riksnormen, krav på läkarintyg, krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering, ökade möjligheter för kommunerna att initiera samordnad individuell plan, krav på godkänd andrahandsupplåtelse och krav på laglig vistelse i Sverige innebär alla ett visst intrång i den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms dock både var för sig och sammantaget medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

20.14.13 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningen gör bedömningen att förslaget om ett bidragstak och krav på laglig vistelse i Sverige inte utgör sådana nödvändiga och proportionerliga åtgärder som krävs för att förslagen ska vara förenliga med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga. Förslaget om krav på laglig vistelse i Sverige bedöms vidare inte vara förenligt med Europakonventionen. Utredningens övriga förslag bedöms vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

20.14.14 Konsekvenser för personlig integritet

Förslagen om jobbpremie, utökad uppgiftsskyldighet, krav på läkarintyg, krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering och ökade möjligheter för kommunerna att initiera samordnad individuell plan innebär alla ett visst intrång i enskildas personliga integritet. Förslagen bedöms dock både var för sig och sammantaget medföra ett proportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

20.14.15 Diskriminering

En stor andel av de hushåll som flera av utredningens förslag träffar är hushåll med utomeuropeiskt födda personer. Det gäller särskilt förslagen om bidragstak, en moderniserad riksnorm, begränsning av möjligheten att höja riksnormen och begränsning av försörjningsstödet för större hushåll. Utredningen bedömer att förslagen är nödvändiga för att säkerställa att direktivets syfte om att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och minska incitamenten för att leva på bidrag uppnås. Förslagen är riktade till samtliga biståndsmottagare oavsett nationell eller etnisk bakgrund. De bedöms därmed inte strida mot förbudet mot diskriminering i 2 kap. 12 § regeringsformen.

20.14.16 Integrationspolitiska mål

Målet för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Förslagen är riktade till samtliga biståndsmottagare oavsett nationell eller etnisk bakgrund. Förslagen bedöms därför inte påverka skyldigheter eller rättigheter för utrikes födda kvinnor och män annorlunda än den övriga befolkningen.

Bristande integration kan minska möjligheterna för utrikes födda kvinnor och män att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Som beskrivs i avsnitt 20.14.4 bedömer utredningen sammantaget att om begränsningsregeln för större hushåll införs kan utredningens förslag samlat på lång sikt bidra till ökad integration och minskad segregation, medan det finns en risk för att de negativa effekterna överväger de positiva effekterna om bidragstaket i stället införs.

Utredningens förslag bedöms sammantaget kunna öka möjligheten att nå de integrationspolitiska målen om begränsningsregeln införs, medan det finns risk för att det blir svårare att nå målen om bidragstaket införs.

20.14.17 Offentlig service

Tillgång till offentlig service kan påverkas både genom ändringar i den statliga servicen och genom att kommunernas ekonomiska förutsättningar ändras.

Utredningens förslag om läkarintyg för biståndssökande vid nedfattad arbetsförmåga på grund av sjukdom kan ge biståndsmottagare en bättre möjlighet att få ett läkarintyg, något som potentiellt kan öka dennes tillgång till vård och omsorg. Å andra sidan kan ett in-

förande av förslaget möjligen innebära att andra vårdsökande får vänta något längre tid.

Utredningens förslag om en strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan bedöms i viss mån kunna öka tillgången till statlig service i form av en möjlighet till en utökad kontakt mellan den enskilde, kommunen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningens förslag om en modell för ett bidragstak, begränsad möjlighet till försörjningsstöd utöver riksnormen, begränsning av försörjningsstödet för större hushåll, krav på godkänd andrahandsupplåtelse för rätt till bistånd för kostnader för hyra av bostad i andra hand och krav på laglig vistelse för rätt till ekonomiskt bistånd kan alla sägas påverka enskildas rätt till ekonomiskt bistånd och därmed deras tillgång till social omsorg i form av ekonomiskt stöd. En mer tidskrävande handläggning för socialtjänsten med anledning av ett införande av utredningens förslag om en modell för ett bidragstak kan potentiellt leda till att den andra delen av uppdraget inom arbetet med ekonomiskt bistånd, det vill säga att stödja enskilda till självförsörjning, behöver prioriteras ned och därmed minskar, till exempel om det är svårt att rekrytera mer personal. Enskildas tillgång till sådan service minskar i det fallet till följd av utredningens förslag.

Utredningens förslag om en tillfällig jobbprenie, en moderniserad riksnorm, utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och möjlighet för socialnämnden att begära att biståndssökande ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering bedöms inte påverka tillgången till offentlig service.

Utredningen bedömer vidare att förslagen inte kommer att påverka tillgången till offentlig service på olika sätt i olika delar av landet på ett betydande sätt.

20.15 Finansiering

I detta avsnitt redovisas kostnader för förslagen och hur de bör finansieras om de införs. Inledningsvis beskrivs kortfattat kostnader för vart och ett av förslagen. Därefter redovisas hur utgifterna påverkas för staten respektive kommunsektorn som en *direkt* följd av utredningens förslag.¹¹⁶ Slutligen redovisas hur förslagen bör finansieras samt förändringen av anslagen i statens budget.

¹¹⁶ Kostnader är beräknade per kalenderår och motsvarar utgiften för respektive år.

I detta avsnitt är kostnaderna för bidragstaket beräknade utifrån antagandet att en moderniserad riksnorm införs. Detta är en följd av att utgiftsförändringarna i detta avsnitt beräknats med antagandet att samtliga förslag genomförs.¹¹⁷

Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.¹¹⁸ Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial¹¹⁹ som regeringen och riksdagen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition.¹²⁰

Utredningar ska även i de fall förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.¹²¹ Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn kan göras genom öknings- och minskningar av anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om en begränsningsregel för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Utgiftsförändringarna redovisas därför utifrån att *antingen* bidragstaket eller begränsningsregeln införs. På motsvarande sätt behöver finansieringen bedömas utifrån att antingen bidragstaket eller en begränsningsregel införs.

¹¹⁷ I avsnitt 20.3 är kostnaderna beräknade utifrån antagandet att enbart ett bidragstak införs.

¹¹⁸ Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m., Del II, avsnitt 4.4.2, s. 24 och 25.

¹¹⁹ Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting (2007). Den kommunala finansieringsprincipen.

¹²⁰ Prop. 2006/07:100 2007 års ekonomiska vårproposition, s. 221 och 222.

¹²¹ 15 § Kommittéförordning (1998:1474).

20.15.1 Redovisning för respektive förslag

I detta avsnitt redovisas för vart och ett av förslagen deras kostnader och hur de bör finansieras. Sist i avsnittet finns en sammanfattande tabell som redovisar samtliga direkta utgiftsförändringar (tabell 20.3).¹²² Samtliga kostnader och utgifter anges i 2027 års pris- och lönenivå.

En tillfällig jobbpremie

Eftersom den tillfälliga jobbpremien införs som ett statligt initiativ och samma regler ska gälla för alla kommuner, ska staten enligt finansieringsprincipen stå för hela kostnaden för den jobbpremie som utbetalas. Kommunerna ska enligt samma princip också få ersättning för de kostnader för administration som de nya åtagandena innebär. Sammantaget bedöms kommunernas kostnader öka med 253 miljoner kronor 2027 och 350 miljoner kronor 2028. Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 bör därmed ökas vid införandet av jobbpremien med 253 miljoner kronor år 2027 och 350 miljoner kronor 2028. Kostnaden bör finansieras genom den besparing bidragstaket genererar, alternativt den besparing som begränsningsregeln för större hushåll genererar. Om finansieringen baseras på begränsningsregeln bör finansieringen delvis även göras genom omprioriteringar inom UO13 anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (se vidare om finansiering i avsnitt 20.15.2).

En modell för ett bidragstak

Bidragstaket innebär en minskning av kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Minskningen omfattas av finansieringsprincipen eftersom bidragstaket minskar ambitionsnivån på kommunernas åtagande om att bekosta ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd för vissa målgrupper. Vidare ska kommunerna kompenseras för ökad administration eftersom bidragstaket bland annat medför ett extra beräkningssteg samt ett ökat behov av att informera biståndsmottagaren om förändringen. Sammantaget bedöms kommunernas kostnader minska med 915 miljoner kronor 2027 och 925 miljoner

¹²² Med direkta utgiftsförändringar avses förändringarna utan beaktande av ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

kronor årligen därefter. Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 bör därmed minskas vid införandet av bidragstaket med cirka 915 miljoner kronor år 2027 och 925 miljoner kronor årligen därefter. Vidare bör förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen tillföras medel till följd av förväntad ökad måltillströmning motsvarande totalt 28 miljoner kronor 2027 och 20 miljoner årligen därefter. Beloppet bör tillföras anslag 1:5 Sveriges Domstolar på utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

En moderniserad riksnorm

En moderniserad riksnorm bedöms minska kommunernas utgifter med cirka 300 miljoner kronor 2027, och årligen därefter. Förslaget om en moderniserad riksnorm bedöms varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret, medan den administrativa bördan bedöms minska något för år därefter. Förslaget innebär inte en minskad ambitionsnivå i försörjningsstödet eftersom ambitionen att riksnormen för försörjningsstöd ska medge en skälig levnadsnivå kvarstår. Förslaget bör därför enligt utredningens bedömning inte omfattas av finansieringsprincipen och besparingen tillfaller kommunsektorn.

Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

Begränsningsregeln för större hushåll avseende personliga och gemensamma hushållskostnader minskar kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd. De minskade utgifterna omfattas av finansieringsprincipen eftersom begränsningsregeln minskar ambitionsnivån på kommunernas åtagande om att bekosta ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd för vissa målgrupper. Sammantaget bedöms kommunernas kostnader minska med 141 miljoner kronor 2027 och årligen därefter. Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 bör därmed minskas vid införandet av begränsningsregeln med 141 miljoner kronor 2027 och årligen därefter.

Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag om utökad uppgiftsskyldighet innebär kostnader relaterade till it-utveckling för Arbetsförmedlingen på 4 miljoner kronor 2027. Beloppet bör tillföras anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader på utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Utgiften bör finansieras av den besparing beräkningsregeln för större hushåll genererar, alternativt den besparing som bidragstaket genererar.

Utfärdande av läkarintyg för biståndssökande vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Utredningens förslag om läkarintyg för biståndssökande är en ny uppgift för regionerna och omfattas därför av finansieringsprincipen. Kostnaden för utfärdande av läkarintyg och den tekniska förvaltningen av den digitala överföringen av läkarintygen bedöms sammanlagt uppgå till 80 miljoner kronor 2027 och följande år. Medlen tillförs sektorn via UO25, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning. Detta innebär även att det kan behövas en förändring i förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m. så att det är tydligt att dessa intyg omfattas av statsbidraget. Utgiften bör finansieras av den besparing begränsningsregeln för större hushåll genererar, alternativt den besparing som bidragstaket genererar.

Uppdrag och utredningar

Uppdrag och utredningar har beräknats kosta totalt 24 miljoner kronor 2026–2028. Kostnaden för åren 2027–2028 finansieras av den besparing begränsningsregeln för större hushåll genererar, alternativt den besparing som bidragstaket genererar. Kostnaden för 2026 bör finansieras genom omprioriteringar inom UO13 anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (se avsnitt 20.15.2).

Översiktlig sammanställning av direkta offentliga kostnader till följd av utredningens förslag

I tabell 20.3 redovisas en sammanställning av förändringen av offentliga utgifter till följd av utredningens förslag. Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn är inte beaktade i tabellen.

Tabell 20.3 Förändring av offentliga utgifter till följd av utredningens förslag

Miljoner kronor i 2027 års priser

| | 2026 | 2027 | 2028 | Permanent |
|--|------|--------|--------|-----------|
| En tillfällig jobbprenie | 0 | 253 | 350 | 0 |
| – utbetald jobbprenie | 0 | 203 | 340 | 0 |
| – administration kommuner | 0 | 50 | 10 | 0 |
| En modell för ett bidragstak | 0 | -847 | -865 | -865 |
| – minskat ekonomiskt bistånd | 0 | -935 | -935 | -935 |
| – administration kommuner | 0 | 20 | 10 | 10 |
| – administration domstolar | | 28 | 20 | 20 |
| En moderniserad riksnorm | 0 | -300 | -300 | -300 |
| – minskat försörjningsstöd | 0 | -300 | -300 | -300 |
| Begränsningsregel för större hushåll | 0 | -141 | -141 | -141 |
| – minskat ekonomiskt bistånd | 0 | -141 | -141 | -141 |
| Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Utfärdande av läkarintyg i ekonomiskt bistånd | 0 | 80 | 80 | 80 |
| Informationsmaterial och statistik om jobbpremien | 1 | 0,5 | 0,5 | 0 |
| Utvärdering av jobbpremien | 0 | | 2 | 0 |
| Kunskapsstöd för att bryta långvarigt biståndsmottagande | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Utredning om insamling av data om kommunala arbetsmarknadsinsatser | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Stöd för bedömning av läkarintyg | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Framtagande av blankett för läkarintyg | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI | 0 | 6 | 0 | 0 |
| Nettoeffekt | | | | |
| Med bidragstak | 9 | -837,5 | -772,5 | -1 125 |
| Med begränsningsregeln | 9 | -91,5 | -8,5 | -361 |

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Nettoeffekten redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs. Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn är inte beaktade i tabellen.

20.15.2 Statens respektive kommunsektorns utgifter, finansiering samt förändring av anslagen i statens budget

I detta avsnitt redovisas först hur utgifterna för staten respektive kommunsektorn påverkas som en *direkt* följd av utredningens förslag. Därefter presenteras hur förslagen bör finansieras och hur anslagen i statens budget förändras.

Utgiftsförändringar för staten och kommunsektorn som en direkt följd av utredningens förslag

Utredningens förslag påverkar både statens och kommunsektorns utgifter.

Statens utgifter

I tabell 20.4 redovisas den direkta förändringen av statens utgifter till följd av utredningens förslag. En utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och läkarintyg för biståndssökande beräknas öka de statliga utgifterna, liksom ett bidragstak. Även de föreslagna uppdragen och utredningen medför ökade statliga utgifter.

Om ett bidragstak införs beräknas sammantaget statens utgifter som en direkt följd av förslagen öka med 9 miljoner kronor 2026, 44,5 miljoner kronor 2027 och 22,5 miljoner kronor 2028. Den permanenta effekten beräknas till 20 miljoner kronor årligen.

Om i stället en begränsningsregel för större hushåll införs beräknas sammantaget statens utgifter som en direkt följd av förslagen öka med 9 miljoner kronor 2026, 16,5 miljoner kronor 2027 och 2,5 miljoner kronor 2028. Åren därefter medför förslagen inga statliga utgifter.

Tabell 20.4 Förändring av statens utgifter till följd av utredningens förslag

Miljoner kronor i 2027 års priser

| | 2026 | 2027 | 2028 | Permanent |
|--|------|------|------|-----------|
| Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Informationsmaterial och statistik om jobbpremien | 1 | 0,5 | 0,5 | 0 |
| Utvärdering av jobbpremien ¹ | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Utredning om insamling av data om kommunala arbetsmarknadsinsatser | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Stöd för bedömning av läkarintyg | 0 | 3 | 0 | 0 |
| Framtagande av blankett för läkarintyg | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI | 0 | 6 | 0 | 0 |
| Om bidragstak: Ökade domstolskostnader | 0 | 28 | 20 | 20 |
| Nettoeffekt | | | | |
| Med bidragstak | 9 | 44,5 | 22,5 | 20 |
| Med begränsningsregel | 9 | 16,5 | 2,5 | 0 |

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Utgiftsförändringar redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs. ¹ Utvärderingen måste rimligen pågå längre tid, men i tabellen redovisas kostnaderna fram till och med 2028.

Kommunsektorns utgifter

I tabell 20.5 redovisas den direkta förändringen av kommunsektorns utgifter till följd av utredningens förslag. Införande av en modell för ett bidragstak, en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln för större hushåll beräknas minska utgifterna för kommunerna införandeåret och åren därefter. Införande av en tillfällig jobbpremie beräknas öka utgifterna för kommunerna införandeåret och året därpå. Läkarintyg för biståndssökande beräknas öka utgifterna för regionerna 2027 och åren därefter.

Om ett bidragstak införs beräknas kommunsektors utgifter minska med 882 miljoner kronor 2027, 795 miljoner kronor 2028 och den permanenta effekten beräknas till 1 145 miljoner kronor.

Om en begränsningsregel för större hushåll i stället införs beräknas kommunsektors utgifter som en direkt följd av utredningens

förslag minska med 108 miljoner kronor 2027, 11 miljoner kronor 2028 och 361 miljoner kronor årligen.

Tabell 20.5 Förändring av kommunsektorns utgifter till följd av utredningens förslag

Miljoner kronor i 2027 års priser

| | 2026 | 2027 | 2028 | Permanent |
|---|------|------|------|-----------|
| Kommuner | | | | |
| En tillfällig jobbpremie | 0 | 253 | 350 | 0 |
| En modell för ett bidragstak | 0 | -915 | -925 | -925 |
| En moderniserad riksnorm | 0 | -300 | -300 | -300 |
| Begränsningsregel för större hushåll | 0 | -141 | -141 | -141 |
| Regioner | | | | |
| Utfärdande av läkarintyg i ekonomiskt bistånd | 0 | 80 | 80 | 80 |
| Nettoeffekt | | | | |
| med bidragstak | 0 | -882 | -795 | -1 145 |
| med begränsningsregeln | 0 | -108 | -11 | -361 |

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Utgiftsförändringarna redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs.

Finansiering av utredningens förslag

De förslag som medför ökade offentliga utgifter om de införs, och som behöver finansieras, är uppdrag och utredningar, utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen, utfärdande av läkarintyg samt en tillfällig jobbpremie.

Förslagen om ett bidragstak och en begränsningsregel för större hushåll minskar ambitionsnivån på kommunernas åtagande om att bekosta ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd för vissa målgrupper. Minskningen omfattas därmed av finansieringsprincipen. Detta innebär att anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner bör minskas. Utgiftsminskningen kan användas för att finansiera de förslag som medför ökade offentliga utgifter. Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om en begränsningsregel för större hushåll är dock inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Finansieringen måste därför bedömas utifrån att *antingen* bidragstaket eller en begränsningsregel införs.

I det fall ett bidragstak införs kan utredningens övriga förslag finansieras genom den minskning som bör göras på anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. I det fallet minskar sammantaget den offentliga utgiften med 498 miljoner kronor 2027 och 433 miljoner kronor 2028. Åren därefter uppstår en minskning av de offentliga finanserna med 785 miljoner kronor.

I det fall en begränsningsregel för större hushåll införs kan uppdrag och utredningar, införande av en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen samt utfärdande av läkarintyg för åren 2027 och 2028 finansieras genom den minskning som bör göras på anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner till följd av begränsningsregeln. Finansiering av uppdrag och utredningar 2026 samt den tillfälliga jobbpremien 2027 och 2028 bedömer utredningen bör göras genom omprioriteringar i anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. i utgiftsområde 9. Anslaget får användas för utgifter för bidrag för att stimulera utvecklingen av socialt arbete samt för utgifter för socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård med syftet att stärka det civila försvaret. Anslaget får även användas för vissa administrativa utgifter kopplade till bidragsgivning. Om en begränsningsregel för större hushåll införs är den offentliga utgiften sammantaget oförändrad 2026–2028 och åren därefter uppstår en minskning av de offentliga utgifterna med 61 miljoner kronor.

Förändring av anslag i statens budget

I tabell 20.6 redovisas förändringen i anslag i statens budget till följd av utredningens förslag och hur de bör finansieras.

Regeringskansliet tillförs sammantaget 6 miljoner kronor för utredning om insamling av data om kommunala arbetsmarknadsinsatser.

Socialstyrelsen tillförs sammantaget 13 miljoner kronor för att ta fram informationsmaterial och statistik om jobbpremien, kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande, stöd för bedömning av läkarintyg, framtagande av en blankett för läkarintyg samt att samordna och i kommuner och regioner implemen-

tera kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI.

Försäkringskassan tillförs 2 miljoner kronor för att bistå med att ta fram stöd för bedömning av läkarintyg, samt i sin verksamhet implementera kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI.

Arbetsförmedlingen tillförs sammantaget 5 miljoner kronor för att i sin ordinarie verksamhet implementera kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI, samt för kostnader relaterade till it-utveckling i samband med utökad uppgiftsskyldighet för myndigheten.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering tillförs sammantaget 2 miljoner kronor för att utvärdera den tillfälliga jobbpremien.

Om ett bidragstak införs bör anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskas med 582 miljoner kronor 2027 och med 495 miljoner kronor 2028. Den permanenta minskningen bedöms vara 845 miljoner kronor årligen. Vidare bör anslag 4:1 Sveriges Domstolar på utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökas med 28 miljoner kronor 2027 och med 20 miljoner kronor 2028. Den permanenta ökningen bedöms vara 20 miljoner kronor.

Om i stället en begränsningsregel för större hushåll införs bör anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskas med 192 miljoner kronor 2027 och med 289 miljoner kronor 2028. Den permanenta minskningen bedöms vara 61 miljoner kronor. Därutöver bör omprioriteringar göras i utgiftsområde 13 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. Omprioriteringarna motsvarar 9 miljoner kronor 2026, 209 miljoner kronor 2027 och 292 miljoner kronor 2028.

Tabell 20.6 Förändring av anslag i statens budget

Miljoner kronor i 2027 års priser

| Utgifts- område | Anslag | 2026 | 2027 | 2028 | Permanent |
|---------------------------------------|---|------|------|------|-----------|
| 1 | 4:1 Regeringskansliet m.m. | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 9 | 1:1 Socialstyrelsen | 6 | 6,5 | 0,5 | 0 |
| 10 | 2:1 Försäkringskassan | 0 | 2 | 0 | 0 |
| 14 | 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader | 0 | 5 | 0 | 0 |
| 14 | 1:8 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Om ett bidragstak införs | | | | | |
| 4 | 1:5 Sveriges Domstolar | 0 | 28 | 20 | 20 |
| 25 | 1:1 Kommunalekonomisk utjämning | 0 | -582 | -495 | -845 |
| Om en begränsningsregel införs | | | | | |
| 25 | 1:1 Kommunalekonomisk utjämning | 0 | -192 | -289 | -61 |

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Vissa anslagsförändringar redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs.

21 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

21.1 Ikraftträdande

Förslag: Tillfällig lag om jobbpremie samt ändringar i inkomstskattelag och socialtjänstlag ska träda i kraft den 1 januari 2027. Detsamma gäller ändringar i förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter, förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, socialtjänstförordning, förordning om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen.

Skäl för förslaget

Utredningen bedömer att samtliga förändringar som genomförs ska träda i kraft vid ett och samma tillfälle eftersom stora delar av dem rör områden som är tätt sammankopplade. Inför ikraftträdandet av de nya bestämmelserna om uppgiftsskyldighet och jobbpremie behöver Arbetsförmedlingen och kommunerna viss tid för att anpassa sina system. Även med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bedöms det som rimligt att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027.

21.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Socialtjänstlagen ska innehålla övergångsbestämmelser med innebörden att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för en ansökan om ekonomiskt bistånd som har kommit in före ikraftträdandet och som avser tid före ikraftträdandet.

Socialtjänstförordningen ska innehålla övergångsbestämmelser med innebörden att äldre föreskrifter för beräkning av försörjningsstöd fortfarande ska gälla om ansökan har kommit in före ikraftträdandet och avser tiden före ikraftträdandet.

Skäl för förslaget

De av utredningen föreslagna förändringarna i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen medför bland annat att bestämmelser om beräkning av försörjningsstöd förändras och att det införs en taknivå alternativt en begränsning för större hushåll. Ansökningar om ekonomiskt bistånd prövas vanligtvis månadsvis, vilket innebär frekventa prövningar.

Utifrån ett likabehandlingsperspektiv samt utifrån den enskildes rättssäkerhet är det viktigt att alla som söker och får rätt till ekonomiskt bistånd under en viss period behandlas lika och får rätt till samma möjligheter och rättigheter. För att detta ska gälla även den som exempelvis överklagar ett avslagsbeslut om ekonomiskt bistånd avseende en period innan de nya bestämmelserna trätt i kraft bör de äldre bestämmelserna fortfarande gälla för prövningar av ekonomiskt bistånd som avser tid före ikraftträdandet. Exempelvis ska en ansökan om ekonomiskt bistånd för december 2026, som överprövas i domstol under februari 2027 – när den nya lagstiftningen trätt i kraft – prövas enligt de bestämmelser som gällde i december 2026.

22 Författningskommentar

22.1 Förslaget till tillfällig lag om jobbprenie

Förutsättningar för jobbprenie

1 § Rätt till jobbprenie har den som

1. har erhållit försörjningsstöd varje månad från och med juni 2026 till och med november 2026,

2. har inkomst av anställning, och

3. inte längre mottar försörjningsstöd.

Inkomst från en anställning som tillkommit av arbetsmarknadsskäl inom kommunal förvaltning eller en anställning enligt 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga berättigar trots vad som sägs i första stycket 2 inte till jobbprenie.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges förutsättningarna för rätt till jobbprenie. För att vara berättigad till premien ska sökanden uppfylla samtliga kriterier i punkterna 1–3.

Enligt *första punkten* kan premien betalas ut till den som under en viss period (kvalificeringsperioden) har uppburit försörjningsstöd. Försörjningsstödet ska avse perioden som anges i bestämmelsen. Tidpunkt för utbetalning saknar således betydelse. Att försörjningsstöd ska ha erhållits i sex månader i direkt följd innebär att den som har haft ett uppehåll i försörjningsstödet i en eller flera månader under den aktuella tidsperioden inte är kvalificerad till jobbprenie.

Enligt *andra punkten* krävs även att den som ansöker om jobbprenie uppbär inkomst av anställning. Inkomster som träder i stället för eller grundas på anställningsinkomster, såsom sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension eller livränta omfattas inte av bestämmelsen. Inte heller omfattas exempelvis inkomst av kapital eller näringsverksamhet eller ersättningar i form av skadestånd. Huruvida sökandens anställning nyligen har tillträtts eller inte saknar be-

tydelse. Sökanden kan således ha haft sin anställning och samtidigt erhållit försörjningsstöd, men sedan valt att inte ansöka om försörjningsstöd och då i stället ha rätt till jobbpremie.

Enligt *tredje punkten* ska sökanden inte längre motta försörjningsstöd. Härmed avses att hushållet inte ska motta försörjningsstöd för den månad som ansökan avser. Att hushållet senare återgår till att motta försörjningsstöd saknar betydelse. Jobbpremien är inte behovsprövad och orsaken till att sökanden inte mottar försörjningsstöd den aktuella perioden saknar betydelse. Prövningen av jobbpremien är fristående från det ekonomiska biståndet och huruvida sökanden vid en ansökan hade haft rätt till försörjningsstöd eller inte ska inte vägas in i bedömningen av en ansökan om jobbpremie. Av bestämmelsen följer vidare att den som visserligen är kvalificerad för jobbpremie och har en inkomst av arbete men som samtidigt ingår i hushållsgemenskap med någon som ansöker om och erhåller försörjningsstöd, inte för samma period kan erhålla jobbpremie.

För att inkomsten i första stycket 2 ska kunna ligga till grund för jobbpremie ska den enligt *andra stycket* inte härröra från ett skyddat arbete enligt 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller från en anställning inom kommunal förvaltning av arbetsmarknadsskäl, med eller utan subvention, så kallade kommunala arbetsmarknadsanställningar. Här avses alla slags anställningar som kommunen erbjuder av arbetsmarknadsskäl.

2 § Jobbpremien uppgår till 15 procent av sökandens bruttolön, dock maximalt 3 750 kronor per månad. Jobbpremie kan betalas ut i maximalt 18 månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges att premien uppgår till 15 procent av sökandens bruttolön. Premien kan dock maximalt utbetalas med 3 750 kronor per månad och under maximalt 18 månader. Möjligheten att ansöka om och erhålla jobbpremie föreslås gälla under en tvåårsperiod. Den som kvalificerat sig för jobbpremie kan således endast erhålla premien i 18 av dessa 24 månader.

Ansökan och beslut

3 § Ansökan om jobbprenie prövas månadsvis och ska ges in till socialnämnden i den kommun i vilken sökanden är folkbokförd. Ansökan ska lämnas in senast tre månader efter att rätt till jobbprenie uppstod.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges att ansökan om jobbprenie ska ges in till socialnämnden i den kommun i vilken sökanden är folkbokförd. Det innebär att ansökan ska göras i den kommun sökanden är folkbokförd i när ansökan görs, även om kvalificering till jobbprenien skett i en annan kommun. Att sökandens ansökan ska prövas månadsvis innebär att ansökan ska ges in månad för månad. Den enskilde ska ansöka om premien inom tre månader från det att rätt till densamma uppkom. Om ansökan kommer in vid en senare tidpunkt är den att anse som för sent inkommen och kan inte prövas i sak. Tidsfristen bör räknas från den tidpunkt då lönen som ligger till grund för ansökan betalades ut.

4 § Socialnämnden beslutar om och betalar ut jobbprenie.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges att det är socialnämnderna i respektive kommun som ansvarar för att utreda, besluta om och betala ut jobbprenien.

Återkrav

5 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att jobbprenie betalats ut obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket tagit emot jobbprenie obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

Paragrafen reglerar socialnämndens möjligheter till återkrav. Avsikten är att dessa ska tillämpas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i socialtjänstlagen.

Överklagande

6 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

Paragrafen anger att socialnämndens beslut enligt denna lag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2028.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1.

Första punkten föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2027. Lagen är tillfällig och av *andra punkten* framgår att den upphör att gälla vid utgången av 2028.

22.2 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap.

Jobbpremie

12 a §

Jobbpremie enligt tillfällig lag (2026:000) om jobbpremie är skattefri.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.3.

Paragrafen är ny och anger att jobbpremie som utbetalats med stöd av tillfällig lag om jobbpremie inte ska tas upp till beskattning.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1.

Lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

22.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 kap.

7 §

När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med regionen upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.

Om den enskilde har fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda, delta i upprättandet av planen enligt första stycket när kommunen bedömer att det finns ett sådant behov.

Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,
3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.1.

Ändringen innebär ett nytt andra stycke som anger att om den enskilde har fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken så ska Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda myndigheterna, delta i upprättandet av den samordnade planeringen om kommunen bedömer att det finns ett sådant behov. Förslaget innebär inte förändringar i hur en individuell plan ska utformas eller i vilka situationer den ska upprättas. Det är fortsatt regionen och kommunen som ska upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får dock genom förslaget ett krav på sig att delta i upprättandet av planen när kommunen bedömt att det finns behov av en eller båda myndigheternas deltagande. Det är kommunens ansvar att vid bedömningen noga överväga vad Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan bidra med i det enskilda fallet, så att

respektive myndighet enbart kallas till planeringen när det finns ett uttalat syfte. Syftet ska vara att kommunen ska få ett bättre underlag kring vilken samordnad planering som kan vara lämplig i det enskilda fallet.

Regleringen medför inte något krav på tidsmässigt samband mellan att personen fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering och kommunens möjlighet att initiera en samordnad individuell plan. Vad som utgör rimligt tidsmässigt samband får därmed bedömas i det enskilda fallet. Det är dock ett krav att ansökan har avslagits vid någon tidpunkt.

4 kap.

1 §

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

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

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

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. *Försörjningsstödet får dock som högst uppgå till den taknivå som regleras i 4 kap. 3 a §. Taknivån begränsar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.* Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.9.1.

Fjärde stycket kompletteras så att det framgår att försörjningsstödet som högst utgörs av den taknivå som regleras i 4 kap. 3 a § socialtjänstlagen. Taknivån ska inte begränsa socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer. Det innebär att taknivån inte påverkar den prövning av bistånd i akuta nödsituationer som enligt praxis är en del av kommunens yttersta ansvar. Taknivån utesluter inte heller att bistånd i akuta nödsituationer beviljas för sådana poster som omfattas av försörjningsstödet

i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. Exempelvis kan det uppstå en situation där ett hushåll, som tidigare fått försörjningsstöd begränsat av taknivån, senare samma månad står helt utan kontanta medel och saknar mat. Det kan då, efter en individuell prövning, finnas utrymme att bevilja bistånd i den akuta nödsituationen för mat.

Skälig levnadsnivå är tidigare inte definierat, utan förutsätts förändras över tid. Den nytillkomna bestämmelsen sätter dock en övre gräns för vad som kan betalas ut i försörjningsstöd.

1 d §

Den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar. Socialnämnden får medge undantag från skyldigheten att lämna läkarintyg om det är uppenbart obehövt att läkarintyg lämnas.

Om det finns särskilda skäl får socialnämnden begära att läkarintyg enligt andra stycket ska lämnas från och med en tidigare tidpunkt än den sjunde dagen vid framtida sjukdomsfall.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.1.

Paragrafen är ny och anger att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna läkarintyg till socialnämnden. Läkarintyg ska lämnas om hindret att stå till arbetsmarknadens förfogande överstiger sju dagar. Socialnämnden får medge undantag från kravet på läkarintyg om intyget är uppenbart obehövt. Socialnämnden får också begära att en person ska lämna läkarintyg från och med en tidigare tidpunkt vid framtida sjukdomsfall.

Förslaget avser inte att innebära förändringar i socialnämndens bedömning av vad som är godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande, utan syftar till att ge nämnden ett mer utförligt beslutsunderlag för sin bedömning. Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande gäller den som söker försörjningsstöd.¹ Att den som söker försörjningsstöd visar att arbetsförmågan är nedsatt genom att lämna läkarintyg innebär att underlagen vid prövningen blir mer likvärdig för personer som är sjuka oavsett om det är fråga om en ansökan om sjukpenning eller ekonomiskt bistånd.

¹ Prop. 2020/21:55 s. 14 och 15.

Det kan i särskilda fall bli aktuellt för socialnämnden att göra undantag från kravet på läkarintyg eller att begära läkarintyg vid en tidigare tidpunkt. Begreppet särskilda skäl är avsett att ange att det rör sig om undantagssituationer. Detta innebär att möjligheten ska tillämpas restriktivt. En situation då det kan vara uppenbart obehövt att lämna läkarintyg kan till exempel vara när det står klart för socialnämnden att personen är intagen för heldygnsvård på sjukhus och genom detta är oförmögen att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Vad som kan utgöra särskilda skäl att begära att en person ska inkomma med läkarintyg tidigare än i normalfallet kan exempelvis vara personer som har upprepade korta sjukperioder utan läkarintyg, där det finns behov av en medicinsk bedömning av de korta sjukperioderna.

Den praxis som utformats när det gäller liknande undantagssituationer inom sjukförsäkringen bör kunna vara till ledning även i dessa båda undantagsfall. En bedömning ska dock alltid göras i det enskilda fallet.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäligena kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, *fritid och lek*, förbrukningsvaror, *personlig hygien* samt *internet och telefoni*,

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligena kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av ett referensvärde för riksnormen som baseras på prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion.

Försörjningsstöd enligt första stycket 1 ska inte lämnas med högre belopp än som anges av riksnormen. Sådana kostnader ska dock beräknas till en högre nivå om det i ett enskilt fall som avser

1. *hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år finns särskilda skäl, eller*

2. *vuxna finns synnerliga skäl.*

Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Försörjningsstöd enligt första stycket 1 ska begränsas för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år i enlighet med

vad regeringen närmare föreskriver. Om det finns synnerliga skäl ska ett hus-håll undantas från begränsningen.

Förslaget i första och andra stycket behandlas i avsnitt 8.9. Förslaget i tredje stycket behandlas i avsnitt 9.7. Förslaget i fjärde stycket behandlas i avsnitt 10.6.1.

I *första stycket* preciseras vilka kostnadsposter som ska ingå i försörjningsstödet. Ändringarna i första stycket innebär att försörjningsstöd enligt första punkten ska lämnas för skäligen kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, förbrukningsvaror, personlig hygien samt internet och telefoni.

Kostnadsposten livsmedel baseras i huvudsak på Konsumentverkets matsedel för 30 dagar men priserna baseras på en prismätning där priset beräknats efter den produkt som vid mättillfället hade lägst pris i den valda butiken. Ingen särskild hänsyn har tagits till exempelvis köttets ursprung eller om en vara har ekologisk märkning.

Kostnadsposten kläder och skor motsvarar Konsumentverkets budgetpost kläder och skor. Konsumentverkets budgetpost för kläder och skor inkluderar en relativt stor andel sällanköpsvaror med en användningstid på mer än ett år. Akuta behov av mer kostsamma kläder (flerårskläder) borde kunna prövas särskilt och ersättning utgå för skälig kostnad.

I *kostnadsposten fritid och lek* (tidigare benämnd lek och fritid) ingår kostnader för ett antal artiklar som avser möjligheten att ta del av aktiviteter inom kultur och att utöva någon idrott. Detta överensstämmer med Konsumentverkets budgetposter med några undantag. Kostnader för längdskidor, pjäxor, pocketbok och gymkort för vuxna ingår inte.

Kostnadsposten förbrukningsvaror motsvarar Konsumentverkets budgetpost förbrukningsvaror. I kostnadsposten ingår dagligvaror som främst används för vård och skötsel av hemmet samt av kläder och skor.

De artiklar som ingår i Konsumentverkets budgetpost *personlig hygien* (tidigare benämnd hälsa och hygien) ingår även i huvudsak i riksnormens kostnadspost. I kostnadsposten ingår bland annat varor och tjänster som behövs för att hålla sig ren och för att vårda sin kropp.

I kostnadsposten *internet och telefoni* (tidigare benämnd dagstidning och telefon) ingår kostnader för telefoni, internet via mobiltele-

fon eller fast internetanslutning i hemmet via exempelvis fiber eller mobilnät.

I *andra stycket* anges att skäligen kostnader ska, i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver, beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av ett referensvärde för riksnormen som baseras på prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Närmare bestämmelser om riksnormens *referensvärde* och *framskrivning* framgår av 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) som ska kompletteras med en ny paragraf, 2 kap. 1 a § socialtjänstförordningen. Den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen ska därmed delas upp i två paragrafer.

I 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen anges att riksnormen för det år den avser grundar sig på ett referensvärde för riksnormen 2024 och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller. Riksnormen räknas fram genom att referensvärdet för riksnormen 2024 multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det prisläge som anges av konsumentprisindex exklusive boende i juni närmast före det år som riksnormen avser och prisläget i juni 2024. För att kompensera för en eftersläpad prisanpassning ska framskrivningen kompletteras med en uppräknings motsvarande 2 procent.

Referensvärdet för riksnormen 2024 anges i tabell i förordningen och delas upp på personliga kostnader respektive gemensamma hushållskostnader. De personliga kostnaderna för hemmavarande barn och skolungdom ska anges enligt åldersgrupperna: under 1 år, 1 år, 2–5 år, 6–9 år, 10–13 år, 14–17 år och 18–20 år. För vuxna ska personliga kostnader anges för ensamstående respektive gifta eller sambor.

Benämningen *utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka* avser hemmavarande barn och skolungdom i åldern 0–20 år som antas äta lunch utanför hemmet fem dagar i veckan. Eftersom det är vanligare att barn och skolungdomar får lunch utanför hemmet än motsatsen presenteras personliga kostnader för denna grupp först. Benämningen *med kostnad för lunch* avser barn i åldern 0–5 år som inte får lunch inom förskolan.

I 2 kap. 1 a § socialtjänstförordningen, som är ny, anges aktuella belopp för riksnormen. Beräkningen ska i enlighet med 2 kap. 1 § grunda sig på ett referensvärde för riksnormen. De aktuella beloppen anges i tabell och delas upp på personliga kostnader respektive gemensamma hushållskostnader.

Standardhöjningar inom ramen för riksnormen görs genom att fastställa nya referensvärden. Nationellt beslutade standardhöjningar inom det ekonomiska biståndet ska därmed även fortsättningsvis vara ett särskilt politiskt beslut, liksom det är inom andra grundskydd.

Ändringarna i *tredje stycket första meningen* innebär att det förtydligas att försörjningsstöd i form av riksnormen inte får lämnas med högre belopp än de som anges av riksnormen. Det innebär att de belopp som regeringen föreskriver i 2 kap. 1 a § socialtjänstförordningen inte får höjas på generell nivå. Ändringen innebär inte någon förändring i sak i förhållande till tidigare utformning av paragrafen, utan är endast ett förtydligande av vad som gäller.

Ändringarna i *tredje stycket andra meningen* innebär att de skäliga kostnaderna som riksnormen omfattar dock kan höjas i ett enskilt fall. För barn och hemmavarande skolungdomar ska riksnormens belopp höjas om det finns särskilda skäl. När det gäller vuxna ska riksnormens belopp höjas om det finns synnerliga skäl. För barn och hemmavarande skolungdomar innebär den nya utformningen av paragrafen ingen ändring i sak. För vuxna däremot innebär ändringen en inskränkning i förhållande till tidigare. Ett exempel på vad som kan utgöra ett synnerligt skäl att höja riksnormen i ett enskilt fall kan vara när en person tillfälligt har högre kostnader för livsmedel, kläder och skor eller telefon på grund av att personen är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller på grund av annat brott. Det skulle också kunna innefatta andra situationer där det är oskäligt att inte höja kostnadsposten.

Ändringarna i tredje stycket är inte avsedda att innebära någon inskränkning i möjligheten att bevilja bistånd i akuta nödsituationer, även i förhållande till de i riksnormen angivna kostnadsposterna. Den är inte heller avsedd att innebära någon inskränkning i kommunens möjlighet att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Fjärde stycket, som är nytt, innebär att försörjningsstöd i form av kostnader som beräknas med stöd av riksnormen begränsas i hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år. Hur begränsningen ska ske får bestämmas av regeringen i socialtjänstförordningen.

Ändringen innebär också att hushåll ska undantas från begränsningen om det finns synnerliga skäl. Undantag bör ske mycket restriktivt och avser sådana situationer där det är uppenbart oskäligt att begränsa försörjningsstödet. Det är inte möjligt att lämna en

uttömmande uppräknning av omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl utan det kräver en individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Inte heller ändringarna i fjärde stycket är avsedda att innebära någon inskränkning av möjligheten att bevilja bistånd i akuta nödsituationer eller enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

3 a §

Försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § ska lämnas med som högst den taknivå som föreskrivits av regeringen.

Den som får försörjningsstöd och som,

1. uppbär hel sjuk- eller aktivitetsersättning enligt 33–37 kap. socialförsäkringsbalken, eller

2. är gymnasiestuderande ungdom i åldern 18–20 år där socialnämnden har övertagit försörjningsansvaret, eller

3. uppbär hel ålderspension enligt 55–67 kap. socialförsäkringsbalken, eller

4. heltidsarbetar, eller

5. har synnerliga skäl omfattas inte av taknivån.

Taknivån tillämpas trots detta vid beräkning av hushållets försörjningsstöd om någon annan vuxen medlem av hushållet inte omfattas av punkt 1–5.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.9.1.

Paragrafen, som är ny, innebär att försörjningsstöd beräknat enligt 4 kap. 3 §§ som högst får lämnas med den taknivå som föreskrivits av regeringen. Vissa grupper undantas dock från begränsningen av försörjningsstödet.

Genom bestämmelsens huvudregel i *första stycket* begränsas det försörjningsstöd som kan betalas ut till ett hushåll. Det är bara försörjningsstödet, inte övriga delar av ekonomiskt bistånd, som omfattas av taknivån. Taknivån fastställs i socialtjänstförordningen (2001:937). Bestämmelsen undantar fem uppräknade grupper som inte ska omfattas av taknivån.

De grupper som undantas är enligt *första punkten* de som uppbär hel sjuk- eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Enligt *andra punkten* undantas gymnasiestuderande ungdomar för vilka socialnämnden övertagit försörjningsansvaret för att denne ska få möjlighet att avsluta sina gymnasiestudier. Det är alltså ung-

domar som själva söker försörjningsstöd för eget hushåll. I denna grupp inkluderas även ensamkommande ungdomar i samma ålder.

Enligt *tredje punkten* undantas ålderspensionärer som uppbär hel ålderspension.

Enligt *fjärde punkten* undantas heltidsarbetande. Dessa har redan full sysselsättning. Heltidsarbetande inkluderar inte personer som har icke betald sysselsättning utan avser enbart personer som har ett förvärvsarbete.

Femte punkten innebär att om det finns synnerliga skäl kan personer undantas från taknivån. Detta utgör en ventil i lagstiftningen. Begreppet synnerliga skäl är avsett att markera att det ska röra sig om mycket begränsade möjligheter att omfattas av punkten. Vad som kan utgöra synnerliga skäl får avgöras i tillämpningen av bestämmelserna.

Av *andra stycket* framgår att taknivån ändå ska tillämpas om den som tillhör en av de undantagna punkterna tillhör ett hushåll där någon annan vuxen medlem i hushållet omfattas av taknivån. Det innebär till exempel att ett hushåll där en vuxen har hel sjukersättning och en vuxen är arbetslös i sin helhet omfattas av taknivån.

3 b §

Försörjningsstöd ska endast lämnas till skäliga kostnader för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen.

Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, får socialnämnden lämna försörjningsstöd till skäliga kostnader för hyra av bostad i andra hand även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande enligt första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.8.1.

Paragrafen är ny och innebär att ett krav införs som innebär att försörjningsstöd endast ska lämnas till kostnader för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Genom bestämmelsen klargörs förutsättningarna för att bevilja försörjningsstöd till kostnader för hyra av bostad i andra hand. Syftet med tillägget är att harmonisera reglerna i socialtjänstlagen om försörjningsstöd till boendekostnader med det hyresrättsliga regelverkets krav på hyra av bostad i andra hand. Begreppet godkännande omfattar således tillstånd som lämnas av hyresvärderna enligt 12 kap. 39 § jordabalken, bostadsrättsföreningens

styrelse enligt 7 kap. 10 § bostadsrättslagen (1991:614) samt hyresnämnden enligt 12 kap. 40 § jordabalken och 7 kap. 11 § bostadsrättslagen.

Socialnämndens prövning görs med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Likaså kommer socialnämndens beslut kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som övriga beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Förslaget innebär att den som ansöker om försörjningsstöd måste visa att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att det är den som ansöker om en förmån som ska visa att förutsättningarna för att beviljas förmånen är uppfyllda. Vid en ansökan om ekonomiskt bistånd för hyra av en bostad i andra hand kan en biståndssökande själv välja vilket underlag som hen vill åberopa till stöd för sin ansökan. Den enskilde kan således välja att lämna skriftliga eller muntliga uppgifter om godkännandet. Det ankommer därefter på socialnämnden att pröva om underlaget är tillräckligt för att kravet på godkännande ska vara uppfyllt. Hur den enskilde ska visa att kravet är uppfyllt måste därmed avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

I *andra stycket* anges att om det finns särskilda skäl ska socialnämnden kunna frånga kravet på godkännande. Bestämmelsen innebär en möjlighet för socialnämnden att i enskilda fall göra undantag från huvudregeln att försörjningsstöd endast får lämnas till den som hyr en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Genom begreppet särskilda skäl markeras att det ska vara fråga om undantagssituationer.

Prövningen av vad som kan anses utgöra särskilda skäl får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkten ska vara att undantag kan göras under i första hand en *övergångstid* så att hushållet kan förändra sin boendesituation. Viss vägledning kan fås från socialtjänstens handläggning av ärenden där boendekostnader inte bedömts som skäligen. Bistånd kan i sådana fall beviljas under en övergångstid för den faktiska boendekostnaden trots att förutsättningarna för bistånd inte är uppfyllda (rådrum).

En särskild omständighet som kan innebära särskilda skäl att under en begränsad tid frånga kravet är när barn berörs av beslutet. Likaså kan personer som befinner sig i en särskilt utsatt situation behöva visst rådrum för att kunna ordna en annan boendelösning.

Vidare kan det föreligga särskilda skäl att göra undantag under tiden som en ansökan om tillstånd till upplåtelse i andra hand handläggs av en hyresnämnd. Det kan även förekomma situationer där den enskildes personliga förhållanden är sådana att det finns särskilda skäl att inte bara under en övergångsperiod frånga kravet på godkännande. Det är inte möjligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av omständigheter som kan utgöra särskilda skäl att frånga huvudregeln. En individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet ska alltid göras. Det ska dock i första hand vara fråga om undantag under en begränsad tid i avvaktan på att den enskilde vidtar sådana åtgärder som är nödvändiga för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda.

4 a §

Socialnämnden får, under viss tid och med skälig hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar, begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska syfta till att den enskilde ska få förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.4.

Bestämmelsen är ny och innebär att det införs en möjlighet för socialnämnden att ställa krav på en biståndssökandes deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering. Förslaget innebär således en möjlighet att ställa krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering för en person som inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, på samma sätt som socialnämnden kan ställa krav på deltagande i kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen för den som står till arbetsmarknadens förfogande.

De rehabiliterande insatser som kan vara aktuella för en person som är sjukskriven av läkare är exempelvis olika slags förrehabiliterande insatser som avser att bryta passivitet och påbörja aktiviteter på en nivå som låter sig förenas med sjukdomstillståndet. Rehabiliteringen ska anpassas till personens förmåga och syfta till att öka arbetsförmågan och att personen därefter ska kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Begreppet viss tid avser att indikera att insatserna inte är tänkta för personer som endast tillfälligt har behov av ekonomiskt bistånd.

Bestämmelsen innebär inte att kommunen är skyldig att erbjuda rehabiliterande insatser i egen regi. Det kan således även handla om befintliga insatser hos andra aktörer. Bestämmelsen är inte heller avsedd att användas för personer med till exempel missbruksproblem eller andra uttalade sociala problem.

5 §

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i *insatser* enligt 4 eller 4 a §, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från *insatserna* i 4 eller 4 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.4.

Ändringarna följer av den nya bestämmelsen i 4 a § och innebär att socialnämnden får vägra eller sätta ned försörjningsstödet även för den som inte följer det som anges i 4 a §. Ordet *insatser* syftar på praktik, annan kompetenshöjande verksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering som anges i 4 och 4 a §. Övriga ändringar är av språklig karaktär och avser inte att förändra innebörden i övrigt av tidigare lydelse.

7 §

Ekonomiskt bistånd enligt 1 och 2 §§ ska endast lämnas till den som uppfyller villkoren för att vistas i Sverige. Detta begränsar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.7.1.

Bestämmelsen är ny och innebär att ekonomiskt bistånd endast ska beviljas till personer som uppfyller villkoren för att vistas i Sverige. Syftet med bestämmelsen är att införa ett uttryckligt krav på laglig vistelse för rätt till bistånd. Kravet omfattar ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

Bestämmelsen innebär inte någon förändring av socialtjänstens ansvar vad gäller att handlägga och pröva en inkommen ansökan om bistånd och att fatta ett skriftligt beslut i ärendet. Bistånd som nekats med motiveringen att villkoren för att vistas i Sverige inte är uppfyllt och som fattats enligt 4 kap. 1 § kan överklagas enligt bestäm-

melserna i 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. Beslut om att neka bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan inte prövas genom förvaltningsbesvär, men kan prövas inom ramen för laglighetsprövning.

Med laglig vistelse avses de situationer där villkoren för en utlännings vistelse i Sverige är uppfyllda. Det kan exempelvis vara med stöd av uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Personer som har ett gällande visum för att vistas i landet har visserligen en laglig vistelse, men vistelsen är av tillfällig karaktär. Dessa personer uppfyller således villkoren för att vistas i Sverige, men med hänsyn till vistelsens tillfälliga karaktär bör det endast bli aktuellt att bevilja bistånd i akuta nödsituationer till denna grupp.

Förslaget omfattar både försörjningsstöd (det vill säga riksnormen och övriga kostnadsposter) och bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen samt ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Förslaget innebär inte någon inskränkning av kommuners möjlighet att bevilja andra former av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen.

Förslaget innebär inte heller någon begränsning av socialnämndens förutsättningar att med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer. Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men principen om vistelsekommunens yttersta ansvar vid akuta situationer har beskrivits i förarbeten och utvecklats genom rättspraxis. Med akuta nödsituationer avses således oförutsägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge. Sådant bistånd beviljas normalt sett endast för någon eller några dagars behov av exempelvis mat eller boende. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Bistånd i akuta nödsituationer kan lämnas även om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläge.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som har kommit in före ikraftträdandet och som avser tiden före ikraftträdandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1 och 21.2.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2027. Enligt *andra punkten* ska äldre föreskrifter gälla för en ansökan om ekonomiskt bistånd som har kommit in före ikraftträdandet och som avser tiden före ikraftträdandet. Det innebär att prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd, oavsett om den behandlas när de nya bestämmelserna har trätt i kraft, ska prövas enligt de bestämmelser som gällde för den period som ansökan avser.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Håkan Lind

Utredningen har i kapitel 13 Utökad uppgiftsskyldighet för bättre kontroll av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande lämnat följande förslag:

Befintliga förordningar om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen och om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknads-politiska verksamheten kompletteras. Kompletteringen består i att socialnämnden får rätt att ta del av uppgift om en persons program-anvisning uppgår till heltid, uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i handlingsplanen.

Jag delar utredningens bedömning att dessa uppgifter behöver lämnas av Arbetsförmedlingen till socialtjänsten. Jag bedömer dock att uppgiftsskyldigheten även bör omfatta den arbetssökandes handlingsplan i sin helhet. Individens handlingsplan från Arbetsförmedlingen är en information som väldigt ofta efterfrågas av kommunerna, med stöd av samtycke från den arbetssökande. Det knyter upp mycket resurser för att möta upp de enskilda förfrågningarna och administrera informationsöverföringen tillbaka till socialtjänsten. Ibland är samtycket den enskilde lämnar en förutsättning för att hen ska få stöd från socialtjänsten, vilket även innebär att dess frivillighet kan ifrågasättas.

Tekniska förutsättningar för att kommunerna ska få tillgång till individens handlingsplan genom SSBTEK/AFLI finns redan, men det saknas i nuläget rättsligt stöd för detta.

Tillgång till handlingsplanen i sin helhet skulle innebära att kommunen fick uppgifter om Arbetsförmedlingens bedömning av den arbetssökandes möjligheter till arbete, behov av stöd samt planering

på kort och lång sikt. Handlingsplanen kan innehålla känsliga uppgifter, men det är ofta just individer som på grund av funktionsnedsättning, hälsotillstånd eller social problematik inte alltid kan vara drivande i sitt ärende och som Arbetsförmedlingen och kommunen lyckas sämst med att stötta för att komma i arbete eller studier. Om socialtjänsten fick tillgång till handlingsplanen i sin helhet skulle förutsättningarna för att tillsammans ge individen det stöd som hen har behov av förbättras; det skulle underlätta för kommunen att bistå med de social- och utbildningspolitiska insatser som de ansvarar för och som den arbetssökande är i behov av. Informationen skulle också minska risken för att individer med stödbehov faller mellan stolarna. På längre sikt skulle socialtjänstens rutinmässiga tillgång till handlingsplanen troligtvis leda till att planeringen mot att ta sig ur ett bidragsberoende blev tydligare med avseende både på förväntningar på och möjligheter till stöd för individen.

Särskilt yttrande av experten Ulrica Runemar

Särskilt yttrande avseende utredningens förslag på jobbpremie

Utredningen har i sitt tilläggsdirektiv att föreslå en jobbpremie. Jag delar inte utredningens bedömning och förslag att kommunen genom socialnämnden ska ansvara för och administrera jobbpremien.

Ansvarig myndighet

Jag menar att Försäkringskassan bör vara ansvarig myndighet. Som utredningen själva nämner har Försäkringskassan stor erfarenhet av handläggning av och utbetalning av individersättningar. Utredningen menar dock att det skulle bli mer administrativt betungande för Försäkringskassan att inhämta uppgifter om den enskildes lön och kvalificeringsperiod, då den saknar uppgift om kvalificeringsperiod. Jag menar att samma situation kan och kommer uppstå i den kommunala hanteringen, människor kan komma att flytta, både under kvalificeringsperioden och under tiden med jobbpremie.

Utredningen menar också att det är en mycket känslig uppgift att den enskilde kvalificerat sig genom att ha försörjningsstöd. Det är min absoluta övertygelse att Försäkringskassan som hanterar mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och personliga förhållanden kan hantera den informationen på ett säkert sätt. Det är också frivilligt för den enskilde att göra anspråk på jobbpremien och lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan.

Flera bekymmer med kommunen som ansvarig för jobbpremien

Det finns ett flertal bekymmer med kommunen som ansvarig för jobbpremien, de största utmaningarna i korthet:

Tillkommande arbetsuppgifter i en redan hårt ansatt socialtjänst

Det finns stora förväntningar på en omställning av socialtjänstens arbetssätt och det ska implementeras en ny socialtjänstlag. Socialtjänsten har att hantera gängkriminalitetens realitet och att bekämpa välfärdsbrott. Utöver det så har regeringen remitterat sitt förslag

om ett krav på aktivitet i försörjningsstödet. Att socialtjänsten och ekonomiskt bistånd utöver dessa omställningar ska implementera en jobbpremie är inte bara olyckligt, det är orimligt.

Administrativ börda

Jobbpremien utgör en mycket krävande tillkommande administrativ börda för socialtjänsten. Utredningen konstaterar att det ska betraktas som socialtjänst men inte ekonomiskt bistånd, det innebär att det är en egen verksamhetsgren. Det ställer krav på utveckling av organisation och arbetssätt och utöver det krav på utveckling av systemen för att hantera ärendet och utbetalningar. En utveckling av system i 290 kommuner är kostsamt. Kommunerna har olika leverantörer för verksamhetssystem och därutöver andra leverantörer av e-tjänsteplattformar. Dessa ska integreras och anpassas gentemot verksamhetssystemen. Genomförandet är otydligt och otillräckligt beskrivet i utredningen, det är oklart hur kommunerna kommer kunna förbereda sig. Alla individer är utöver det inte digitala, det kommer krävas parallella analoga processer för även dessa ansökningar. Besluten är utöver detta överklagningsbara och kan innebära ytterligare rättsliga processer.

Tillfällig lagstiftning, tillkännages efter kvalificering

Utredningens konstruktion av en tillfällig jobbpremie och att kvalifikationsperioden ska infalla innan information finns tillgänglig kring jobbpremiens kvalificeringsregler är troligen rimlig utifrån de överväganden utredning gjort. Det är dock oerhört försvårande för hur 290 kommuner ska kunna iordningsställa och driftsätta ett tillfälligt system för ärendehantering, utbetalning och uppföljning.

Inlåsnings effekter

Att socialnämnden ska ansvara för jobbpremien gör att den enskilde som nått egen försörjning får en fortsatt kontakt med socialnämnden.

Sedan tidigare finns jobbstimulansen, där kommunerna pekat på inlåsnings effekter, individer som skulle vara självförsörjande blir kvar

i det ekonomiska biståndet. En jobbpremie som hanteras av socialnämnden kommer brottas med samma utmaningar med inlåsnings-effekter som jobbstimulansen. Den motverkar syftet med socialtjänstens uppdrag att stärka den enskildes förutsättningar för ett självständigt liv och skapar otydlighet för den enskilde, skillnaden mellan fortsatt försörjningsstöd och jobbpremie blir marginell.

Särskilt yttrande avseende utredningens förslag om en utökad uppgiftsskyldighet för bättre kontroll av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande

Jag delar inte utredningens bedömningar avseende socialnämndens behov av information från Arbetsförmedlingen för att kunna stärka kontrollen av socialnämndens krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Jag menar att utredningens avgränsningar är felaktiga. Utredningen tar i sina bedömningar inte i beaktande vilken information som är nödvändig för kommunen för att kunna fatta korrekta beslut om ekonomiskt bistånd i alla delar. Det är inte möjligt, som utredningen gör, att i praktiken särskilja kontrollen av rätten till bistånd och planeringen för individens självförsörjning.

För att säkerställa en rättssäker och effektiv handläggning av ekonomiskt bistånd är kommunernas tillgång till säker information direkt från myndigheten avgörande. Att handläggningen blir korrekt, att felaktiga utbetalningar undviks och att den enskilde får ett snabbt svar i en utsatt situation väger tyngre för att kommunerna ska få ta del av informationen än utredningens argument emot.

Tidigare hemställan

SKR har i Hemställan – Utökad information från Arbetsförmedlingen till kommunen¹ begärt tillgång till 14 informationsmängder. I hemställan finns kommunernas behov av informationen beskrivet samt förslag på hur regeringen kan reglera Arbetsförmedlingens

¹ <https://skr.se/download/18.7620025f18acbaeda1dcef5/1695738521199/WEBB-07-2023-SKR-Hemstallan-Okad-tillgang-till-information-fran-Arbetsformedlingen-SKR2023-01269-KOMBI.pdf>.

möjligheter att dela informationen till kommunerna digitalt via SSBTEK.

Socialnämnden behöver tillgång till informationsmängderna digitalt för att hålla nere administration och tid som läggs på att samla in samtycken från enskilda och jaga information genom telefon eller brevkontakt med Arbetsförmedlingen.

Förväntningarna är höga på att socialnämnden ska arbeta rätts-säkert och effektivt. För att kunna leva upp till förväntningarna krävs att berörda myndigheter, i det här fallet Arbetsförmedlingen, kan bidra med den information som är nödvändig i det enskilda ärendet.

Efterfrågade informationsmängder syftar till kontroll och uppföljning

Utredningen har valt att göra skillnad på 1) information som man bedömer handlar om socialnämndens möjlighet att kontrollera om en individ står till arbetsmarknadens förfogande respektive 2) information som man bedömer handlar om socialnämndens planering för en individ. Den här uppdelningen innebär att utredningen har avgränsat sitt uppdrag till att endast omfatta fem av de 14 begärda informationsmängderna.

Jag anser att en sådan uppdelning är omöjlig att göra. Socialnämndens skyldighet att bedöma rätten till bistånd består av flera delar och det är inte möjligt att i praktiken särskilja kontrollen av rätten till bistånd och planeringen för individens självförsörjning, då båda delar är nödvändiga för att korrekt biståndsbeslut ska fattas. De 14 begärda informationsmängderna behövs både för att bedöma rätten till bistånd och för att planera framåt mot en självförsörjning tillsammans med individen.

Ett exempel på ovan: När en ansökan om ekonomiskt bistånd inkommer till socialnämnden behöver den individens planering följas upp, för att socialnämnden ska kunna bedöma om den berörda individen gör vad den kan för att stå till arbetsmarknadens förfogande och för att nå egen försörjning. I samband med bedömningen är de av utredningen bortsorterade informationsmängderna avgörande, som till exempel; beslutade anvisningar, funktionsnedsättningskoder, historiska aktiviteter och programbeslut samt även aktivitetsrapport och handlingsplan i sin helhet.

Samtyckeshanteringen

Utredningen lämnar frågan om samtycken därhän med en hänvisning till pågående utvecklingsarbete som SKR bedriver med en nationell tjänst för Gemensam Informations Försörjning (GIF). Jag vill dock betona att det är ett pågående utvecklingsarbete. Det finns i dag ingen lösning och även när GIF är driftsatt kommer det finnas kvarstående behov av att med individens samtycke inhämta information från Arbetsförmedlingen.

Frågan blir än mer aktuell i samband med regeringens remiss av Aktivitetskrav i försörjningsstödet. Dagens förfarande med papperssamtycken som skickas med post är tidskrävande och ineffektiv. Arbetsförmedlingen har utvecklat digitala lösningar för arbetsökande och det bör rimligen gå att också hitta en digital lösning för samtycke till informationsöverlämning mellan Arbetsförmedlingen och kommun. Med tanke på utredningens snäva avgränsningar kring vilken information kommunen får lov att ta del av är detta särskilt angeläget.

Referenser

Offentligt tryck

Lagar

Bostadsrättslag (1991:614).

Domstolsdatalag (2015:728).

Folkbokföringslag (1991:481).

Förvaltningslag (2017:900).

Föräldrabalk.

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

Högskolelag (1992:1434).

Inkomstskattelag (1999:1229).

Kommunallag (2017:725).

Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Lag (1973:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Lag (1991:1047) om sjuklön.

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Lag (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall.

Lag (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.
- Lag (2001:99) om den officiella statistiken.
- Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
- Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.
- Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.
- Lag (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade.
- Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
- Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.
- Lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.
- Lag (2012:978) om uthyrning av egen bostad.
- Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.
- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
- Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Lag (2017:612) om samverkan från slutna hälso- och sjukvård.
- Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.
- Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
- Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.
- Lag (2022:879) om ändring i socialförsäkringsbalken.
- Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.
- Lag (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Lag (2024:313) om ändring i jordabalken.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Patientdatalag (2008:355).

Patientlag (2014:821).

Patientsäkerhetslag (2010:659).

Regeringsform.

Skollag (2010:800).

Socialförsäkringsbalk.

Socialtjänstlag (1980:620).

Socialtjänstlag (2001:453).

Studiestödslag (1999:1395).

Tryckfrihetsförordning.

Utlänningslag (2005:716).

Utsökningsbalk.

Äktenskapsbalk.

Förordningar

Förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

Förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m.

Förordning (1991:1321) om rehabiliteringsersättning.

Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förordning (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.

Förordning (1995:1051) om skyldigheten att lämna läkarintyg när det gäller vissa socialförsäkringsförmåner vid sjukdom.

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen.

- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.
- Förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.
- Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.
- Förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.
- Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
- Förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.
- Förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).
- Förordning (2009:130) om yrkeshögskolan.
- Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.
- Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.
- Förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.
- Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.
- Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.
- Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
- Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
- Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.
- Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Förordning (2018:20) om stöd för åtgärder som ger tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet.
- Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
Förordning (2022:1872) om elstöd till konsumenter för oktober 2021–september 2022.
Förordning (2023:108) om elstöd till konsumenter för november–december 2022.
Förordning (2023:532) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2024.
Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.
Högskoleförordning (1993:100).
Socialtjänstförordning (2001:937).
Studiestödsförordning (2000:655).

Betänkanden, propositioner och skrivelser

Bet. 1992/93:SFU3 *Förvar av barn m.m.*
Bet. 2010/11:SoU3 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*
Bet. 2015/16:SfU3 *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*
Bet. 2015/16:SoU12 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*
Bet. 2021/22:FiU1 *Statens budget 2022 – Rambeslutet.*
Bet. 2021/22:SfU16 *Utläningar i Sverige utan tillstånd.*
Bet. 2023/24:KU20 *Granskningsbetänkande.*
Prop. 1947:220 *med förslag till lag om allmänna barnbidrag, m.m.*
Kungl. Maj:ts proposition nr 220.
Prop. 1975/76:187 *om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.*
Prop. 1977/78:20 *med förslag till ändrad organisation för besvärspövning inom socialförsäkringen m.m.*
Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten, Del A.*
Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m., Del A.*
Prop. 1980/81:118 *om ekonomisk-politiska åtgärder. Bilaga 1: Socialdepartementets verksamhetsområde.*
Prop. 1984/85:189 *om patientjournalallag m.m.*

- Prop. 1990/91:14 *om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m.*
- Prop. 1990/91:141 *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*
- Prop. 1991/92:40 *Om vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*
- Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.
- Prop. 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade.*
- Prop. 1993/94:173 *Bostadstillägg för pensionärer.*
- Prop. 1994/95:49 *Reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten.*
- Prop. 1995/96:186 *Nya regler för bostadsbidrag.*
- Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen.*
- Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*
- Prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution.*
- Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2000/01:96 *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.*
- Prop. 2000/01:129 *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet.*
- Prop. 2000/01:136 *Äldreförsörjningsstöd.*
- Prop. 2001/02:144 *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*
- Prop. 2003/04:93 *Några frågor om sekretess m.m.*
- Prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006. Bilaga 3 Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004.*
- Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*
- Prop. 2007/08:126 *Patientdatalag m.m.*
- Prop. 2007/08:136 *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.*
- Prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*

- Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Prop. 2008/09:193 *Vissa psykiatrirfrågor m.m.*
- Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället.*
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:85 *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet.*
- Prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*
- Prop. 2010/11:49 *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.*
- Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012. Utgiftsområde 11: Ekonomisk trygghet vid ålderdom.*
- Prop. 2011/12:45 *Kustbevakningsdatalag.*
- Prop. 2012/13:12 *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Prop. 2012/13:94 *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet.*
- Prop. 2012/13:100 *2013 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.*
- Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2013/14:168 *Fritidspeng för barn i hushåll med försörjningsstöd.*
- Prop. 2014/15:63 *Åklagardatalag.*
- Prop. 2014/15:145 *Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet.*
- Prop. 2015/16:1 *Utgiftsområde 12: Ekonomisk trygghet för familjer och barn. Budgetproposition för 2016.*
- Prop. 2015/16:136 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*
- Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag.*
- Prop. 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*

- Prop. 2017/18:106 *Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre.*
- Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2017/18:269 *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning.*
- Prop. 2018/19:107 *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt.*
- Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 10: Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.*
- Prop. 2020/21:55 *Språkplikt – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd.*
- Prop. 2020/21:159 *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten.*
- Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen.*
- Prop. 2020/21:161 *Löneutmätning och digitala ansökningar i utskönningsförfarandet.*
- Prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt.*
- Prop. 2021/22:123 *Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande.*
- Prop. 2021/22:269 *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina.*
- Prop. 2023/24:1 *Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 12: Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*
- Prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet.*
- Prop. 2023/24:85 *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.*
- Prop. 2023/24:99 *Vårändringsbudget för 2024.*
- Prop. 2023/24:100 *Bilaga 2: Fördelningspolitisk redogörelse. 2024 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2023/24:112 *Åtgärder för tryggare bostadsområden.*
- Prop. 2024/25:1 *Budgetproposition för 2025.*
- Prop. 2024/25:49 *En ny ordning för asylsökandes boende.*

Riksdagsskrivelse 2010/11:35.

Riksdagsskrivelse 2015/16:88.

Riksdagsskrivelse 2015/16:244.

Riksdagsskrivelse 2021/22:46.

Statens offentliga utredningar

SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: lagar och motiv*. Socialutredningens slutbetänkande.

SOU 1993:30 *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén.

SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén.

SOU 2002:18 *Personlig integritet i arbetslivet*. Betänkande av Integritetsutredningen.

SOU 2003:40 *Utlänningsdatalag*. Betänkande av Utlänningsdatautredningen.

SOU 2004:2 *Vem tjänar på att arbeta?* Bilaga 14 till SOU 2003/04 Långtidsutredningen.

SOU 2005:88. *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn*. Slutbetänkande av Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.

SOU 2006:86 *Mera försäkring och mera arbete*. Betänkande av Socialförsäkringsutredningen.

SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring*. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag*. Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen.

SOU 2015:44 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*. Betänkande av Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.

SOU 2016:81 *Ett modernare utökningsförfarande*. Betänkande av Utökningsutredningen.

SOU 2017:33 *Stärkt ställning för hyresgäster*. Betänkande av Hyresgästutredningen.

- SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt.
- SOU 2018:32 *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*. Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst.
- SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert: Det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.
- SOU 2019:29 *God och nära vård: Vård i samverkan*. Delbetänkande av Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet*. Rapport 4. Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem.
- SOU 2019:48 *Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?* Bilaga 8 till SOU 2019/65 Långtidsutredningen.
- SOU 2019:65 *Långtidsutredningen 2019: Huvudbetänkande*. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2020:24 *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*. Betänkande av Utredningen Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess.
- SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst: En ny socialtjänstlag*. Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst.
- SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*. Betänkande av Barnkonventionsutredningen.
- SOU 2022:64 *En ny ordning för asylsökandes boende*. Delbetänkande av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.
- SOU 2023:5 *Från delar till en helhet: Tvångsvården som en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja*. Slutbetänkande av Samsjuklighetsutredningen.
- SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen*. Betänkande av Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter.
- SOU 2023:57 *Åtgärder för tryggare bostadsområden*. Betänkande av Utredningen om tryggare bostadsområden.

- SOU 2023:62 *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*. Slutbetänkande av Narkotikautredningen.
- SOU 2023:65 *Bättre information om hyresbostäder: Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister*. Betänkande av Utredningen om ordning och reda på hyresbostadsmarknaden.
- SOU 2023:69 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen: En ny huvudregel*. Betänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter.
- SOU 2024:10 *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud*. Delbetänkande av Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet.
- SOU 2024:41 *Styrkraft för lyckad integration*. Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.
- SOU 2024:68 *Mottagandelagen: En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* Slutbetänkande av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

Regeringens kommittédirektiv

- Dir. 2014:39 *Stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd*.
- Dir. 2015:83 *Stärkt ställning för hyresgäster*.
- Dir. 2017:9 *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt*.
- Dir. 2017:39 *Översyn av socialtjänstlagen*.
- Dir. 2021:71 *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*.
- Dir. 2022:37 *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*.
- Dir. 2022:91 *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten*.
- Dir. 2023:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03)*.
- Dir. 2023:146 *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

- Dir. 2023:149. *En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare.*
- Dir. 2023:63 *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.*
- Dir. 2023:65 *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*
- Dir. 2024:71 *Tilläggsdirektiv till Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12).*
- Dir 2024:87 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22).*
- Dir. 2024:106 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*
- S 2022:E *Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd.*

Departementsserien

- Ds 2008:29 *Värdesäkring av riksnormen.*
- Ds 2012:26 *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.*
- Ds 2013:59 *Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m.*
- Ds 2019:23 *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Ds 2024:8 *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner.*
- Ds 2024:13 *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.*
- Ds 2024:29 *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet.*

Övrigt offentligt tryck

- Bilaga till regeringskanslibeslut 2022-04-28 § 216. *Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd.* Socialdepartementet, dnr: S2022/02323.

Lagradsremiss 4 juli 2024. *En förebyggande socialtjänstlag: för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

Motion 2020/21:4032 med anledning av prop. 2020/21:100 2021 års ekonomiska vårproposition.

Regeringsbeslut 2024-01-18. *Uppdrag om tillämpningen av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) om individuell plan.* Socialdepartementet, dnr: S2024/00076.

Regeringskansliet (2012). *Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012.* Rapport från Socialdepartementet. Dnr: S2012.007.

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2023). *Uppdragsbeskrivning om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning.* Bilaga till beslut. 17 januari. Dnr: A2023/00083.

Regeringskansliet, Finansdepartementet (2017). *Den svenska modellen.*

Regeringskansliet, Finansdepartementet (2020), *Teknisk bilaga till Fördelningspolitisk redogörelse.* september 2020.

Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2024). *Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning.* Promemoria LI2024/00083.

Regeringskansliet, Socialdepartementet (2023). *Svar på hemställan från Sveriges Kommuner och Regioner om utökning av informationsmängder från Arbetsförmedlingen i SSBTEK.* Dnr: S2023/02735.

Regeringskansliet, Socialdepartementet (2023). *Ändring av uppdraget om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S 2022:E).* Socialdepartementet. Protokoll 2023-03-24 med tillhörande bilaga.

Regeringskansliet, Socialdepartementet och Sveriges kommuner och regioner, SKR (2019). *Överenskommelse inom området psykisk hälsa 2019.* <https://www.uppdragpsyiskhalsa.se/wp-content/uploads/2019/06/%C3%96K-psyiskisk-h%C3%A4lsa-2019.pdf>.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

Remisspromemoria om förslag till ändring i socialtjänstlagen (2001:453) avseende avskaffande av bestämmelserna om fritidspeng 2015-05-13.

Sveriges internationella överenskommelser, *Europeisk social stadga*. SÖ 1998:35.

Sveriges internationella överenskommelser, *Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan*. SÖ 1988:36.

Sveriges riksdag (2017). *Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering*. Rapport från riksdagen, 2017/18:RFR5.

Rättsfall och myndighetspraxis

Högsta domstolen

NJA 1998 s. 267.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2023 ref. 56.

HFD 2023 ref. 26.

HFD 2023 not. 53

HFD 2022 ref. 47.

HFD 2022 ref. 26.

HFD 2022 ref. 1.

HFD 2020 ref. 60.

HFD 2020 ref. 46.

HFD 2019 ref. 63.

HFD 2018 ref. 39.

HFD 2017 ref. 51.

HFD 2017 ref. 33.

HFD 2017 ref. 23.
HFD 2015 ref. 61.
HFD 2014 ref. 37.
HFD 2013 ref. 83.
HFD 2013 ref. 60.
HFD 2013 ref. 2.
HFD 2011 ref. 63.
HFD 2011 ref. 49.
RÅ 2009 ref. 130.
RÅ 2009 ref. 4.
RÅ 2007 ref. 70.
RÅ 2005 not. 21.
RÅ 2004 ref. 240.
RÅ 2004 ref. 47.
RÅ 1997 ref. 2.
RÅ 1995 ref. 88.
RÅ 1995 ref. 80.
RÅ 1995 ref. 70.
RÅ 1995 ref. 56.
RÅ 1995 ref. 48.
RÅ 1995 not. 424.
RÅ 1994 ref. 80.
RÅ 1994 ref. 58.
RÅ 1994 ref. 50.
RÅ 1994 not. 516.
RÅ 1993 ref. 11.
RÅ 1991 ref. 19.
RÅ 1990 ref. 119.
RÅ 1988 ref. 120.
RÅ 85 2:13.
RÅ 85 2:1.
RÅ 84 2:76.

Migrationsöverdomstolen

MIG 2021:18.

MIG 2020:24.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Jönköpings dom den 22 november 2022 i mål nr 1087-22.

Kammarrätten i Stockholms dom den 5 september 2022 i mål nr 1282-22.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 29 november 2021 i mål nr 1636-21.

Kammarrätten i Stockholms dom den 21 juni 2021 i mål nr 905-21.

Kammarrätten i Stockholms dom den 21 juni 2021 i mål nr 904-21.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 januari 2021 i mål nr 5641-20.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 april 2013 i mål nr 2595-12.

Justitieombudsmannen

JO 1997/98 s. 328.

JO 2003/04 s. 236.

JO 2009/10 s. 324.

JO 2010/11 s. 363.

JO 2010/11 s. 403.

JO 2010/11 s. 625.

JO 2013/14 s. 408.

JO beslut 2010-03-22, dnr 3938-2009.

JO beslut 2011-05-31, dnr 6300-2009.

JO beslut 2013-05-02, dnr 4815-2012.

JO beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.

JO beslut 2016-03-31, dnr 4975-2015.

JO beslut 2016-03-31, dnr 4976-2015.

JO beslut 2023-05-31, dnr 7505-2022.

JO beslut 2023-05-31, dnr 7508-2022.

Författningskommentarer

Alfvén Nickson, Emily. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 6 kap. 5 §, Karnov 2023-12-08 (JUNO).

Clevesköld, Lars. Lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (2001:454) 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-25).

Clevesköld, Lars. Socialtjänstlag (2001:453) 11 kap. 11 §, Karnov (JUNO).

Lenberg, Eva Tansjö, Anna och Geijer, Ulrika (2023). *Offentlighets- och sekretesslagen*. Nordstedts Juridik. Digital lagkommentar publicerad 14 juni 2023, version 27, JUNO.

Lenberg, Eva Tansjö, Anna och Geijer, Ulrika (2023). *Offentlighets- och sekretesslagen*. Nordstedts Juridik. Publicerat digitalt 22 november 2023, version 28, JUNO.

Lundgren, Lars och Sunesson, Per-Anders (2023). *Nya sociallagarna: Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023*. Norstedts Juridik. Publicerad digitalt 10 januari 2023, version 36, JUNO.

Lundgren, Lars och Sunesson, Per-Anders (2024). *Nya sociallagarna: Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2024*. Norstedts Juridik. Publicerad digitalt 2 januari 2024, version 37, JUNO.

Lundmark och Säfsten, *Förvaltningslagen: En kommentar*. Publicerad digitalt 9 juni 2023, version 1B, JUNO.

Madell, Tom och Lundin, Olle (2023). *Kommunallagen: En kommentar*. Norstedts Juridik. Publicerad digitalt 22 januari 2024, version 4A, JUNO.

Myndighetspublikationer m.m.

Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsrapport 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:7, dnr: Af- 2019/0023 4534.

Arbetsförmedlingen (2020). *Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU)*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 4/2017, version 4.0. Dnr: Af-2020/00388853.

Arbetsförmedlingen (2021). *Effekter av arbetsmarknadspolitiska program 2010–2018 – Arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet*. Arbetsförmedlingen analys 2021:1, dnr: Af-2021/0005 2998.

- Arbetsförmedlingen (2021). *Långtidsarbetslöshetens utveckling i pandemins spår: rekordhög långtidsarbetslöshet riskerar bita sig fast*. Arbetsförmedlingen analys 2021:6, dnr Af-2021/0006 4010.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Aktivitetsrapportering*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 2/2016, version 13. Dnr: Af-2022/0007 1562.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Jobbchansen 2010–2021: Chansen att få ett arbete för olika grupper av arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen*. Arbetsförmedlingen analys 2022:6, dnr: Af-2021/0077 2426.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet om villkor för folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte*. Dnr: Af-2022/0044 4086 och FBR 22/00325.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutbildning*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 6/2014, version 8.0. Dnr: Af-2023/0030 1255.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Avvikelse rapportering vid upphandlade arbetsförmedlingstjänster*. Riktlinjer för avvikelse rapportering. Dnr: Af-2023/0008 0851.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020*. Arbetsförmedlingen Analys 2023:2, dnr: Af-2023/0003 2435.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Etableringsprogrammet*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 8/2017, version 14. Dnr: Af-2023/0064 1119.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 24/2011, version 9.0. Dnr: Af-2023/0058.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Handlingsplan för arbetssökande*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 8/2012, version 28. Dnr: Af-2023/0026 4462.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 3/2020, version 10. Dnr: Af-2023/0110 9643.

- Arbetsförmedlingen (2023). *Steg till arbete*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 3/2023, version 1.0. Dnr: Af-2023/0083 3961.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Studiemotiverande folkhögskolekurs*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 2/2014, version 5.0. Dnr: Af-2023/0062 2926.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Önskemål om utökad information från AF till kommuner – sammanfattande reflektion utifrån SKR:s och kommunernas sammanställning*. 14 april.
- Arbetsförmedlingen (2024). *Svar på frågor från socialdepartementet gällande granskning av aktivitetsrapporter*. Tjänsteanteckning 2024-02-28, dnr Af-2024/0022 5911.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2023). *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning: Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2022*. Dnr: Af-2023/0000 3819, FK 2022/002566.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024). *Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2024 rehabiliteringssamverkan och möten för omställning*. Dnr: Af-2023/0120 0371 och dnr FK-2024/000694.
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Sveriges kommuner och regioner, SKR (2016). *Viljeinriktning: Samverkan kring personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst och har sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom*. Dnr: Af-2016/00077523.
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och regioner (2011). *Samordna rehabiliteringen: Stöd till utveckling av arbetsinriktad rehabilitering för personer med psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning*. Gemensam publikation kring samordnade insatser för personer med psykisk sjukdom/funktionsnedsättning.
- Arbetsförmedlingens föreskrifter AFFS 2021:1. Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, föreskrifter.
- Arbetsförmedlingens föreskrifter AFFS 2021:2. Arbetsförmedlingens föreskrifter om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). *Arbetsmarknads-ekonomisk rapport: Tudelningarna på arbetsmarknaden*. Stockholm: Arbetsmarknadsekonomiska rådet.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018). *Arbetsmarknads-ekonomisk rapport: Olika vägar till jobb*. Stockholm: Arbetsmarknadsekonomiska rådet.
- Barnombudsmannen (2016). *Inget rum för trygghet: barn och unga om vräkning och hemlöshet*. Temarapport Max18 – 2016.
- Barnombudsmannen (2022). *Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan? Barnkonventionen i barns vardag. Års-rapport 2022*.
- Boverket (2018). *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*. Rapport 2018:29.
- Boverket (2024). *Regionala bostadsmarknadsanalyser 2023: En sammanställning av länsstyrelsernas rapporter*. Rapport 2024:1.
- Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd CSNFS 2001:6 om studiehjälp.
- Finanspolitiska rådet (2024). *Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2024*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte (2021). *E-socialt arbete inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg: En systematisk litteraturöversikt*. Rapport.
- Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte (2021). Tillgängligt arbetsliv – Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning. *Forskning i korthet*, maj 2021.
- Försäkringskassan Halmstad, Laholms kommun och Halmstads kommun (2015) *På rätt väg! Metodutvecklingsprojekt kring målgruppen nollplacerade*. Slutrapport Halmstadsmodellen.
- Försäkringskassan (2018). *Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna*. Socialförsäkringsrapport 2018:11.
- Försäkringskassan (2023). *Försäkringskassans process för individer som ansöker om samordning av rehabiliteringsåtgärder som saknar SGI*. 15 december.
- Försäkringskassan (2023). *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*. Vägledning 2015:1, version 17.

- Försäkringskassan (2023) *Underhållsstöd*. Vägledning 2001:9, version 23.
- Försäkringskassan (2024). *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 12.
- Försäkringskassan (2024). *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*. Vägledning 2015:1, version 19.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF (2022). *Kontrollarbetets utveckling i en Arbetsförmedling i förändring: En samlad bild utifrån IAF:s granskningar 2021*. Rapport 2022:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF (2023). *Underättelser, sanktioner och verkställanden 2022: En årlig statistikrapport om Arbetsförmedlingens, arbetslöshetskassornas och Försäkringskassans kontrollarbete inom individersättningar vid arbetslöshet*. Rapport 2023:9.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2019). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet: En granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Rapport 2019:1.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2019). *Gör samordningsförbunden någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010*. Rapport 2019:4.
- Inspektionen för socialförsäkring, ISF (2023). *Samordnat stöd gör skillnad: En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå*. Rapport 2023:2.
- Inspektionen för socialförsäkring, ISF (2024). *Samordnat stöd leder till bättre försörjning: En analys av En analys av hur försörjningen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden*. Rapport 2024:12.
- Konjunkturinstitutet (2021). Lönebildningsrapporten 2021.
<https://www.konj.se/download/18.3a4e10d81808aec3c2ab8bf5/1662540150845/LBR2021.pdf>.
- Konsumentverket (2021). *Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader*. Underlagsrapport 2021:3
- Konsumentverket (2022). *Koll på pengarna*. Tips och råd om din ekonomi.

- Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1).
- Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under år 2024. KFM A 2023:1 Verkställighet och indrivning.
- Kronofogden, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Västerbotten och Länsstyrelsen Västernorrland (2020). *Hemma! Ett metodstöd för vräkningsförebyggande arbete*.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021). *Under rådande omständigheter: Konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Rapport 2021:1.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2023). *Handbok om särskilt pedagogiskt stöd och nödvändiga stödinsatser*. Handbok 2023.
- Pensionsmyndigheten (2024). *Anslagsbelastning och prognoser för Pensionsmyndighetens anslag: Budgetåren 2024–2027*. Dnr: VER 2024-30.
- Polisen (2024). *Öppna och inkomna ärenden överlämnade från Migrationsverket 2023*.
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiuppLfhu-HAxWnFBAIHZJVAIIQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fpolisen.se%2Fsiteassets%2Fdokument%2Fstatistik%2Fgranspolisverksamhet%2Foppna-och-inkomna-miv-2023.pdf&usq=A0vVaw1PiOA7BQP7aXroorC4h0lh&opi=89978449>.
- Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll i sjukpenningärenden och merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.
- Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag.
- Riksrevisionen (2008). *Svenskundervisning för invandrare (SFI): En verksamhet med okända effekter*. Rapport 2008:13. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2023). *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd: En granskningsrapport från Riksrevisionen*. Rapport 2023:19.

- Riksrevisionen (2024). *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning*. Rapport 2024:3. Stockholm: Riksrevisionen.
- Skatteverket (2021). *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*. Dnr: 8-1245868.
- Skolinspektionen (2021). *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning: Huvudmäns och rektorers arbete med att främja fullföljande av studier och motverka avbrott*. Dnr: 40-2020:6278.
- Skolverket (2021). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning*. Rapport 2021:7.
- Skolverkets allmänna råd SKOLFS 2014:40 om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.
- Socialstyrelsen (2007). *Översyn av riksnormen*.
- Socialstyrelsen (2009). *Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005*. Artikelnr 2009-9-24.
- Socialstyrelsen (2012). *Om standardiserade bedömningsmetoder*.
- Socialstyrelsen (2013). *Att ge ordet och lämna plats: Vägledning om brukarinflytande inom socialtjänst, psykiatri och missbruks- och beroendevård*.
- Socialstyrelsen (2014). *Systematisk uppföljning: Beskrivning och exempel*.
- Socialstyrelsen (2016). *Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd: En uppföljning*.
- Socialstyrelsen (2017). *Att öka förutsättningar för egen försörjning: Unga vuxna i verksamheten ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen (2017). *FIA – förutsättningar inför arbete: Manual till bedömningsmetoden*.
- Socialstyrelsen (2017). *Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd: För handläggare av och ansvariga för ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen (2017). *Om fast vårdkontakt och samordnad individuell plan: Nationell vägledning*.
- Socialstyrelsen (2019). *Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa: Uppföljning och analys av överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016–2018*. Slutrapport.

- Socialstyrelsen (2020). *Att arbeta evidensbaserat: Ett stöd för praktiskt arbete*.
- Socialstyrelsen (2020). *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/ESS-medborgare: EU/EES-medborgares rätt till socialt bistånd, Möjligheter och ansvar i mötet med EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden, Ansvar för barn och unga*.
- Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2021). *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2021). *Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2021*.
- Socialstyrelsen (2022). *Försörjningshinder bland vuxna biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov*. Faktablad 2022-11-29.
- Socialstyrelsen (2022). *Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2022*.
- Socialstyrelsen (2022). *Om: Individbaserad systematisk uppföljning i socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2022). *Stöd till socialtjänsten i arbetet med att förebygga avvysningar*.
- Socialstyrelsen (2023). *Högre risk för psykisk ohälsa och suicid bland mottagare av ekonomiskt bistånd*. Faktablad 2023-09-26.
- Socialstyrelsen (2023). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*. Faktablad 2023-10-04.
- Socialstyrelsen (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering: Nationellt kunskapsstöd*.
- Socialstyrelsen (2023). *Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2023*.
- Socialstyrelsen (2023). *Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2023*.
- Socialstyrelsen (2024). *Kvalitetsdeklaration Ekonomiskt bistånd Version 1.0*.
- Socialstyrelsen (2024). *Öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd 2024*.
- Socialstyrelsens allmänna råd (1985:1). Socialbidrag.
- Socialstyrelsens allmänna råd (1996:22). bilaga 2.
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2018:54.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2018). *Ekonomiskt bistånd – kunskapsläget för utredning och insatser: Vetenskaplig kunskap och kunskapsluckor utifrån systematiska översikter*. SBU-rapport nr 274.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2022). *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: En systematisk översikt*. SBU-rapport nr 351.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2022). *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer långvarigt sjuk-skrivna på grund av depression, ångest eller stressreaktion: En systematisk översikt*. SBU-rapport nr 352.
- Statens institutionsstyrelse (2022). SiS i korthet 2022: En samling statistiska uppgifter om SiS. Rapport från SiS.
- Statistiska centralbyrån, SCB (2016). Att jämföra inkomster för hushåll. *Välfärd*, 2016(3), s. 26–27. Heggemann, Hans.
- Statistiska centralbyrån, SCB (2020). KPI-korgen ur ett historiskt perspektiv i Sveriges ekonomi. *Statistiskt perspektiv*. Nummer 3 2020.
- Statistiska centralbyrån, SCB (2021). *Begrepp och definitioner AKU*. <https://www.scb.se/contentassets/8ab23deb3310477a9dad083750ec0355/begrepp-och-definitioner-aku-2021-02-22.pdf>. Hämtad 2024-02-23.
- Statistiska centralbyrån, SCB (Grundår 2022). *Fasit: Användarhandledning*. Sektionen för hushållens ekonomi, enheten för befolkning och levnadsförhållanden. Avdelningen för social statistik och analys. <https://www.scb.se/contentassets/046c084226bb42e98bc10de5eb9951cb/anvandarhandledning-2022.pdf>.
- Statistiska centralbyrån, SCB (2022). *Kvalitetsdeklaration*. Hushållens utgifter.

Statistiska centralbyrån, SCB (2022). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. AM80 – Arbetsmarknad och funktionsnedsättning.*

https://www.scb.se/contentassets/25d8915ea32943c29c134e9cea7066c/am0503_2022a01_br_am80br2302.pdf.

Statistiska centralbyrån, SCB (2023). *Möte i användarrådet för arbetsmarknadsstatistik 8 juni 2023. Mötesanteckningar.* Enheten för arbetsmarknad och utbildning.

Internationell rätt

Europarätt

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2016/C 202/02.

Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, 2007/C 303/02.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

Europeiska unionens domstol

Dom i mål C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey den 19 september 2013.

Allmänna kommentarer till FN:s kärnkonventioner

- CRC/C/GC/14, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14* (2013), *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 29 maj 2013.
- CRC/C/GC/19, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 19* (2016), *om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 20 juli 2016.
- CRC/C/GC/20, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 20* (2016), *om genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 6 december 2016.
- CRC/C/GC/2017/22, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 22* (2017), *Om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration*. FN:s kommitté för barnets rättigheter.
- CRC/C/GC/21, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 21* (2017), *om barn i gatumiljöer*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 21 juni 2017.
- CRC/C/GC/23, *Gemensam allmän kommentar nr 23* (2017) *av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändande-länder*. FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter. 16 november 2017.
- CRC/C/GC/7, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 7* (2005), *Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 20 september 2006.
- CRC/GC/2003/5, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5* (2003), *Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 27 november 2003.
- CRC/GC/2005/6, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6* (2005), *Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 1 september 2005.

- E/1991/23, *Allmän kommentar nr 3, Konventionsstaternas skyldigheter*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 19 december 1990.
- E/C.12/1991/23, *Allmän kommentar nr 4, Rätten till lämplig bostad. Sjätte sessionen (1991)*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- E/C.12/GC/19, *Allmän kommentar nr 19, Rätten till social trygghet*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 4 februari 2008.
- E/C.12/GC/20, *Allmän kommentar nr 20, Icke-diskriminering och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Europadomstolens avgörande

- Europadomstolens dom i Bah mot Storbritannien den 27 september 2011, 56328/07.
- Europadomstolens dom i Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien den 12 oktober 2006, 13178/03.
- Europadomstolens dom i Stec m.fl. mot Förenade Konungariket, den 12 april 2006, 5731/01 och 65900/01.
- Europadomstolens dom i Salesi mot Italien, den 26 februari 1993, 13023/87.

Övriga internationella dokument

- CRC/C/SWE/CO/5, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport*, FN:s kommitté för barnets rättigheter. 6 mars 2015.
- CRC/C/SWE/CO/6–7. *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*, FN:s kommitté för barnets rättigheter. 7 mars 2023.
- E/C.12/2017/1. *Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 13 mars 2017.

- E/C.12/SWE/CO/6. *ESK-kommitténs slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte periodiska rapport*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 14 juli 2016.
- E/C.12/SWE/CO/7. *ESK-kommitténs slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjunde periodiska rapport*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 22 mars 2024.
- Europarådet (1964). *European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*. Strasbourg, 16.IV.1964, ETS nr 48.
- Europarådets kommission mot rasism och intolerans, ECRI (2016) *General Policy Recommendation NO. 16: On safeguarding irregularly present migrants from discrimination*. Strasbourg 10 maj.
- Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *Defence for Children International mot Belgien*. Nr 69/2011.
- Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *Defence for Children International mot Nederländerna*. Nr 47/2008.
- Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*. 2013_163/03/Ob/EN.
- Föreanta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter (2007). *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Vol 1 and 2*. HR/PUB/07/1, New York och Genève.

Vetenskaplig litteratur och böcker

- Adermon, Adrian och Hensvik, Lena (2020). *Gigekonomin som dörröppnare?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:22.
- Andersen, Henrik Lindegaard och Arendt, Jacob Nielsen (2016). *Økonomiske incitament i beskæftigelsespolitikken: En litteraturoversigt*. København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regions Analyse og Forskning (KORA).

- Andersen, Lars H. Højsgaard, Dustmann, Christian och Landersø, Rasmus (2019). *Lowering welfare benefits: Intended and unintended consequences for migrants and their families*. Köpenhamn: The Rockwool Foundation Research Unit. Study paper 138.
- Andersen, Lars Højsgaard, Hansen, Hans, Schultz-Nielsen, Marie Louise och Tranæs, Torben (2012). *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Work paper 25, Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Andrén, Thomas och Andrén, Daniela (2013). Never give up? The persistence of welfare participation in Sweden. *IZA journal of European labor studies*, 2(1), s. 1–21.
- Angelin, Anna (2009). *Den dubbla vanmaktens logik: en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Lund.
- Arai, Mahmood, Bursell, Moa och Nekby, Lena (2016). The reverse Gender Gap in Ethnic Discrimination: Employer stereotypes of men and women with arabic names. *The international migration review*, 50(2), s. 385–412.
- Arendt, J.N. och Kolodziejczyk, Christophe (2019). The Effects of an Employment Bonus for Long-Term Social Assistance Recipients. *Journal of Labor Research*, 40(4), s. 412–427.
- Arendt, Jacob Nielsen (2020). The effects of welfare benefit reductions on the integration of refugees. *The Rockwool Foundation Research Unit*, Study Paper 151.
- Arendt, Jacob Nielsen och Kolodziejczyk, Christophe (2017). *Effekter af to jobpræmieordninger for ledige*. KORA rapport. Köpenhamn: KORA.
- Arendt, Jacob Nielsen, Bolvig, Iben, Foged, Mette, Hasager, Linea och Peri, Giovanni (2021). Language Training and Refugees' Integration. *Centre for Research and Analysis of Migration*. Discussion Paper CDP 04/21.
- Auer, Daniel, Slotwinski, Michaela, Ahrens, Achim, Hangartner, Dominik, Kurer, Selina, Kurt, Stefanie och Stutzer, Alois (2024). *Social Assistance and Refugee Crime*. CESifo Working Paper No. 11051.

- Bargain, Oliver och Jonassen, Anders (2022). New Evidence on Welfare's Disincentive for the Youth using Administrative Panel Data. *Review of Economics and Statistics*, 106(3), s. 1–45.
- Bastani, Spencer, Moberg, Ylva, Selin, Håkan (2016). *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändring i skatte- och bidragssystemet*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2016:2.
- Bastani, Spencer och Selin, Håkan (2019). *Skilnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Rapport 2019:3.
- Van den Berg, Gerard J. och Vikström, Johan (2009). *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2009:16.
- Van den Berg, Gerard J. och Vikström, Johan (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality: Monitoring unemployed workers and effects of sanctions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 284–334.
- Bergmark, Åke och Bäckman, Olof (2004). Stuck with welfare? Long-term social assistance reciepeny in Sweden. *European Sociological Review*, 20(5), s. 425–443.
- Bergmark, Åke och Bäckman, Olof (2007). Socialbidragstagandets dynamik: varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2–3), s. 134–153.
- Björk, Augusti och Sjöstedt, Alice (2023). *Kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd*. Göteborgsregionen FoU i Väst. Förstudie.
- Bratu, Cristina, Martén, Linna och Ottosson, Lillit (2023). Reform av introduktionsprogram ökade flyktingkvinnors sysselsättning. *Ekonomisk Debatt*, nr 2 2023, årgång 51.
- Brodersen, Sofie (2015). Long-run outcomes of a Danish welfare-to-work experiment. I Brodersen, Sofie *Essays on job search assistance and labor market outcomes*. Doktorsavhandling. Aarhus universitet, Aarhus.

- Bursell, Moa (2014). The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review*, 30(3), s. 399–409.
- Caliendo, Marco, Mahlstedt, Robert. van der Berg, Gerard och Vikström, Johan (2020). *Hälsoeffekter av arbetsmarknadspolitiska insatser*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:20.
- Calmfors, Lars, Forslund, Anders och Hemström, Maria (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättnings effekter?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2002:8.
- Card, David och Hyslop, Dean (2005). Estimating the effect of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers. *Econometrica*, 73(6.), s. 1723–1770.
- Carlsson, Magnus och Eriksson, Stefan (2017). *Påverkar arbetsökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbsökan? Resultat från ett fältexperiment*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:8.
- Carlsson, Magnus och Rooth, Dan-Olof (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, 14(4), 716–729.
- Clark, Andrew E. (2009). *Works, Jobs and Well-Being Across the Millennium*. Paris: OECD. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 83.
- Dahl, Espen och Lorentzen, Thomas (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 14(2), s. 86–98.
- Dahlberg, Matz, Egebark, Johan och Vikman, Ulrika (2023). *Etablering av nyanlända flyktingar – effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2023:19.

- Dahlberg, Matz, Hanspers, Kajsa och Mörk, Eva (2008). *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2008:24.
- Dahlberg, Matz, Hanspers, Kajsa och Mörk, Eva (2013). Mandatory activation of welfare recipients: evidence from the city of Stockholm. I Hanspers, Kajsa *Essays on welfare dependency and privatization of welfare services*. Dissertation series 2013:2, Uppsala universitet, Uppsala.
- de Luna, Xavier, Forslund, Anders och Liljeberg, Linus (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2008:1.
- Detrick, Sharon (1999). *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Brill Niljhoff.
- Dustmann, Christian, Landersø, Rasmus and Højsgaard Andersen, Lars (2024a). Refugee Benefit Cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2), 406–441.
- Dustmann, Christian, Rasmus Landersø, and Lars Højsgaard Andersen (2024b). Unintended Consequences of Welfare Cuts on Children and Adolescents. *American Economic Journal: Applied Economics*, 16 (4): 161–85.
- Edmark, Karin och Hanspers, Kajsa (2011). *Går socialbidrag i arv? En analys av svenska syskondata*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:29.
- Ek, Simon, Hammarstedt, Mats, och Skedinger, Per (2020). *Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?* Stockholm: SNS förlag.
- Ekonomiska kommissionen för Europa (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) (2011). *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*. 2. uppl. Genève: Förenta nationerna. ECE/CES/11.
- Eliason, Marcus (2022). *Inkomster bland personer med svår psykisk sjukdom*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2022:16.

- Engdahl, Mattias, Forslund, Anders, Vikman, Ulrika (2022). *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Eriksson, Stefan och Lagerström, Jonas (2012). Detecting discrimination in the hiring process: evidence from an Internet-based search channel. *Empirical Economics*, 43(2), s. 537–563.
- Eriksson, Stefan, Hensvik, Lena och Nordström Skans, Oskar (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:5.
- Eriksson, Stefan, Johansson, Per och Langenskiöld, Sophie (2012). *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2012:13.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Falk, Johanna, Burström, Bo, Dalman, Christina, Jørgensen, Lena, Bruce, Daniel och Nylén, Lotta (2016). Employment and income among first-time cases diagnosed with non-affective psychosis in Stockholm, Sweden: a follow-up study 2004/2005–2010. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 51(2), s. 259–267.
- Foged, Mette, Hasager, Linea och Peri, Giovanni (2024). Comparing the Effects of Policies for the Labor Market Integration of Refugees. *Journal of Labor Economics*, 42(S1), s. 335–377.
- Forslund, Anders, Liljeberg, Linus och Åslund, Olof (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:14.
- Forslund, Anders, Wazah Pello-Esso, Ulmestig, Rickard, Vikman, Ulrika, Waernbaum, Ingeborg, Westerberg, Alexander och Zetterqvist, Johan (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2019:5.
- Fredrikson, Peter, Graetz, Georg, Hensvik, Lena och Seim, David (2023). *Strukturomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder*. Stockholm: Konjunkturrådet.

- Geijer, Ulrika, Liljeqvist, Peder och Lundahl, Göran (2021). *Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol: En handbok*. 4. uppl. Lund: Lunds domarakademi.
- Graversen, Brian Krogh och Jensen, Peter (2010). A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), s. 549–569.
- Gschwind, Lutz (2021). When free choice turns into a pitfall: Conditional social protection for immigrants in voluntary unemployment insurance systems. *Journal of European Social Policy*, 31(1), s. 3–14.
- Hansen, Jörgen och Lofstrom, Magnus (2009). The dynamics of immigrant welfare labor market behavior. *Journal of Population Economics*, 22(4), s. 941–970.
- Heinesen, Eskil, Husted, Leif och Rosholm, Michael (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2(15).
- Hensvik, Lena och Rosenqvist, Olof (2015). *Sjukfrånvaro och anställningar till unika positioner*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2015:22.
- Hernæs, Øystein, Markussen, Simen och Røed, Knut (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48, s. 144–156.
- Holappa, Tim och Leviner, Pernilla (2022). Barns villkorade rätt till skälig levnadsstandard – om rättsligt osynliggörande av barn i ärenden om ekonomiskt bistånd. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2, s. 239–264.
- Holm, Emma (2015). Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke-förvärvsaktiva – har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände?. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2, s. 225–238.
- Huynh, Duy T., Schultz-Nielsen, Marie Louise och Tranæs, Torben (2007). The Employment Effects upon Arrival of Reducing Welfare to Refugees. *The Rockwool Foundation Research Unit*. Study Paper 15, s. 1–39.

- Håkansson, Helena (2016). *Vad får socialsekreterarna att stanna? En forskningsöversikt om arbetssituationen och påverkansfaktorer som gör att man stannar kvar i yrket som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd*. Göteborgsregionen FoU i väst.
- Jernbro, Carolina och Andersson, Madeleine (2021). *Systematisk Uppföljning i Värmland inom Ekonomiskt bistånd (SUVEk): Ett regionalt forsknings- och utvecklingsprojekt*. FoU Välfärd Värmland 2021:2.
- Kennerberg, Louise, och Åslund, Olof (2010). *SFI och arbetsmarknaden*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2010:10.
- Knoef, Marike och van Ours, Jan C (2016). How to Stimulate Single Mothers on Welfare to Find a Job: Evidence from a Policy Experiment. *Journal of Population Economics*, 29(14), 1025–1061.
- Laun, Lisa, Liljegren, Linus och Åslund, Olof (2020). *Utrikes födda och välfärdssystemen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:15.
- Liljeberg, Linus (2016). *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2016:20.
- Liljeberg, Linus, Roman, Sara och Söderström, Martin (2019). *Gymnasial yrkesutbildning på komvux 1995–2015: Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2019:17.
- Lind, Anna-Sara (2009) *Sociala rättigheter i förändring – En konstitutionellrättslig studie*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2009.
- Lind, Daniel (2017). Lyckan på svensk arbetsmarknad – trender, konsekvenser och åtgärder. *Ekonomisk Debatt*, 45(6), s. 22–34.
- Lombardi, Stefano och Vikström, Johan (2019). *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2019:23.

- Lundin, Martin (2018). *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2018:12.
- Lundin, Olle och Madell, Tom (2022). *Kommunala befogenheter*. 9. uppl. Norstedts Juridik. E-bok.
- Magnusson, Martina (2020). Ekonomiskt bistånd: En nationell nulägesbeskrivning av forskningsfältet. *FoU Välfärd Värmland*, Karlstads universitet.
- Malmberg-Heimonen, Ira och Tøge, Anne Grete (2016). Effects of individualised follow-up on activation programme participants self-sufficiency: A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare*, 25(1), s. 27–35.
- Markussen, Simen och Røed, Knut (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), s. 180–211.
- Martinsson Sara och Lundin, Martin (2003). *Vikten av arbetsgivar-kontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitik utvärdering (IFAU). Rapport 2003:10.
- Matsudaira, Jordan D. och Blank, Rebecca M. (2014). The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low-Income Families. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(1), s. 7–35.
- Meyer, Bruce (1995). Lessons from the US unemployment insurance experiments. *Journal of Economic Literature*, 33(1), s. 91–131.
- Michalopoulos, Charles, Robins, Philip K., Card, David (2005). When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomized social experiment for welfare recipients. *Journal of Public Economics*, 89(1), s. 5–29.
- Minderhoud, Paul (2014). Directive 2004/38 and Access to Social Assistance Benefits. I Guild, Elspeth. Gortázar Rotaache, Christina & Kostakopoulou, Dora. (red.). *The reconceptualization of European Union citizenship*, Leiden: Brill Nijhoff.
- Mood, Carina (2013). Social Assistance dynamics in Sweden: Duration dependence and Heterogeneity. *Social Science Research*, 42(1), s. 120–139.

- Mörk, Eva (2011). Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas? I *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*. SOU 2011:2. Stockholm: Fritze.
- Mörk, Eva och Liljeberg, Linus (2011). *Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:17.
- Mörk, Eva, Ottosson, Lillit och Vikman, Ulrika (2021). *To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Working Paper 2021:12.
- Mörk, Eva, Sjögren, Anna och Svaleryd, Helena (2014). *Hellre rik och frisk: om familjebakgrund och barns hälsa*. Stockholm: SNS förlag.
- Nordesjö, Kettil, Ulmestig, Rickard, Denvall, Verner (2016). *Initial bedömning: Implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholm stad*. Linnéuniversitet: Rapportserie i Socialt arbete, nr 1/2016.
- Nordlund, Madelene och Strandh, Mattias (2014). *The Relation Between Economic and Non-economic Incentives to Work and Employment Chances Among the Unemployed*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Working Paper 2014:23.
- Nybom, Jenny (2014). Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 1.
- Ottosson, Lillit (2022). Social assistance generosity and labor market outcomes. I *From Welfare to Work: Financial Incentives, Active Labor Market Policies, and Integration Programs*. Economic studies 204. Doktorsavhandling. Uppsala universitet, s. 25–74.
- Palviainen Heikki (2022). Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment. *International Tax and Public Finance*, 30, s. 1–19.
- Persson, Anna (2011). *Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:20.

- Persson, Anna och Vikman Ulrika (2014). The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. *Research in Labour Economics*, 39, 189–217.
- Ravn, Rasmus och Nielsen, Kristian (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security*, 21(1), s. 42–62.
- Rosholm, Michael och Svarer, Michael (2020). *Kvantitativt evaluerande af jobpræmieordningerne for langtidsledige 2017–2019*. Metrica rapport.
- Rosholm, Michael och Vejlin Rune (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?. *Labour Economics*, 17(1), s 258–275.
- Rosholm, Michael, Lykke Sørensen, Kenneth och Skipper, Lars (2017). *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgers jobchancer*. Aarhus University och Vaeksthusets forskningscenter. Mars 2017.
- Sandberg, Matilda och Grander, Martin (2021). Trångboddhet i Malmö: En studie av trångboddhetens ojämlika utbredning och konsekvenser. *Studier i boende och välfärd*. Malmö universitet. SBV Working Paper Series 21:3.
- Salonen, Tapio (2010). Svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde. *Socionomen forskningssupplement*, 27, nr 4/2010.
- Selin, Håkan (2014). The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives: An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971. *International Tax and Public Finance*, 21(5), s. 894–922.
- Sjögren, Anna och Svaleryd, Helena (2011). *Nitlott i barndomen: familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:5.
- Stenberg, Sten-Åke (2000). Inheritance of welfare reciprocity: An intergenerational study of social assistance reciprocity in postwar Sweden. *Journal of marriage and the family*, 62(1), s. 228–239.
- Thorén, Katarina (2008). *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Doktorsavhandling. Växjö University Press, Växjö universitet.

- Tobin, John (2019). *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Tranberg Bodilsen, Simon, Albeck Nielsen, Søren och Rosholm, Michael (2023). Measuring Employment Readiness for Hard-to-Place Individuals. *IZA Institute of Labor Economics*. Discussion paper nr 16626.
- Ulmestig, Rickard (2020). *Gränser och variationer – en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:5.
- Van der Klauww, Bas, och van Ours, Jan (2013). Carrot and stick: How Re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Economics*, 28(2), s. 275–296.
- Væksthusets Forskningscenter (2020). *BIP indikatorer och jobb-sannolikhet: Huvudpunkter*. Augusti 2020.
- Verneby, Kåre och Dancygier, Rafaela (2018). *Etniska hierarkier och diskriminering på arbetsmarknaden: Resultat från ett faktoriellt fältexperiment*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2018:21.
- Vikman, Ulrika och Westerberg, Alexander (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitik*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:7.
- Vikström, Johan och van den Berg, Gerard J (2017). *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:17.
- Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (2020). *Barnkonventionen i praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Åslund, Olof och Nordström Skans, Oskar (2012). Do anonymous job application procedures level the playing field? *Industrial and Labor Relations Review*, 65(1), s. 82–107.
- Åslund, Olof, och Fredriksson, Peter (2009). Peer Effects in Welfare Dependence Quasi-Experimental Evidence. *Journal of Human Resources*, 44(3), 798–825.

Övriga källor

Almega Tjänsteförbunden, Fastighetsanställdas Förbund och SEKO (2023). *Kollektivavtal: Serviceentreprenad*.

Blocket och Qasa (2022). *Hyresrapporten: En kartläggning av av hyror och utbud på andrahandsmarknaden från Blocket och Qasa*.

Fastighetsägarna och Fastighetsakademin (2021). *Så skapar vi socialt välmående bostadsområden: Slutrapport för branschinitiativ avseende trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder*. Rapport, december 2021.

Fastighetsägarna och SABO (2018). *Tillträdeskrav vid uthyrning av bostäder: En vägledning från fastighetsägarna och SABO*. <https://www.fastighetsagarna.se/globalassets/nyheter/2018/sverige/vagledning-tilltradeskrav-vid-uthyrning.pdf>.

Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting (2007). *Den kommunala finansieringsprincipen*.

Folkbildningsrådet (2022). *Statsbidrag till folkbögsolor 2023: Villkor och fördelning*. Dnr: 22/00477.

Hyresgästföreningen (2023). *Hyresgästernas lägesrapport: Våren 2023. Hyresförhandlingar, hushållens ekonomiska marginaler, andrahandsmarknaden och bostadsbyggandet i en svårare tid*. Olausson, Madeleine.

Langseth, Anna (2022). *Försörjningsstöd till individen – så tänker riksdagspartierna*. Syre. 2022-02-04. <https://tidningensyre.se/2022/4-februari-2022/forsorjningsstod-till-indviden-sa-tanker-riksdagspartierna/>. Hämtad 2024-05-02.

Malmö stad (2021). *Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt: Riktlinjerna berör verksamheterna inom ekonomiskt bistånd vid Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö stad*. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Malmö stad (2022). *Riksnorm – uppmärksammade behov av modernisering och nationell vägledning*, skrivelse till Sveriges kommuner och regioner 2022-09-20.

Nordiska ministerrådet (2023). *Nordic nutrition recommendation 2023: Integrating environmental aspects*. Nord 2023:003.

- Pensionärernas riksorganisation (2024). *PRO:s prisundersökning 2023*.
- Rädda barnen (2017). *En plats att kalla hemma: Barnfamiljer i bostadskrisens skugga*. Rapport.
- Samordningsförbundet Stockholms stad (2019). *Stockholmsmodellen: Alla har rätt till samordnad rehabilitering*. Slutrapport juni 2019.
- Samordningsförbundet Stockholms stad (2020). *SIP-samordnarprojekt: Rapport om strukturell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad*. Dnr: 2019/25.
<https://samordningstockholm.se/wp-content/uploads/2020/05/SIP-samordnarprojektet-slutrapport-maj-2020.pdf>.
- Samordningsförbundet Södertälje (2022). *Myndighetsgemensamt team (MGT)*. Utvärderingsrapport 2022. Nordström, Liv.
Slutrapport: Koll på förmåga stöd till förändring. Slutrapport till Europeiska socialfonden, dnr 2019/00502.
https://www.finsamjonkopingslan.se/download/18.374329081859b0c25743dd2b/1674464859184/Slutrapport%20Koll%20p%C3%A5%20f%C3%B6rm%C3%A5ga%20-%20St%C3%B6d%20till%20f%C3%B6r%C3%A4ndring%2019_00502.pdf.
- Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.
- Stockholm stad (2017). *Handläggning av ekonomiskt bistånd: Riktlinjer*. Socialförvaltningen.
- Stockholms Handelskammare (2022). *Den låsta dörren till hyresmarknaden*. Rapport från Stockholms Handelskammare.
- Svenska Röda Korset (2024). *Grundläggande humanitära behov i Sverige: En lägesbild från civilsamhället*. Rapport.
- Sveriges Allmännyttan (2023). *Allmännyttans bostadssociala ansvar: Sammanställning av årets enkät*. Marknadsrapport, del 2.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2011). *Gör rätt från dag ett: Ekonomiskt bistånd till långvarigt sjuka bidragsmottagare och personer utförsäkrade från Försäkringskassan*.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2014). *Regionala samverkans- och stödstrukturer: Kunskapsutveckling inom socialtjänsten*.

- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2016). *Ekonomiskt bistånd. En förstudie inför ett utvecklingsarbete*. Rapport från SKR.
<https://goteborgsregionen.se/download/18.2c9665f617704cb69f352c/1610704285295/Ekonomiskt%20bist%C3%A5nd%20f%C3%B6rstudie.pdf>.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2019). *Nuläge för ekonomiskt bistånd: Kommunenkät om ekonomiskt bistånd 2019*. Rapport från SKR.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2019). *Studie av Instrument X Om användningen av ett standardiserat instrument i arbetet med ekonomiskt bistånd*. Rapport från SKR.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2020). *Att stärka samverkan med hjälp av SIP: Förstudie innehållande nulägeskartläggning och rekommendationer för framtida arbete*. Rapport från SKR.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2020). *Studie av brukarmedverkan: Förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd*. Rapport från SKR.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2021). *Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? Förslag till hur fler vuxna ska fullfölja en utbildning och komma i arbete*. Rapport från SKR.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2021). *Inspel till aviserad utredning om ekonomiskt bistånd*. Skrivelse 2021-02-11, ärendenummer 21/00040-10.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2022). *Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom Ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser*. Slutrapport, version 1. Larsson, Ingrid och van der Zanden, Bart.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2022). *Koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården: En nationell kartläggning 2021 och jämförelse med 2018*. ISBN: 978-91-8047-004-9.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2023). *Ökad tillgång till information från Arbetsförmedlingen genom SSBTEK*. Hemställan. Dnr: SKR2023/01269.
- Sveriges stadsmissioner (2024). *Fattigdomsrapporten 2024*. Rapport 10/2024.

- Sweco (2022). *ESF-projekt Malmökraften 2.0*. Slututvärdering, december 2022.
- Swedbank (2023). *Swedbanks matkasse 2023*.
- Swedbank (2023). *Swedbanks matkasse 7 februari 2023*.
- Södertälje kommun (2022). *Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – Pax: Erfarenheterna som formar ett sammanhållet arbete*. Rapport 5 oktober.
- Tranås kommun och Linköpings universitet (2017). *Försäkringsmedicinsk samverkan inom Tranås kommun, #FMS_Tranåskommun: Utvärdering av projektet och sammanställning av FMS-processen*. Ström-Conradsson, Pernilla, Ekbladh, Elin, Elofsson, Ann, Nyström, Orvar och Skoglund, Åsa. Slutrapport.
- VETA (2022). *Utvärdering av projekt: Koll på förmåga – Stöd till förändring*.
<https://www.finsamjonkopingslan.se/download/18.374329081859b0c25743dd2d/1674464887932/Slutrapport%20Koll%20pa%CC%8A%20fo%CC%88rma%CC%8Aga%20sto%CC%88d%20till%20fo%CC%88ra%CC%88ndring-%20VETA%20Advisor%20pdf.pdf>.
- Vista och HRF (2023). *Kollektivavtal*.
<https://www.hrf.net/app/uploads/2023/05/Visita-HRF-Gr%C3%B6na-2023-2025.pdf>.

Kommittédirektiv 2022:124

Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och ta fram förslag på åtgärder för att öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. Att bryta långvarigt bistånd är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Syftet är att identifiera åtgärder som bidrar till att personer snabbare når arbetsmarknaden, underlättar integrationen för utrikes födda kvinnor och män samt bryter segregationen och långvarigt biståndsmottagande.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet och bl.a. följa upp jobbstimulansen och undersöka möjligheten att införa en jobbpremie,
- göra en översyn av kostnadsposter i riksnormen för att främja deltagande på arbetsmarknaden,
- klargöra ansvarsfördelning och rollfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa, bl.a. vid studier, i syfte att förbättra samverkan,

- klargöra hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

Utgångspunkter för uppdraget

En av regeringens övergripande prioriteringar är att bryta segregationen och hitta åtgärder som gör att människor kommer i arbete och blir en del av samhällsgemenskapen. Det finns därför behov av att utreda hur mottagare av ekonomiskt bistånd kan få ökade drivkrafter till arbete och att identifiera metoder i syfte att bryta långvarigt bidragsberoende.

Det finns både strukturella och individuella orsaker till personers behov av ekonomiskt bistånd. Det kan exempelvis bero på tillgång till arbete och utbildning, utformning av olika trygghetssystem, diskriminering på arbetsmarknaden, den enskildes utbildningsnivå, fysisk och psykisk ohälsa samt vistelsetid i Sverige.

Arbetslöshet är den i särklass vanligaste orsaken till behov av ekonomiskt bistånd och drygt hälften av alla biståndsmottagare är arbetslösa. Därefter kommer försörjningshinder på grund av sociala skäl, som exempelvis innebär att individen behöver arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering innan arbetsmarknadsinsatser kan vara aktuella. Den tredje vanligaste orsaken till bistånd är sjukdom. En stor andel av biståndsmottagarna har inte kvalificerat sig för ersättning från andra trygghetssystem, som t.ex. sjukpenning och arbetslöshetsersättning (Socialstyrelsens statistik, ekonomiskt bistånd 2021).

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Trots lagstiftningens intentioner har biståndet i större utsträckning kommit att bli en långvarig försörjning för många personer. De senaste sex åren har allt färre personer fått försörjningsstöd, men biståndstiden har blivit allt längre. Under 2016 var den genomsnittliga tiden för bistånd 6 månader, och har nu ökat till 7,3 månader under 2021.

Långa perioder med ekonomiskt bistånd bidrar till ökade risker för bl.a. ohälsa och utanförskap, vilket ytterligare försvårar individens möjlighet att nå arbetsmarknaden, bli självförsörjande och delaktiga i samhället. Barn som växer upp i familjer med långvarigt bistånd har en ökad risk att drabbas av ohälsa och social utsatthet, en risk som kvarstår även i vuxen ålder (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2015:13).

Att bryta långvarigt behov av bistånd är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Forskning visar att det är svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad utan det krävs snarare insatser som ges parallellt på ett flertal områden. Att förbättra och utveckla olika samverkansformer mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården och andra berörda myndigheter är en förutsättning för att individen ska få rätt stöd och insatser som ökar möjligheten till egen försörjning (Socialstyrelsen lägesrapport, Individ och familjeomsorg, 2022).

I budgetproposition för 2021 (prop. 2020/21:1) aviserade regeringen en utredning för att se över möjligheter att öka drivkraft till arbete i försörjningsstöd. Riksdagen har vid behandlingen av budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) tillfört Regeringskansliet fem miljoner kronor per år under 2022 och 2023 för att möjliggöra en bidragsutredning (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46). Utskottet anser att bl.a. följande frågor bör ingå i en utredning:

- Skärpning av socialtjänstlagen och annan relevant lagstiftning så att samtliga kommuner i Sverige ställer likvärdiga och tydliga aktivitetskrav på de som har försörjningsstöd på grund av arbetslöshet. Den som har försörjningsstöd ska även kunna delta i samhällsnyttiga insatser och formerna för detta bör utredas.
- Begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen.
- Införandet av en jobbpremie vid övergång i arbete, antingen i form av en utbetalning eller en skattelättnad, som tar ned marginaleffekterna för den som går från försörjningsstöd till arbete.
- Åtgärder för att komma till rätta med problemet med att den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar kan göra det olönsamt att gå från bidrag till arbete.

- Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa.

Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196).

Uppdraget att utreda hur ekonomiska drivkrafter kan öka möjligheten till arbete för personer som får försörjningsstöd

Socialtjänstens bistånd ska utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Socialtjänstens insatser måste utformas på ett sådant sätt att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning. Insatserna ska inte bara syfta till att avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Detta innebär att socialtjänsten har två uppdrag där huvuduppgiften och målet är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd och hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde rätt till ekonomiskt bistånd.

Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes situation. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd anges att nämnden bör beakta kontanter, bankkonton och andra tillgångar som den enskilde förfogar över och som lätt kan realiseras. Biståndets karaktär av ett yttersta skyddsnät innebär bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Innan en person har rätt till ekonomiskt bistånd är han eller hon i regel skyldig att söka andra former av bidrag och ersättningar som finns, som bostadsbidrag, etableringsersättning och arbetslöshetsersättning.

Behov av analys av de ekonomiska drivkrafterna till arbete

Under senare år har bestämmelserna om ekonomiskt bistånd ändrats vid tre tillfällen. Ändringarna har genomförts i syfte att göra det mer lönsamt för den som får försörjningsstöd att ta ett arbete, underlätta

ungdomars inträde på arbetsmarknaden och tydliggöra innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Den 1 juli 2013 infördes den särskilda beräkningsregeln i 4 kap. 1 b § SoL, en s.k. jobbstimulans, som innebar en förändring av beräkningsgrunden för bistånd när vissa kriterier är uppfyllda. Syftet med jobbstimulansen är att minska marginaleffekten och göra det mer lönsamt att ta ett arbete eller att utöka sin arbetstid när man har ekonomiskt bistånd. I samband med lagändringen 2013 höjdes även gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete påverkar familjens bistånd (prop. 2012/13:94 bet. 2012/13:SoU22, rskr. 2012/13:245).

Den 1 juli 2016 infördes ett förtydligande i 4 kap. 1 § SoL om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Deltagande i praktik eller kompetenshöjande insats som socialnämnden anvisar kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande. Förtydligandet innebar i huvudsak en kodifiering av rådande praxis (prop. 2015/16:136, bet. 2015/16:SoU12, rskr. 2015/16:107).

Den 1 april 2021 infördes bestämmelser i 4 kap. 1 § SoL om att den enskilde vid behov ska delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en s.k. språkpakt. Avsikten är att öka förutsebarheten för den enskilde och att ge socialtjänsten en konkret bestämmelse att förhålla sig till. Bestämmelsen innebar en kodifiering av hittillsvarande praxis (prop. 2020/21:55, bet. 2020/21:SoU21, rskr. 2020/21:211).

Kunskapen om huruvida genomförda lagändringar har bidragit till att öka övergången från bistånd till arbete är bristfällig. Den uppföljning som har gjorts avser jobbstimulansen. Av uppföljningen, som genomfördes två år efter att jobbstimulansen infördes, framgick bl.a. att få biståndsmottagare (1,8 procent) fick del av jobbstimulans, att det fanns risk för inlåsnings effekter och att många kommuner ansåg att reglerna som styr jobbstimulansen gör tillämpningen komplicerad (Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning, Socialstyrelsen 2016).

En övergripande slutsats utifrån empirisk forskning är att högre avkastning av att arbeta (större ekonomiska incitament) leder till högre arbetsutbud. Hur personer reagerar på ekonomiska incitament kan dock skilja. Studier som genomförts antyder bl.a. att stärkta eko-

nomiska incitament att arbeta ökar sannolikheten att arbeta för dem med bäst förutsättningar, medan de med sämst förutsättningar riskerar att lämna arbetskraften (se t.ex. referenser i ESO-rapport 2021:7, avsnitt 3.6.2).

Det finns mot denna bakgrund behov av att utreda hur mottagare av ekonomiskt bistånd kan få ökade drivkrafter till arbete i syfte att nå egen försörjning.

Utredaren ska därför

- analysera och följa upp jobbstimulansen i syfte att inhämta fördjupad kunskap om målgruppen, kommuners handläggning, information till allmänheten, brukares erfarenheter, samt så långt som möjligt reformens effekter,
- kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet,
- kartlägga och analysera den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar samt dess effekter på de ekonomiska incitamenten till arbete inom försörjningsstödet, hänsyn ska även tas till bidrags- och ersättningssystemens övriga utformning vad gäller drivkraft till arbete,
- undersöka möjligheten att införa en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete,
- föreslå hur ekonomiska incitament inom försörjningsstödet framöver kan följas upp via individbaserad statistik, och lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag inom socialförsäkringsområdet.

Uppdraget att göra en översyn av vissa regler inom försörjningsstödet

Riksnormens möjlighet att främja deltagande på arbetsmarknaden

Sedan 1998 finns bestämmelser om riksnormen i socialtjänstlagen. De kostnadsposter som för närvarande ingår är i stort sett desamma som då regleringen infördes, bortsett från att posten för tv-avgift inte längre är aktuell. Sedan 2019 är denna avgift ersatt med en indivi-

duell public serviceavgift. Försörjningsstöd regleras i 4 kap. 3 § SoL och består av två delar. Den ena delen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon (riksnorm). Försörjningsstödet andra del består av faktiska skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. För dessa kostnadsposter ska socialnämnden göra en individuell prövning.

Sedan riksnormen infördes har konsumtionsmönstren väsentligen förändrats när det gäller exempelvis dagstidningar, telefon och internetuppkoppling. Riksnormen beslutas av regeringen varje år enligt en norm som gäller för hela riket på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Av 4 kap. 3 § andra stycket SoL följer att om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska nämnden beräkna kostnader som ingår i riksnormen till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

I dagsläget är digitala tjänster inbäddade i centrala samhällssamheter såsom arbetslivet, vården och skolan. Tillgång till internet och digitala tjänster är också en förutsättning för att personer ska kunna söka arbete och för de ska kunna studera och på så sätt närma sig arbetsmarknaden. Riksnormens beräkning av skäligena kostnader regleras i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) och ska enligt bestämmelsen grunda sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en skrivelse till regeringen (S2022/02802) framfört att riksnormen inkluderar få poster och att det innebär att mycket av det som är vardagliga kostnader behöver prövas utanför normen och att en riksnorm som inkluderar fler poster ger en större likvärdighet och tydliggör vad som kan anses ingå i en skäligena levnadsnivå. I skrivelsen efterfrågas en modernisering av riksnormen så att den motsvarar de aktuella basbehoven.

Utredaren ska därför

- göra en analys av hur de kostnadsposter som ingår i riksnormen motsvarar faktiska konsumtionsmönster,

- lämna förslag på en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster där kostnadsposterna ska motsvara en skälig levnadsnivå och som minskar behovet av att göra individuella prövningar,
- göra beräkningar för varje kostnadspost som föreslås ingå i riksnormen,
- lämna förslag på hur en uppräkningsreglering av riksnormen kan regleras på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag som är kostnadsneutrala.

Regelverkets möjlighet till kompletterande bistånd vid studier

Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd framgår att vuxna studerande i regel bör ha sin försörjning genom studiestödsformerna, men i vissa undantagsfall kan studerande vara berättigade till försörjningsstöd för sin försörjning. Socialtjänsten bör enligt de allmänna råden inte heller ställa krav på att vuxenstuderande omedelbart ska avbryta sina studier om studierna är en förutsättning för framtida arbete.

Av rapporten Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? (2020) från SKR framgår att kommunerna gör olika bedömningar när det gäller rätt till kompletterande bistånd vid studier, beroende på olika tolkningar av regelverket. Å ena sidan ska studier finansieras via studiemedel och inte ekonomiskt bistånd. Å andra sidan deltar den enskilde i ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket vanligtvis anses som tillräckligt för att han eller hon ska bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed ha rätt till ekonomiskt bistånd. I rapporten framgår att drygt 70 procent av kommunerna mött personer i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier. Av dessa kommuner var det närmare 80 procent som beviljade kompletterande ekonomiskt bistånd vid reguljära studier med aktivitetsstöd.

Arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar och personer ska företrädesvis få insatser via Arbetsförmedlingen. I syfte att fler arbetsökande ska etablera sig på arbetsmarknaden har Arbetsförmedlingen sedan 2020 haft i uppdrag att anvisa fler arbetslösa som saknar gym-

nasieutbildning till reguljär utbildning och utbildning inom folkhögskola. Regeringen har också beslutat att utöka möjligheterna för arbetsökande med behov av grundläggande eller gymnasial utbildning, att inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kunna studera med bibehållen ersättning i ett år när det är motiverat för att få ett jobb. Ytterligare en utvidgning är att arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin med behov av eftergymnasiala studier har fått möjlighet att studera med aktivitetsstöd. Därtill har möjligheten att studera med studiestartsstöd utökats.

I Skolverkets sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning för 2021 framkommer att studiefinansiering är en central förutsättning för att personer ska kunna utbilda sig. Frågan är angelägen bl.a. till följd av att grupper som nu studerar inom vuxenutbildningen ofta har kort utbildningsbakgrund, bristande kunskaper i svenska eller olika former av funktionsnedsättning, grupper som redan har svårare än genomsnittet att klara sin egen försörjning. Skolverket konstaterar vidare att många personer behöver stöd och individuella anpassningar, både inför och under sin studietid. I annat fall kan det finnas en risk att individen kanske aldrig påbörjar studier eller inte fullföljer dem. Exempel på stöd är specialpedagogiska, coachande och motiverande insatser. Både vägledning och olika former av stöd kan erbjudas i kommunal vuxenutbildning (komvux) och av Arbetsförmedlingen. Vidare framgår det av sammanställningen att det finns behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer, och att parterna behöver hjälpas åt så att stödet ges i rätt tid och omfattning.

Det finns mot denna bakgrund behov av att tydliggöra olika aktörers roller och eventuella otydligheter i regelverket.

Utredaren ska därför

- klargöra rollfördelningen mellan staten och kommunen som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med sina studier,
- analysera otydligheter i regelverket avseende kompletterande bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Otydligt regelverk vid bistånd till andrahandsuthyrning

Av 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL framgår att försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för bl.a. boende och av 3 kap. 2 § andra stycket SoL följer att socialnämnden i sin verksamhet bl.a. ska främja den enskildes rätt till bostad.

Ett andrahandskontrakt för bostadshyra upprättas mellan den som har ett förstahandskontrakt och andrahandshyrestagaren. Den som har förstahandskontraktet ska inhämta hyresvärdens tillstånd till andrahandsuthyrningen. Saknas tillstånd kan förstahandshyresgästen riskera att förlora sitt eget kontrakt om en otillåten andrahandsuthyrning upptäcks.

Vissa kommuner avslår ansökan om bistånd för kostnader för boende när sökanden inte har ett av hyresvärdens godkänt andrahandskontrakt. Rättsläget är oklart och själva frågan om huruvida bistånd ska betalas ut för hyreskostnader vid otillåten andrahandsuthyrning har ännu inte prövats i högsta instans. Det är angeläget att ge socialtjänsten stöd i biståndshandläggning och även säkerställa att personen möts av liknande krav och bedömning, oavsett var i landet man bor. Därtill är det centralt att vid behov kunna initiera nya åtgärder som kan minska eller förhindra brottslighet mot välfärdsystemen. Det finns därför ett behov av att göra en genomlysning av socialtjänstens handläggning vid biståndsbedömning av hyreskostnader för boende i andra hand där hyresvärdens tillstånd saknas. Syftet är att klargöra under vilka omständigheter som socialtjänsten avslår en biståndsansökan för hyreskostnader vid otillåten andrahandsupplåtelse.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka krav som socialtjänsten ställer på en biståndssökande att styrka sina bostadskostnader,
- bedöma om det finns behov av att ställa krav på att bistånd endast kan lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av kontrakt, t.ex. förstahandskontrakt, inneboende med hyresavtal och av hyresvärdens godkänt andrahandskontrakt,
- analysera vilka effekter sådana eventuella krav kan ha på biståndssökandes bostadssituation,

- analysera om det finns ytterligare behov av metodstöd för socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd för boendekostnader, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbud mot att lämna ekonomiskt stöd till utlänningar som olovligen vistas i Sverige

Regeringen har genomfört en rad olika åtgärder för att stärka kontrollen och minska brottsligheten inom välfärdssystemen. Det är centralt att det är personer som har laglig rätt till ersättning och stöd som får ta del av välfärden. Vidare finns det otydligheter gällande tillämpning av regelverk för ekonomiskt stöd när personer fått ett slutligt avslag på en ansökan om uppehållstillstånd samt kring vistelskommuners ansvar och skyldigheter för dessa personer. Regeringen ser därför ett behov av att utreda detta.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196). Utskottet hänvisar i sitt betänkande till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt utskottet innebär domen att den som omfattas av personkretsen enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, och olovligen vistas i landet inte har rätt till försörjningsstöd eller s.k. nödbistånd enligt socialtjänstlagen (HFD 2017 ref. 33). Enligt utskottet förekommer det emellertid att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i landet utan tillstånd, t.ex. personer som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utskottet anser att den som vistas olovligen i landet inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd och att det därför genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd i dessa situationer (bet. 2021/22:SfU16 s. 15).

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2013 ref. 83, framgår att den omständigheten att en person håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas och därför inte har rätt till bistånd enligt LMA inte innebär att personen i fråga upphör att omfattas av lagens personkrets.

Till personkretsen hör enligt 1 § LMA asylsökande, personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstill-

stånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet samt personer som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. En person som omfattas av lagens personkrets och som håller sig undan för att undvika avvisning omfattas således fortsatt av LMA. Den som omfattas av LMA har enligt 1 § andra stycket LMA inte rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär. Bistånd kan då inte heller lämnas i form av nöd-bistånd med stöd av 4 kap. 3 § SoL, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § alls kan komma i fråga.

Personer som inte omfattas av LMA och som olovligen uppehåller sig i landet omfattas av socialtjänstlagen. Det kan vara t.ex. EES/EU-medborgare som inte har uppehållsrätt eller vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Även vissa utlänningar som fått ett avvisningsbeslut på grund av brott och personer som överträtt ett återreseförbud omfattas av socialtjänstlagen. Personer som vistas i landet illegalt har dock som regel inte rätt till ekonomiskt bistånd annat än för att undgå en akut nödsituation. Det är inte reglerat vad s.k. akut nödbistånd kan bestå av. En individuell bedömning görs i varje enskilt fall.

Kommunen har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kan enligt 4 kap. 2 § SoL ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 §. Denna bestämmelse omfattar samtliga personer som befinner sig i Sverige, och det är således enligt denna bestämmelse som kommunen har möjlighet att lämna bistånd till personer som omfattas av LMA. Av överklagandebestämmelserna i 16 kap. 3 § SoL följer emellertid att 4 kap. 2 § inte ger enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka grupper som olovligen befinner sig i landet och som ansöker om ekonomiskt bistånd,
- undersöka i vilken omfattning som bistånd utbetalas av kommuner till dessa grupper och vilken typ av bistånd det rör sig om,

- analysera om ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till dessa personer är förenligt med svensk rätt och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, och
- lämna förslag på åtgärder, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om ökad användning av kunskapsbaserade metoder

Socialtjänstens arbete ska bygga på evidensbaserad praktik, vilket innebär att socialsekreteraren väger samman sin expertis med bästa tillgängliga kunskap, den enskildes situation, erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser (Socialstyrelsens metodstöd, Att arbeta evidensbaserat 2020).

I Socialstyrelsens lägesrapport Individ- och familjeomsorg 2022 framgår bl.a. vikten av att socialtjänsten ökar sin användning av standardiserade bedömningsmetoder vid utredningen av individens behov. Detta ger förutsättningar för en likvärdig bedömning och bidrar till att enskilda i större utsträckning kan erbjudas individuellt anpassade insatser. Arbetslösa med försörjningsstöd kan exempelvis behöva insatser som innebär ett komplement till de insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Socialstyrelsen har tagit fram en standardiserad bedömningsmetod, FIA – förutsättningar inför arbete, som kan användas i förändringsarbete med biståndsmottagare där behovet riskerar att bli långvarigt. Förhållandevis få kommuner använder FIA, under 2021 uppgav endast 14 procent att de använder metoden. Vidare lyfter Socialstyrelsen vikten av att socialtjänsten ökar användningen av individbaserad systematisk uppföljning för att stödja utveckling samt förebygga och synliggöra långvarigt ekonomiskt bistånd. Vidare framgår det att 48 procent av kommunerna tillhandahöll en e-tjänst för biståndsansökan under 2021, vilket är en ökning sedan 2017 då endast nio procent erbjöd motsvarande tjänst. Förutsättningarna för att bedriva socialt arbete ändras över tid och Socialhögskolan i Lund har, på uppdrag av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd tagit fram en systematisk litteraturöversikt om e-socialt arbete inom individ- och familjeomsorg. Rapporten belyser bl.a. digitaliseringens konsekvenser, det nuvarande kunskapsläget och identifierar kunskapsluckor och områden där mer forskning behövs.

En nationell nulägesbeskrivning av forskningsfältet inom ekonomiskt bistånd, visar bl.a. att socialarbetare är pressade och har lite tid

till att hålla sig uppdaterade om den senaste forskningen. Vidare framgår det av översikten att kommunerna har svårighet att rekrytera och behålla personal, bl.a. beroende på att arbetet inom ekonomiskt bistånd uppfattas ha låg status och avsaknad av karriärmöjligheter. Introduktion lyfts fram som särskilt viktig på grund av att ny-examinerade ofta bedöms sakna en del relevanta yrkeskunskaper (Magnusson, 2020, FOU Velfärd Värmland, Karlstads universitet).

Mot denna bakgrund är det angeläget att socialtjänsten ges stöd i tillämpning av kunskapsbaserade metoder och utvecklar arbetssätt och insatser som underlättar för den enskilde att bli självförsörjande.

Utredaren ska därför

- kartlägga aktuellt nationellt och internationellt forsknings- och kunskapsläge i syfte att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder samt lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande i heterogena grupper,
- inhämta lärande exempel från utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden, och
- lämna förslag på åtgärder i syfte att bidra till ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

Uppdraget att utreda utökad strukturerad samverkan

Av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärderingsrapport Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd (2018:12) framgår att biståndsmottagarna ofta har en komplex situation som kan vara svår att hantera för myndigheter. Det är inte heller alltid uppenbart huruvida en person behöver försörjningsstöd beroende i första hand på avsaknad av jobb eller beroende på andra problem. Vidare framgår att handläggare från kommunernas socialtjänster och arbetsförmedlare kan göra mycket olika bedömningar av om en person verkligen är anställbar och står till arbetsmarknadens förfogande.

När en person behöver insatser eller åtgärder från olika huvudmän kan en lagreglerad stödstruktur underlätta samverkan. Enligt 2 kap. 7 § SoL ska en samordnad individuell plan, SIP, upprättas när en person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso-

och sjukvården. En SIP ska upprättas om en av huvudmännen bedömer att planen behövs för att personen ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till det. Syftet med en SIP är att säkerställa ett samarbete mellan huvudmännen så att den enskildes samlade behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodoses. Bestämmelsen om krav på SIP har funnits sedan 2010 i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och socialtjänstlagen.

Regeringen och SKR har ingått en överenskommelse om Uppdrag om psykisk hälsa, och inom projektet har förstudien Att stärka samverkan med hjälp av SIP (2020), genomförts. I förstudien framgår bl.a. att personer med långvariga (psykiska och fysiska) funktionsnedsättningar, beroende- eller missbruksproblematik med åtföljande sociala och psykiska problem, hemlösa eller arbetslösa som behöver arbetsrehabilitering, är särskilt utsatta grupper vid brister av samordning. Förstudien konstaterar även att kommunens socialtjänst också behöver utöka arbetet med SIP. Vidare framhålls vikten av att även andra aktörer som saknar laglig skyldighet att arbeta med SIP deltar. Vissa kommuner och myndigheter har genom lokala överenskommelser redan ingått avtal om strukturerade samverkansformer enligt SIP-modell.

Inom utredningen En svensk narkotikapolitik anpassad till nutidens och framtidens utmaningar undersöks om möjligheten till att initiera en SIP kan underlätta Statens institutionsstyrelse (SiS) och Kriminalvårdens arbete med klienter med skadligt bruk och beroende av narkotika (dir. 2022:24). SiS möjlighet att initiera en SIP inom ungdomsvården undersöks inom ramen för utredningen Barn och unga i samhällets vård (dir. 2021:84).

Det finns mot denna bakgrund behov av att underlätta samverkan och tydliggöra roller mellan olika aktörer.

Utredaren ska därför

- se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och SiS (vad gäller vuxna som vårdas enligt LVM) i arbetet med SIP kan stärkas, och
- vid behov lämna förslag som underlättar samverkan mellan de olika aktörerna.

Uppdraget att utreda samordning och rehabiliteringsansvar för personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst

En stor grupp av biståndsmottagare har medicinska begränsningar men saknar en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller har av andra anledningar inte rätt till sjukpenning. I vissa fall har en läkare i läkarintyg gjort bedömningen att personen har en nedsatt arbetsförmåga. För att bryta långvarigt biståndsmottagande och underlätta för personer att få en långsiktig lösning på sina försörjningsproblem behövs flera insatser och från olika aktörer. För biståndsmottagare som är i behov av rehabilitering krävs insatser från såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Om insatserna behöver samordnas ska en SIP tas fram.

I betänkandet Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess (SOU 2020:24) bedömer utredaren att stödet till personer som har medicinska begränsningar, som saknar SGI och som får försörjningsstöd behöver stärkas. Det kan enligt utredaren ske genom att biståndsmottagaren får en bedömning av sin förmåga att delta i aktiviteter eller att kunna söka arbete och vid behov får samordning av insatser för att kunna återfå arbetsförmågan, delta i aktiviteter eller att kunna söka arbete.

Den som på grund av sjukdom inte står till arbetsmarknadens förfogande kan förutom rehabiliteringsinsatser behöva annat stöd för att långsiktigt klara sin egen försörjning. Det kan t.ex. vara att genom studier kunna få ett arbete där personens medicinska begränsningar inte utgör ett hinder. Även andra insatser kan vara aktuella, såsom övningsplatser på arbetsintegrerade sociala företag. För personer som aldrig kommer att kunna arbeta på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning kan det handla om stöd och hjälp för att ansöka om sjukersättning. Det behövs därför en bredare översyn av ansvarsfördelning och samverkan mellan myndigheter för att tillgodose behovet av stöd och vilka myndigheter som ska tillgodose det.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och saknar sjukpenninggrundande inkomst, såsom rehabilitering och andra insatser som leder till egen försörjning liksom samordning av sådana insatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhälls-ekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas, inbegripet förslagets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska utredaren lämna förslag till finansiering. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka övergång till arbete, studier och egen försörjning i olika grupper. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Den kommunala självstyrelsen utgör grunden för skötseln av alla kommunala angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 § regeringsformen). En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Påverkar något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som enligt utredarens mening motiverar att inskränkningen görs. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

I konsekvensanalysen ingår att bedöma om den föreslagna regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter samt analysera förslagen utifrån bestämmelser om förbud mot diskriminering. Utredaren ska genomgående anlägga ett jämställdhetsperspektiv i analyser och förslag. Vidare ska utredningen ha ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen. Slutligen ska utredaren analysera konsekvenserna för civilsamhället.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Arbetet ska präglas av ett inkluderande arbetssätt. Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter och pågående utredningar som berörs av förslagen. Utredaren ska även samråda med SKR samt före-

trädare för ett representativt urval av kommuner. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget. Samråd ska också ske med utredningen om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S2022/02323).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:70

Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16)

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiv om att öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet för att bryta långvarigt biståndsmottagande (dir. 2022:124).

I enlighet med Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, ska det införas ett bidragstak som gör att den som kan arbeta aldrig sammantaget kan få högre inkomster från bidrag än från eget arbete. I enlighet med samma avtal ska även ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa utredas. Med anledning av detta får nu utredaren även i uppdrag att bl.a.

- lämna förslag på en modell för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka incitamenten till arbete,
- analysera om Arbetsförmedlingen bör ges en utökad uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden och vid behov lämna sådana förslag,
- analysera och redovisa för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för att långtidsarbetslösa ska komma i arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 1 december 2024.

Uppdraget att föreslå en modell för ett bidragstak

En grundläggande förutsättning för det svenska välfärdssamhället är att alla som står till arbetsmarknadens förfogande anstränger sig för att arbeta och nå självförsörjning. I dag kan ett hushåll få olika ekonomiska bidrag och ersättningar varje månad, t.ex. bostadsbidrag, barnbidrag, flerbarnstillägg och försörjningsstöd. I vissa fall kan det medföra att hushållets disponibla inkomst motsvarar eller överstiger den disponibla inkomst hushållet skulle uppnå om de vuxna arbetade heltid. Möjligheten att stapla bidrag i en sådan utsträckning urholkar incitamenten till att ta ett arbete och kan leda till att arbetslösa tackar nej till jobberbjudanden. Bidragssystemen ska inte vara utformade så att det är mer fördelaktigt att få bidrag än att arbeta. Det ska löna sig att arbeta framför att leva på bidrag.

Enligt tidigare kommittédirektiv ska utredningen bl.a. kartlägga och analysera den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar samt deras effekter på ekonomiska incitament till arbete inom försörjningsstödet. Utöver detta ges nu utredaren i uppdrag att utreda hur en modell för ett bidragstak kan utformas och genomföras. Syftet är att säkerställa att det ska löna sig bättre att arbeta än att leva på bidrag. Utgångspunkten är att egen försörjning genom arbete alltid ska löna sig framför bidragsförsörjning. Den modell som föreslås ska ta sikte på hushåll som har en sammantagen bidragsnivå som leder till att ekonomiska incitament att ta ett arbete eller öka sina arbetsinkomster urholkas. Här ingår även hushåll med försörjningsstöd. Utformningen av ett sådant bidragstak bör ta hänsyn till hushållets sammansättning, försörjningsansvar för barn och olika situationer där individer har hinder att ta ett arbete, exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Syftet kan uppnås genom en ordning där de bidrag och ersättningar som ett hushåll får minskas om de sammantaget överstiger en viss nivå, ett s.k. monetärt tak, som kan variera beroende på hushållets sammansättning. Syftet kan också uppnås genom förändringar i befintliga regelsystem som skulle begränsa förekomsten av staplade bidrag upp till en nivå där de ekonomiska incitamenten att ta ett arbete urholkas.

En analys behöver göras av de rättsliga frågeställningar som ett bidragstak aktualiserar, däribland dess förhållande till befintliga förmånssystem, förvaltningsrättsliga principer, regelverket för offentlighet och sekretess och skyddet för den personliga integriteten. Den behandling av personuppgifter som förslagen medför behöver vara förenlig med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och relevant nationell kompletterande reglering. Vid eventuella förslag om utökat informationsutbyte ska en avvägning göras mellan det allmännas intresse av ökad tillgång till information och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Arbetsbaserade förmåner inom socialförsäkringssystemet, bosättningsbaserade förmåner baserade på sjukdom eller funktionsnedsättning samt ersättningar som lämnas inom arbetsmarknadspolitiken, såsom arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och etableringsersättning, ska inte reduceras i en modell med ett bidragstak. Hushåll där någon får dessa ersättningar ska dock kunna beröras av ett bidragstak om hushållet har kompletterande bosättningsbaserade bidrag eller ekonomiskt bistånd. I sådana fall är det de bosättningsbaserade bidragen eller ekonomiskt bistånd som ska påverkas.

Utredaren ska därför

- analysera ändamålsenligheten och för- och nackdelar med olika modeller för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka incitamenten till arbete,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för hur ett bidragstak kan genomföras med hänsyn till regleringen av bl.a. försörjningsstöd och skälig levnadsnivå, kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd och offentlighet och sekretess,
- med utgångspunkt i analysen av ändamålsenligheten och de rättsliga förutsättningarna lämna förslag på en modell för ett bidragstak givet syftet,
- analysera och föreslå en effektiv och rättssäker beslutsordning för bidragstaket,

- analysera och ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör ansvara för handläggningen av det föreslagna bidragstaket,
- analysera och bedöma behovet av informationsutbyte i hanteringen av det föreslagna bidragstaket,
- i samband med eventuella förslag om informationsutbyte göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen är inte längre förhindrad att lämna förslag inom socialförsäkringsområdet.

Uppdraget att analysera om Arbetsförmedlingen bör ges en utökad uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden

Vissa av de arbetslösa personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen får ekonomiskt bistånd, enbart eller i kombination med sådana ersättningar inom arbetsmarknadspolitiken som får lämnas vid arbetslöshet, t.ex. arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

För att socialnämnden ska kunna pröva och besluta om rätt till ekonomiskt bistånd för en person som kan arbeta behöver socialnämnden bl.a. följa upp och kontrollera att den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande enligt socialtjänstlagen. Socialnämnden ska bl.a. ställa krav på den enskilde att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen och delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken (se prop. 2015/16:136 s. 21 f.). Socialnämnden behöver därför ha tillgång till vissa uppgifter om enskilda från Arbetsförmedlingen.

Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 a § socialtjänstlagen rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen. Vilka uppgifter som Arbetsförmedlingen ska lämna till socialnämnden framgår av 5 § förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det handlar bl.a. om huruvida den enskilde deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Socialnämnden kan även begära in andra uppgifter om enskilda från Arbetsförmedlingen som är nödvändiga för att kunna fatta beslut om ekonomiskt bistånd, förutsatt att den enskilde ger sitt medgivande. Det kan

t.ex. handla om den enskildes individuella handlingsplan eller aktivitetsrapport.

Arbetsförmedlingen ansvarar för viss kontroll i förhållande till arbetslösa personer som är inskrivna hos myndigheten i enlighet med det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Kontrollen omfattar bl.a. att granska aktivitetsrapporter som inskrivna arbetslösa regelbundet ska lämna till myndigheten, att lämna underrättelser till arbetslöshetskassan och att fatta beslut om varning eller avstängning från ersättning enligt villkor i de ersättningar som får lämnas vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

En utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden kan bidra till att socialnämnden kan arbeta mer effektivt i sin kontroll av om arbetslösa som får ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande. Effektivare kontroll kan leda till att aktivitetsnivån bland arbetslösa ökar och därmed till att fler kan komma i arbete. Det kan också finnas andra åtgärder hos Arbetsförmedlingen som kan bidra till att förbättra förutsättningarna för socialnämndens kontroll.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av, och i så fall lämna förslag om, en skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna ytterligare uppgifter om enskilda till socialnämnden i syfte att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ekonomiskt bistånd,
- analysera om det finns behov av, och i så fall lämna förslag om, åtgärder i övrigt hos Arbetsförmedlingen som utan att väsentligt öka myndighetens uppgifter och kostnader kan bidra till att förbättra förutsättningarna för socialnämndens kontroll av personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i fråga om utökad uppgiftsskyldighet eller åtgärder i övrigt säkerställa en bibehållen rättssäkerhet och väga det allmännas intresse av ett utökat uppgiftslämnande mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Uppdraget att analysera för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa

Arbetsmarknadspolitiken är nationell och statligt finansierad.

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Kommunerna bedriver samtidigt verksamheter som är av betydelse för arbetsmarknadspolitiken och som underlättar arbetssökandes inträde på arbetsmarknaden, bl.a. verksamhet enligt socialtjänstlagen, vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt svenska för invandrare. De som är långtidsarbetslösa har också olika ekonomiska ersättningar och bidrag, bl.a. beroende av tidigare förankring på arbetsmarknaden. En del långtidsarbetslösa har ekonomiskt bistånd som primär försörjningskälla. Andra får i huvudsak sin försörjning från statliga arbetsmarknadspolitiska ersättningar.

Många personer som är långtidsarbetslösa, däribland arbetslösa som får ekonomiskt bistånd, är i behov av insatser från både Arbetsförmedlingen och kommunen för att närma sig arbetsmarknaden. Det är viktigt att dessa personer ges ett sammanhållet stöd och att offentliga resurser används effektivt.

Utredaren ska därför

- utifrån en genomgång av befintlig kunskap och befintliga erfarenheter analysera och redovisa för- och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för att långtidsarbetslösas komma i arbete, och
- avgränsa denna redovisning utifrån vad utredaren anser vara särskilt relevant i den nuvarande ansvarsfördelningen när det gäller förutsättningarna för att bl.a. enskilda ska ges ett effektivt stöd, upprätthålla krav på enskilda att vidta aktiva åtgärder för att komma i arbete liksom för att nå kostnadseffektivitet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

När det gäller uppdraget att föreslå en modell för ett bidragstak ska utredaren samråda med Integritetsskyddsmyndigheten och med pågående utredningar som berörs av förslagen, bl.a. Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01).

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 1 december 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:90

Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2024

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiv om att öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet för att bryta långvarigt biståndsmottagande (dir. 2022:124). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 december 2024. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 8 juni 2023 utvidgades uppdraget (dir. 2023:70).

Utredaren får nu även bl.a. i uppdrag att lämna författningsförslag som innebär

- att möjligheten att lämna försörjningsstöd begränsas för kostnader utöver riksnormen, så långt det är möjligt och lämpligt,
- att försörjningsstödet storlek begränsas för större hushåll,
- att det införs en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete, och
- att den som olovligen vistas i landet, med undantag för akuta nödsituationer, inte får beviljas ekonomiskt bistånd.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 februari 2025.

Uppdraget att begränsa möjligheten att lämna försörjningsstöd utöver riksnormen

Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät. Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ansvarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Prövningen av rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning. Oavsett var i landet man bor ska biståndet tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

I 4 kap. 3 § första stycket SoL anges vilka skäliga kostnader som försörjningsstöd får lämnas för. Av paragrafens andra stycke framgår att socialnämnden ska beräkna kostnader som ingår i riksnormen till en högre nivå om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl för det.

Utgångspunkten bör vara att försörjningsstöd utöver riksnormen, så långt det är möjligt och lämpligt, endast ska beviljas om det finns synnerliga skäl. Detta i syfte att försörjningsstöd utöver riksnormen ska beviljas mer restriktivt och mer enhetligt. Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men i förarbetena beskrivs det som situationer som uppstår oväntat och oförutsett, eller då en enskild inte kan invänta insatser från en annan kommun eller huvudman (prop. 2010/11:49 s. 36 f.). Det kan till exempel vara situationer när den enskilde har tillfälligt höga kostnader för livsmedel, kläder och skor eller telefon, som beror på att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott. Utredarens förslag bör inte begränsa möjligheten att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven bl.a. lämna förslag på en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster där kostnadsposterna ska motsvara en skälig levnadsnivå och som minskar behovet av att göra individuella prövningar samt analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att möjligheten att lämna försörjningsstöd, så långt det är möjligt och lämpligt, begränsas för kostnader utöver riksnormen.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag som påverkar kostnadsposterna i 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL.

Uppdraget att begränsa försörjningsstödet för större hushåll

Det ska både löna sig att gå från bidrag till arbete och egen försörjning, och vara lönsamt att arbeta mer. Det ekonomiska utbytet av arbete minskar med antalet medlemmar i hushåll som tar emot försörjningsstöd. Ett sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och minska incitamenten att långsiktigt leva i bidragsberoende i Sverige är genom påtagliga begränsningar av försörjningsstödet storlek, exempelvis genom att inom riksnormen begränsa nivån på beloppen av de personliga kostnaderna och de gemensamma hushållskostnaderna för större hushåll.

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven bl.a. kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera förutsättningarna för att påtagligt begränsa försörjningsstödet för större hushåll och konsekvenserna av en sådan begränsning, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär påtagliga begränsningar av försörjningsstödet storlek för större hushåll.

Uppdraget att föreslå införande av jobbprenie vid övergång till arbete

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven bl.a. kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet samt undersöka möjligheten att införa en jobbprenie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att det införs en jobbprenie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete.

Uppdraget att införa ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196). Enligt utskottet förekommer det att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i landet utan tillstånd. Utskottet anser att den som vistas olovligen i landet inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd och att det genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd i dessa situationer (bet. 2021/22:SfU16 s. 15).

Kommunernas utrymme att bevilja ekonomiskt bistånd bör således begränsas och den som vistas olovligen i landet bör inte kunna beviljas ekonomiskt bistånd. Ett sådant förbud ska dock inte hindra andra aktörer (t.ex. civilsamhället) att erbjuda stöd. Ett begränsat utrymme ska även finnas för ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer, t.ex. bör bistånd kunna beviljas för kostnader till mat och hjälp med transport till hemlandet.

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven kartlägga och analysera vilka grupper som olovligen befinner sig i landet och som ansöker om ekonomiskt bistånd, undersöka i vilken omfattning som bistånd utbetalas av kommuner till dessa grupper och vilken typ av bistånd det rör sig om, analysera om ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till dessa personer är förenligt med svensk rätt och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, och lämna förslag på åtgärder, inklusive nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet.

Konsekvenser och arbetssätt

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslagen i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och på det sätt som anges i de ursprungliga direktiven (dir. 2022:124). Utredaren ska

således särskilt redogöra för de konsekvenser som bedöms påverka den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska samråda med pågående utredningar som berörs av förslagen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 14 februari 2025.

(Socialdepartementet)

Undersökningar och datamaterial

Utredningen har låtit genomföra egna undersökningar och har genom avtal med Statistiska centralbyrån (SCB) under utredningstiden haft tillgång till statistiskt material i form av mikrodata på individnivå samt en mikrosimuleringsmodell för hushållens inkomster.

Utredningens enkätundersökning riktad till landets kommuner

Utredningen har uppdragit åt Sweco Sverige AB (Sweco) att genomföra en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner. Syftet var att inhämta kommuners erfarenheter och tankar avseende frågor om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag.

Undersökningen genomfördes som en webbenkät och pågick från den 28 september till den 26 oktober 2023. Enkäten besvarades av 239 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 82 procent. Sweco bedömde sammantaget att den statistiska tillförlitligheten i undersökningen är god.

Samråd för undersökningen genomfördes med Sveriges Kommuner och Regioner i enlighet med förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Enkätsvaren redovisas i sista avsnittet i detta kapitel. I bilaga 6 finns Swecos tekniska rapport.

Kompletterande enkät om beviljad riksnorm med en högre nivå av särskilda skäl i enskilda fall

Utredningen har i en kompletterande enkät frågat utredningens 16 nätverkskommuner i vilken utsträckning de beviljat försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall. Enkätundersökningen pågick från den 16 oktober till och med den 30 oktober 2024. Enkäten besvarades av 14 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 88 procent.

Intervjuer med biståndsmottagare om jobbstimulansen

Utredningen har uppdragit åt Sweco att göra en undersökning för att fånga biståndsmottagares erfarenheter och attityder till jobbstimulansen. Slutliga frågeställningar fastställdes tillsammans med utredningen och konkretiserades till en intervjuguide som användes som utgångspunkt för intervjuerna.

Målgruppen för undersökningen var personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans. För att få kontakt med personer i denna grupp samarbetade utredningen och Sweco med flera kommuner som hjälpte till att ta fram kontaktuppgifter till potentiella deltagare. Undersökningen genomfördes sedan i form av 15 personliga djupintervjuer. Intervjuerna tog mellan 30 minuter och en timme att genomföra. De intervjuade kunde påverka formen för intervjun. Av intervjuerna genomfördes 3 intervjuer som fysiska intervjuer, 2 som digitala intervjuer och 10 som telefonintervjuer. Intervjuerna genomfördes av två utredare från Sweco med erfarenhet av intervjuer med utsatta grupper. Dessa utredare sammanställde också materialet. Intervjuerna genomfördes under oktober, november och december 2023.

Swecos rapport återfinns i bilaga 7.

Uppdrag till Konsumentverket att genomföra en prismätning av livsmedel

Konsumentverket tecknade en överenskommelse med Regeringskansliet i februari 2024 att genomföra en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyra veckors matsedel. Kon-

summentverket skulle basera beräkningarna på de billigaste produkterna i respektive butik och inkludera eventuella extrapriser.

Konsumentverket prismätte de billigaste produkterna i respektive butik, och ingen hänsyn togs avseende till exempel köttets ursprung eller ekologisk märkning. Olika typer av erbjudanden inkluderades i prismätningen för att få det lägsta priset för respektive livsmedel. Konsumentverket har beräknat och sammanställt de nya livsmedelskostnaderna på motsvarande sätt som myndigheten redovisar livsmedelskostnader inom dess ordinarie beräkningar av hushållens kostnader.

Undersökningen redovisas i bilaga 9.

Fasit-modellen och beräkningsförutsättningar

Fasit-modellen (FördelningsAnalytiskt Statistiskt system för Inkomster och Transfereringar) består av datamaterial och modellprogram där regelverken för skatter, avgifter och transfereringar finns programmerade. Datamaterialet består av ett obundet slumpmässigt urval (STAR) från den totalräknade inkomstfördelningsstatistiken för 2022 (grundåret). STAR-urvalet består av cirka 2 130 000 individer och 990 000 familjehushåll, varav 154 000 hushåll haft ekonomiskt bistånd någon gång under 2022. Data kan skrivas fram till senare års ekonomiska och demografiska förhållanden. Framskrivningarna av de ekonomiska variablerna grundar sig på prognoser från bland annat Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Förändringen av individer och hushåll i olika grupper baseras på underlag från SCB:s befolkningsstatistik, Konjunkturinstitutet, Försäkringskassan samt Pensionsmyndigheten. I utredningens arbete har version 2 av Fasit 2022 använts. Kopplat till STAR finns en analysflödesdatabas, AFDB, som består av månadsuppgifter för ett antal inkomster. Månadsuppgifterna används dock inte i Fasit-modellen. SCB hanterar drift och utveckling av modellen. En detaljerad beskrivning av modellen finns i SCB (Grundår 2022).

Typfallsberäkningar

Typfallsberäkningar används för att analysera hur förändringar i ersättningssystem, skatter och avgifter påverkar olika typer av hushåll. Med typfallsberäkningarna är det möjligt att renodla hur olika regelverk påverkar hushållens inkomster och det ekonomiska utbytet av arbete och därigenom tydliggöra systemens strukturella egenskaper. De antaganden som utredningen har gjort i typfallsberäkningarna redovisas i avsnitt 5.2.2.

Simulering av ekonomiska konsekvenser för offentliga finanser och för hushållens ekonomiska standard

Med simuleringsmodellen Fasit kan effekter av förändringar i skatte- och transfereringssystemen beräknas. Modellen beräknar bland annat effekten på de offentliga finanserna och den ekonomiska standarden för olika grupper i befolkningen, exempelvis kvinnor och män samt olika inkomst- och åldersgrupper. Effekterna erhålls genom att jämföra simulerade mikrodata före och efter en regeländring (exempelvis höjt barnbidrag).

Datamaterial, begränsningar och antaganden

Vid beräkningar av konsekvenserna av utredningens förslag för 2027 har de ekonomiska framskrivningarna från version 2 av FASIT med grunddata för 2022 använts. Inkomstdata för 2027 finns ännu inte tillgängliga. Modellberäkningarna är därför baserade på framskrivning och prognoser för 2027. Simuleringarna är gjorda utifrån den senaste versionen av de regelverk för 2027 som återfinns i Fasit. Begränsningar i hur väl Fasit-modellen kan simulera biståndsmottagandet, samt begränsningar och antaganden för specifika förslag, beskrivs i detta avsnitt.

Brister i Fasit-modellen avseende att i simuleringen avgöra vilka som kan vara berättigade till och får försörjningsstöd

Fasit-modellen baseras på inkomster på årsbasis. Det innebär att det i simuleringen är svårt att avgöra vem som är berättigad till försörjningsstöd, eftersom behovet av försörjningsstöd behöver bedömas på månadsbasis. För att kunna beräkna behovet av försörjningsstöd mer precist skulle det behövas månadsdata för hushållets olika inkomster. I bilaga 9 beskrivs närmare svårigheterna med att avgöra vilka hushåll som är berättigade till och får försörjningsstöd och hur det hanteras i modellen.

Det bör också noteras att beräkningarna baseras på ett förhållandevis litet antal hushåll. Det innebär att beräkningarna är omgärdade med en statistisk osäkerhet.

Nedkvotning av den offentligfinansiella effekten på grund av överskattning av antalet biståndshushåll i Fasit

Det görs ingen särskild framskrivning eller prognos för antalet biståndshushåll i Fasit-modellen. Antalet biståndshushåll, och den utbetalda summan av försörjningsstödet följer i stället av förändringar i övriga förhållanden, exempelvis arbetslöshetens nivå. Det faktiska antalet biståndshushåll minskade 2023 jämfört med 2022, och fortsätter att minska under 2024, enligt statistik från Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd. Det beräknade antalet biståndshushåll enligt Fasit ökar däremot. Det totalt utbetalda beloppet ökar också enligt Fasit, medan det minskar enligt Socialstyrelsens statistik. År 2022 är antalet biståndshushåll¹ i Fasit och enligt Socialstyrelsens statistik på ungefär samma nivå. I Fasit ökar antalet biståndshushåll med cirka 7 procent mellan 2022 och 2027. Regeringens prognos för antalet helårsekvivalenter² för ekonomiskt bistånd 2027 redovisar i stället en minskning jämfört med utfallet för 2022 motsvarande 13 procent.³ Sammantaget innebär detta att Fasit med stor sannolikhet överskattar biståndsmottagandet 2027.

¹ Med antalet biståndshushåll i Fasit avses här det antal hushåll som enligt simuleringen mottar försörjningsstöd någon gång under året.

² Helårsekvivalenter visar hur många som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Till exempel blir två personer, som varit helt försörjda med försörjningsstöd ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent.

³ Prognosen redovisas i prop. 2024/25:1 Budgetproposition för 2025. Statistik över antalet helårsekvivalenter redovisas av Statistiska centralbyrån.

Den skattade effekten på utgifterna för försörjningsstödet av utredningens förslag bedöms därför vara 20 procent lägre än de belopp som ges av modellen. Bedömningen baseras på antalet biståndshushåll enligt Fasit, utfallet 2022 och på regeringens prognostiserade utveckling av biståndsmottagandet till 2027. Till exempel beräknar Fasit den offentligfinansiella intäkten av en ny riksnorm till 429 miljoner kronor. Med en nedkvotning för att kompensera för överskattningen av antalet biståndshushåll bedömer utredningen att intäkten för en ny riksnorm är $429 - (0,2 \times 429) = 300$ miljoner kronor.

Måttet på inkomstspridningen, Gini-koefficienten, påverkas också av antalet berörda biståndshushåll. Det är dock inte möjligt att bedöma hur stor betydelse överskattningen av antalet hushåll har, och därför redovisas inga siffror, bara åt vilket håll inkomstspridningen påverkas. Den genomsnittliga förändringen för berörda hushåll är inte på samma sätt känslig för överskattningen och utredningen redovisar därför de modellberäknade genomsnittliga förändringarna.

Framskrivning av riksnormens belopp för att erhålla en mer sannolik nivå 2027

Riksnormens belopp i Fasit-modellen ändras först när regeringen fattar beslut om nya belopp. Det innebär att beloppen för 2025–2027 ligger på 2024 års nivå i den version av Fasit som utredningen använder (STAR 2022, version 2). Eftersom utredningen bedömer att det inte är sannolikt att riksnormen 2025–2027 kommer att ligga på samma nivå som 2024 har utredningen valt att justera modellen och skriva fram beloppet. Utredningen har antagit att riksnormens belopp följer prisutvecklingen mellan 2024 och 2027 och har därför skrivit fram beloppet i enlighet med den prognosticerade utvecklingen av prisbasbeloppet (som i Fasit-modellen baseras på Konjunkturinstitutets inflationsprognos). Detta görs mot bakgrund av att riksnormen under senare år har räknats upp med prognosticerad inflation.

Begränsningar och antaganden avseende en ny riksnorm

Förslagen för den nya riksnormen ska vara kostnadsneutrala, och utredningen har därför förhållit sig till den totala nivån på dagens riksnorm. Det är dock inte helt enkelt att avgöra vilka belopp som innebär att de föreslagna beloppen totalt sett är kostnadsneutrala, eftersom det finns flera brister i Fasit som försvårar bedömningen av den offentligfinansiella kostnaden. Fasit-modellens brister när det gäller att kalibrera ett kostnadsneutralt förslag beskrivs mer detaljerat i bilaga 9. Utredningens förslag på referensvärden för 2024 beräknas innebära en viss minskning av den totala utgiften för det ekonomiska biståndet. Därigenom säkerställs att förslaget inte medför ökade kostnader.

Framskrivningen av referensvärdena med jämförelsetal för den nya normen 2027 beaktar prisutvecklingen fram till och med 2026. I beräkningarna har denna framskrivning gjorts baserat på prognosen i Fasit för prisbasbeloppet. Beloppen räknas upp med ytterligare 2 procent, vilket motsvarar en genomsnittlig prisutveckling för ett år till och är i enlighet med utredningens förslag om hur riksnormen ska beräknas. Framskrivningen och uppräkningsen följer därmed prisutvecklingen fram till och med 2027, vilket sammantaget innebär att det blir en viss besparing även detta år. Även följande år kommer riksnormen med denna modell att följa prisutvecklingen.

Stativ och registret över ekonomiskt bistånd

Datamaterialet består av olika datamaterial som utredningen har beställt och kombinerat i syfte att kunna beskriva den grupp som fick ekonomiskt bistånd 2021. I datamaterialet kombineras information från Registret för integrationsstudier (STATIV) och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd. Datamaterialet innehåller i huvudsak information för 2021, vilket vid tiden för analysen var det senast tillgängliga året. Information om mottagande av ekonomiskt bistånd har även inhämtats för 2019 och 2020, i syfte att kunna fånga längre varaktighet med ekonomiskt bistånd.

I STATIV ingår uppgifter från olika register hos SCB, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen. STATIV innehåller information om samtliga personer

folkbokförda i Sverige den 31 december respektive år. Vissa uppgifter finns även för personens föräldrar. Exempel på variabler som finns i STATIV är ålder, kön, invandringsår, grund för bosättning, födelseland, medborgarskap, högsta utbildningsnivå, arbetslöshet, deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt inkomster från arbete och olika ersättningssystem. Utredningen har inhämtat ett stort antal variabler från STATIV för samtliga folkbokförda i Sverige.

Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd innehåller uppgifter från kommunerna, vilket kompletteras med uppgifter från Registret över totalbefolkningen. Kommunerna rapporterar in uppgifter om bland annat personnummer, kön, biståndskommun, biståndsbelopp, försörjningshinder och avslutskod. Registeruppgifterna avser personer och hushåll som fått ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt enligt 4 kap. 1 § samt i förekommande fall 4 kap. 2 § i socialtjänstlagen (2001:453) under det aktuella året. Utredningen har inhämtat information om försörjningshinder, avslutskoder och ordningsnummer i hushållet (huruvida personen är sökande eller medsökande) för biståndsmottagare från Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Samkörning av STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd möjliggör analys utifrån ett stort antal bakgrundsegenskaper för olika försörjningshinder och olika avslutskoder. Det medför även möjligheten att exkludera vuxna som inte är sökande eller medsökande av ekonomiskt bistånd.

Studerad population

Med biståndsmottagare avses personer som har mottagit ekonomiskt bistånd under året, är sökande eller medsökande och i åldern 20–64 år. Att biståndsmottagare över 64 år exkluderas beror på att inga krav på aktivering ställs efter denna ålder. Personer som är 65 år eller äldre och som är i behov av ekonomiskt bistånd på grund av väntan på eller otillräcklig pension/äldreförsörjningsstöd, registreras med försörjningshindret Pensionär. Även för övriga grupper som studeras (hela befolkningen, personer med sjukpenning och inskrivna vid Arbetsförmedlingen) begränsas åldern till 20–64 år.

Studerade variabler

Demografi

Studerade demografiska variabler är ålder, kön, hushållstyp, födelse-land och utländsk bakgrund. Avseende ålder används tre ålders-kategorier: unga (20–24 år), kärnålder (25–54 år) och äldre (55 år och äldre). Hushållstyper definieras utifrån antal hemmaboende barn i åldern 0–17 år och om personen är ensamstående eller samman-boende. Som sammanboende räknas personer som är gifta (inklu-sive partnerskap) eller är sammanboende med gemensamma barn. Sammanboende utan gemensamma barn kan inte identifieras i data och räknas därför som ensamstående.

Födelseland har grupperats utifrån om en person är inrikes född, född i ett annat land i Europa eller född i ett land utanför Europa (utomeuropeiskt född). Personer som är statslösa eller födda i ett okänt land redovisas i enskild kategori. En person anses ha utländsk bakgrund om hen är utrikes född eller född i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

Immigration

Avseende grund för bosättning, det vill säga beslutsgrunden för folk-bokföring, görs en indelning i tre grupper: Arbetskraftsinvandrare, EU- eller EES-medborgare samt flykting- och anknytningsinvand-rare. Indelning baseras på den grupperade variabeln i STATIV. Till arbetskraftsinvandrare räknas utrikes födda personer vars folkbok-föringsbeslut baseras på att de studerar eller arbetar i Sverige, men inte är EU- eller EES-medborgare. Till EU- eller EES-medborgare räknas de med tillstånd i egenskap av EU- eller EES-medborgare och de med permanent uppehållsrätt. I kategorin flykting- och an-knytningsinvandrare inkluderas konventionsflykting, skyddsbehö-vande, synnerligen ömmande omständighet, tillstånd enligt tillfällig lag och övriga tillstånd (flyktingar m.fl. respektive förlängningar m.m.) samt anhöriga till flyktingar eller arbetskraftsinvandrare. Man kan notera att uppgifter avseende grund för bosättning inte finns för samtliga utrikes födda, vilket innebär att andelarna för de olika skälen inte summerar till andelen utrikes födda. Man kan också notera att i vissa fall har inrikes födda registrerats ha skäl för invand-

ring. Detta rör främst barn som fötts i Sverige under föräldrarnas asylperiod.

Utifrån uppgifter om hur många dagar en person totalt sett vistats i Sverige skapas variablerna för om en person är nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) eller inflyttad till Sverige inom tio år. Som nyanländ räknas den som vistats i Sverige 5,0 år eller kortare, och som inflyttad till Sverige inom tio år räknas den som vistats i Sverige i 10,0 år eller kortare. Den senare gruppen inkluderar således även de nyanlända.

Boendekommun

Personernas boendekommun har grupperats i enlighet med Sveriges kommuners och regioners (SKR) kommungruppsindelning från 2017. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. I tabellerna används de tre huvudgrupperna: Storstäder och storstadsnära kommuner, Större städer och kommuner nära större stad samt Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Storstäder och storstadsnära kommuner är kommuner som antingen har minst 200 000 invånare i kommunens största tätort (Stockholm, Göteborg och Malmö) eller minst 40 procent utpendling till storstad eller storstadsnära kommun. I gruppen Större städer och kommuner nära större stad ingår kommuner som antingen har mellan 40 000 och 199 999 invånare i kommunens största tätort eller har utpendling till större stad. I gruppen Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner ingår övriga kommuner.

Utbildning

För att fånga olika personers högsta utbildningsnivå används fem kategorier: kort förgymnasial utbildning, förgymnasial utbildning, gymnasial utbildning, eftergymnasial utbildning och utbildning saknas. Kort förgymnasial utbildning avser utbildning som är kortare än nio år medan förgymnasial utbildning avser förgymnasial utbildning på nio år. En person med förgymnasial utbildning har således slutfört den nioåriga grundskolan eller motsvarande, men saknar

eftergymnasial utbildning. I vissa fall kommer personer med *högst* förgymnasial utbildning diskuteras, vilket då avser både de som har en kort förgymnasial utbildning och de som har en förgymnasial utbildning. Eftergymnasial utbildning inkluderar all eftergymnasial utbildning oavsett längd.

Arbete och inkomster

För att mäta i vilken utsträckning de aktuella personerna har kontakt med arbetsmarknaden anges dels den andel som haft någon arbetsinkomst under året, dels den andel som haft en arbetsinkomst över ett prisbasbelopp. Med arbetsinkomst avses summan av kontant bruttolön och nettoinkomsten av aktiv näringsverksamhet. Både inkomster från anställning och egenföretagande inkluderas således. Med variabeln arbetsinkomst över ett prisbasbelopp fångas en mer betydelsefull inkomst. Prisbasbeloppet uppgick 2021 till 47 600 kronor.

När personer som avslutat biståndet i januari⁴ studeras används även genomsnittlig arbetsinkomst och om arbetsinkomsten överstiger 3,5 prisbasbelopp eller hälften av medianinkomsten för en 45-åring.⁵ De två senare definitionerna används för att fånga löner som kan motsvara en etablering på arbetsmarknaden eller ett "riktigt jobb". Den första definitionen användes i Bergmark och Bäckman (2007) och Persson (2011) för att avgöra om biståndsmottagare som lämnat biståndet tillhör "kärnarbetskraften" respektive har fått en stark arbetsmarknadsanknytning.⁶ Den senare definitionen har bland annat använts i Forslund m.fl. (2017).

Biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg kommer att jämföras med andra personer som är sjukskrivna men som har rätt till sjukpenning (och inte erhåller något ekonomiskt bistånd). Personer med sjukpenning utgörs av personer som under året fått sjukpenning, arbetsskadesjukpenning eller rehabiliteringspenning.

⁴ Bland dessa personer har vissa återupptagit biståndsmottagande under året, andra inte.

⁵ Enligt Statistikmyndigheten (SCB) uppgick medianen för den sammanräknade förvärvsinkomsten bland boende i Sverige hela året till 414 800 kronor för en 45-åring år 2021.

⁶ Ingå i kärnarbetskraften respektive stark arbetsmarknadsanknytning definieras i studierna som att under året ha arbetsinkomst på minst 3,5 prisbasbelopp, mindre än en fjärdedel av den totala inkomsten från sjukförsäkringen, mindre än ett prisbasbelopp från pension och ingen arbetslöshetsförsäkring.

Ekonomiskt bistånd

Biståndsmottagare grupperas utifrån hur länge de tagit emot ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt. ”Alla biståndsmottagare” inkluderar dem som tagit emot ekonomiskt bistånd minst en månad under året. Avseende långvarigt biståndsmottagande och mycket långvarigt biståndsmottagande följer utredningen så långt det är möjligt Socialstyrelsens definitioner. Som långvarig biståndsmottagare räknas de som tagit emot ekonomiskt bistånd under minst tio månader under året. Som mycket långvarig biståndsmottagare räknas de som tagit emot ekonomiskt bistånd under minst 27 månader under tre år och minst tio månader under det föregående året (2020). Enligt Socialstyrelsens definition kan den som definieras som mycket långvarig biståndsmottagare ha haft ett uppehåll i biståndsmottagandet på maximalt två månader under de tre senaste åren. Eftersom vi inte har uppgifter om vilka månader personerna erhåller ekonomiskt bistånd är det inte möjligt att göra den begränsningen fullt ut. Att minst tio månader krävs för år 2020 innebär dock att personen maximalt haft ett uppehåll på två månader *under 2020*.

Avseende försörjningshinder studeras de försörjningshinder som var vanligast förekommande under 2021: arbetslös, sociala hinder och sjukskriven med läkarintyg. Under försörjningshindret arbetslös registreras en person som är arbetslös, bedöms vara arbetsför och står till arbetsmarknadens förfogande. Utgångspunkten är att personen i princip kan börja arbeta omgående och att personen är inskriven på Arbetsförmedlingen. I kategorin inkluderas personer som har otillräcklig ersättning, väntar på ersättning eller saknar annan ersättning. Med annan ersättning avses arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. I analysen av personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen kommer även en undergrupp av de arbetslösa att studeras, nämligen arbetslösa utan annan ersättning än ekonomiskt bistånd.

Under försörjningshindret arbetshinder, sociala skäl registreras en person som vid tidpunkten för registrering inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande och som socialtjänsten bedömer har nedsatt arbetsförmåga eller vars arbetsförmåga inte är klarlagd. Arbete kan bli aktuellt i framtiden men först efter utredning och social eller medicinsk rehabilitering etcetera. Det kan röra sig om

en person som har eller är i behov av ytterligare insatser eller en person som för närvarande är förhindrad att arbeta på grund av familjeskäl.

Under försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg registreras en person som är sjukskriven, det vill säga har ett läkarintyg eller motsvarande som styrker nedsatt arbetsförmåga eller oförmåga att delta i arbetsmarknadsinriktade aktiviteter på hel eller deltid. I analysen av personer som är sjuka kommer även en undergrupp av de sjukskrivna med läkarintyg att studeras, nämligen sjukskrivna med läkarintyg som saknar sjukpenning.

Socialstyrelsens avslutskoder anger den direkta orsaken till att ett hushåll inte längre anses vara i behov av ekonomiskt bistånd och ska anges för den sista månaden det ekonomiska biståndet avsett. Utöver att studera huruvida en person har avslutat det ekonomiska biståndet under året (avslutskod någon av årets månader) studeras ett par avslutskoder enskilt. Detta avser avslutskoderna studier, arbete och ej avhörd.

Under avslutsorsak arbete registreras en person som har fått en anställning och erhåller lön vilket leder till att hushållet inte längre har behov av ekonomiskt bistånd. Här ingår även anställningar med eller utan anställningsstöd samt offentligt skyddad anställning (OSA). Det finns ingen särredovisning av hur många som lämnar för arbete utan respektive med stöd. Under avslutsorsak studier registreras en person som har påbörjat en studiemedelsberättigad utbildning, vilket leder till att hushållet inte längre har behov av ekonomiskt bistånd. Under ej avhörd registreras personer som upphör att ansöka om bistånd men för vilka kommunen saknar information om orsaken.

I Socialstyrelsens Lägesrapport 2022 konstaterar Socialstyrelsen att bortfallet är högt vad avser registreringen av avslutskoder.⁷ De konstaterar även att en hög andel av avslutskoderna är att personen inte är avhörd eller annan orsak. Detta gör att det, baserat på de registrerade avslutskoderna, inte är möjligt att avgöra, till exempel, om en viss andel av avsluten beror på arbete, eller om de som lämnar bistånd för arbete i genomsnitt har vissa egenskaper. Utredningen bedömer ändå att det finns ett värde i att studera avslutskoder. Även om avslutskoden arbete inte inkluderar alla som lämnat för arbete är det intressant att studera den tillgängliga delmängden av dem som lämnat ekonomiskt bistånd för arbete. Vid analys av data noteras att

⁷ Socialstyrelsen (2022) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2022.

för ett antal personer med avslutskod en viss månad finns försörjningshinder noterat den följande månaden. Det indikerar att personen erhållit ekonomiskt bistånd månaden efter avslut. Anledningar till detta kan vara att man missbedömt behovet av ekonomiskt bistånd eller att det inkommer fakturor i efterhand vilket medför att ärendet måste öppnas igen.

Arbetslöshet och Arbetsförmedlingens grupper med svag konkurrensförmåga

För personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen registreras tid i arbetslöshet, information om personen är långtidsarbetslös, sökandekoder och uppgift om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Tid i arbetslöshet finns både för det aktuella året (antal dagar under året) och totalt från 1991 och framåt. Som långtidsarbetslös räknas den som är 25 år eller äldre och som den senaste inskrivningsperioden har varit arbetslös i minst sex månader, samt den som är under 25 år och som den senaste inskrivningsperioden har varit arbetslös i minst 100 dagar.

Sökandekoderna anger om personen, den senaste registrerade inskrivningsperioden under året, var öppet arbetslös, var sökande i program (deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program), hade arbete med eller utan stöd, hade nystartsjobb eller yrkesintroduktion eller tillhörde övriga inskrivna. Den som är öppet arbetslös eller sökande i program räknas som arbetslös, i enlighet med Arbetsförmedlingens definition. Sökandekoderna anger även vilken typ av arbetsmarknadspolitiskt program det rör sig om och för de övriga inskrivna finns en underkategori för sökande med förhinder. Sökande med förhinder är arbetssökande som är förhindrade att aktivt söka arbete eller omgående tillträda förekommande arbete. Det finns även uppgift om personen deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program *någon gång under året*.

När de inskrivna vid Arbetsförmedlingen studeras används även en markör som anger om en person tillhör en eller flera av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har identifierat fyra grupper med svag konkurrensförmåga, nämligen personer som är födda i ett utomeuropeiskt land, personer som saknar gymnasieutbildning, personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbets-

förmåga samt arbetslösa som är 55 år eller äldre. Eftersom det inte finns information i data om funktionsnedsättning studeras endast tillhörighet till de tre återstående grupperna.

Enkättabeller

Här redovisas enkätsvaren på utredningens kommunenkät 2023 som genomfördes av Sweco. Svaren på öppna frågor redovisas inte.

A Hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare

Tabell 1 I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få arbetslösa biståndsmottagare till arbete? Fråga 1

Andelar i procent

| | Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta | Bristande motivation att delta i kommunens insatser (t.ex. utbildning eller rehabilitering) | Bristande förmåga eller kompetens | Bristande hälsa |
|---------------------|---|---|-----------------------------------|-----------------|
| Inte alls | 33 | 10 | 1 | 2 |
| I viss utsträckning | 55 | 72 | 25 | 25 |
| I stor utsträckning | 8 | 16 | 74 | 73 |
| Kan inte bedöma | 4 | 2 | 0 | 0 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 2 I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att bristande ekonomiska drivkrafter är ett hinder i ert arbete med att få arbetslösa biståndsmottagare med många barn (tre eller fler) i arbete? Fråga 2

Andelar i procent

| | Andel |
|---------------------|------------|
| Inte alls | 31 |
| I viss utsträckning | 48 |
| I stor utsträckning | 14 |
| Kan inte bedöma | 7 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 3 Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet *arbetslösa* biståndsmottagare i er kommun? Fråga 3

Andelar i procent

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma | Totalt |
|--|-----------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------|
| Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna | 27 | 41 | 26 | 6 | 100 |
| Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc. | 18 | 33 | 48 | 0 | 100 |
| Mer ekonomiska resurser inom kom- munen för att kunna erbjuda bistånds- mottagarna rätt stöd och hjälp | 4 | 24 | 71 | 1 | 100 |
| Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbets- förmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården | 1 | 7 | 91 | 1 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

B Hinder och möjligheter för biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg

Tabell 4 I vilken utsträckning har ni under senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få biståndsmottagare med försörjningshindret *sjukskrivna med läkarintyg* att återfå sin arbetsförmåga? Fråga 4

Andelar i procent

| | Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta | Bristande motivation att delta i kommunens in- satser (t.ex. utbildning eller rehabilitering) | Bristande förmåga eller kompetens | Bristande hälsa |
|---------------------|--|--|---|--------------------|
| Inte alls | 37 | 8 | 4 | 0 |
| I viss utsträckning | 41 | 56 | 40 | 20 |
| I stor utsträckning | 11 | 34 | 55 | 79 |
| Kan inte bedöma | 11 | 2 | 1 | 1 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 5 Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret *sjukskrivna med läkarintyg* i er kommun? Fråga 5

Andelar i procent

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma | Totalt |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------|
| Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna | 36 | 40 | 17 | 8 | 100 |
| Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc. | 12 | 37 | 50 | 0 | 100 |
| Mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp | 4 | 25 | 68 | 2 | 100 |
| Tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården avseende stöd och hjälp till biståndsmottagarna | 0 | 4 | 95 | 1 | 100 |
| Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården | 0 | 7 | 92 | 1 | 100 |
| Bättre kunskaper om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande | 3 | 37 | 59 | 1 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

C Den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen)

Tabell 6 Hur handläggs den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun? Fråga 6

Andelar i procent

| | Andel |
|--------------------|-------|
| Helt manuellt | 45 |
| Delvis manuellt | 46 |
| Helt automatiserat | 9 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 7 I vilken utsträckning utgör nedanstående en utmaning vid handläggning av den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun? Fråga 7

Andelar i procent

| | Inte alls | I viss utsträckning | I stor utsträckning | Totalt |
|--|-----------|---------------------|---------------------|--------|
| Förstå regelverket | 47 | 39 | 14 | 100 |
| Hålla ordning på när en person med långvarigt bistånd blir kvalificerad | 20 | 45 | 35 | 100 |
| Fastställa om personer som flyttar mellan kommuner och/eller stadsdelar är kvalificerade | 11 | 36 | 53 | 100 |

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 8 När informerar ni biståndsmottagarna om jobbstimulansen? Fråga 8

Andelar i procent

| | Andel |
|--|------------|
| När personen har fått ett arbete eller är på väg att få ett arbete | 60 |
| När personen har kvalificerat sig | 50 |
| Tidigt, vid första besöket (nybesök/inskrivningsmöte) eller strax därefter | 23 |
| Efter ett antal möten | 15 |
| Vet inte/inget av ovan | 8 |
| Inte vid något tillfälle | 1 |
| Totalt | 157 |

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

D Riksnormen

Tabell 9 Vilka av nedanstående kostnadsposter inom försörjningsstödet är lämpliga att ingå i riksnormen för att underlätta handläggningen? Fråga 9

Andelar i procent

| | Andel |
|----------------------------------|-------|
| Livsmedel | 99 |
| Kläder och skor | 98 |
| Telefon | 97 |
| Hälsa och hygien | 97 |
| Lek och fritid | 97 |
| Förbrukningsvaror | 97 |
| Hemförsäkring | 78 |
| Medlemsavgift arbetslöshetskassa | 55 |
| Medlemsavgift fackförening | 44 |
| Dagstidning | 38 |

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 10 Riksnormen. Fråga 10 och 12

Andelar i procent

| | Ja | Nej | Totalt |
|--|----|-----|--------|
| 10. Finns det behov av att se över riksnormen så att den i större utsträckning svarar mot andra månatligen återkommande kostnader? | 83 | 17 | 100 |
| 12. Ser ni ett behov av att beloppen för riksnormens olika kostnadsposter redovisas i socialtjänstförordningen? | 83 | 17 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

E Schabloniserade tillägg och beräkning av behovet av försörjningsstöd

Tabell 11 Generella tillägg. Fråga 13 och 15

Andelar i procent

| | Ja | Nej | Totalt |
|--|----|-----|--------|
| 13. Har ni generella tillägg till normen för försörjningsstöd som innebär att kommunens norm är högre än de månadsbelopp som regeringen årligen beslutar för riksnormen? | 10 | 90 | 100 |
| 15. Beviljar ni i övrigt på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet) ekonomiskt bistånd till alla eller till särskilda grupper, utöver det som ni har en skyldighet till enligt rådande regelverk? Exempelvis högtidspeng eller extra fritidsbidrag till barn. | 44 | 56 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 12 Har ni på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det ärendet) bortsett från inkomster vid prövning av ekonomiskt bistånd något av åren 2022–2024? Frågan avser inkomster utöver de undantag som anges i lagstiftningen och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Fråga 17

Andelar i procent

| | Andel |
|---|-------|
| Ja, elstöd | 5 |
| Ja, tillfälliga höjningen i bostadsbidraget | 20 |
| Ja, annan/andra inkomster | 10 |
| Nej | 70 |
| Totalt | 106 |

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

F Kompletterande bistånd vid studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program

Tabell 13 Har det under det senaste halvåret förekommit att personer i er kommun sökt kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program? Fråga 19

Andelar i procent

| | Ja | Nej | Totalt |
|--|----|-----|--------|
| Arbetsmarknadsutbildning | 83 | 17 | 100 |
| Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program | 77 | 23 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 14 Ger ni, eller skulle ni ge, kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program? Fråga 20

Andelar i procent

| | Arbetsmarknadsutbildning | Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program |
|---------------|--------------------------|--|
| Aldrig | 4 | 9 |
| Sällan | 29 | 40 |
| Ofta | 28 | 28 |
| Alltid | 39 | 23 |
| Totalt | 100 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

G Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden för ökad kontrollmöjlighet

Tabell 15 Finns det behov av att AF på eget initiativ lämnar information till socialnämnden när AF gör bedömningen att en biståndsmottagare sannolikt inte står till arbetsmarknadens förfogande? Fråga 21

Andelar i procent

| | Totalt |
|---------------|------------|
| Ja | 96 |
| Nej | 4 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

H Bistånd vid andrahandsuthyrning

Tabell 16 Hur ofta förekommer det att hushåll som bor i andra hand i er kommun har ett godkänt andrahandskontrakt när de ansöker om bistånd hos socialtjänsten? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen. **Fråga 22**

Andelar i procent

| | Andel |
|--------------------------|------------|
| Sällan | 37 |
| Ofta | 36 |
| Alltid | 9 |
| Vet inte/kan inte bedöma | 18 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 17 Bedömer ni att det finns ett behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd i er kommun? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen. **Fråga 23**

Andelar i procent

| | Andel |
|---------------|------------|
| Ja | 71 |
| Nej | 14 |
| Vet inte | 15 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 18 Ställde ni före avgörandet HFD 2023 ref. 26 krav på ett godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har samtyckt till andrahandsuthyrningen. I avgörandet HFD 2023 ref. 26 konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att rätten till bistånd för kostnader för andrahandshyra inte är beroende av att hyresvärden samtycker till andrahandsuthyrningen. **Fråga 24**

Andelar i procent

| | Andel |
|------------------|------------|
| Ja, alltid | 48 |
| Ja, i vissa fall | 24 |
| Nej | 28 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 19 Vilka metodstöd används i er kommun vid handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader? Fråga 25

Andelar i procent

| | Ja |
|---|----|
| Socialtjänstens handbok om ekonomiskt bistånd | 93 |
| Lokala riktlinjer och metodstöd | 89 |
| Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd | 80 |
| Annat | 21 |
| Inget | 0 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

I Ekonomiskt stöd vid vistelse utan tillstånd i Sverige

Tabell 20 Är det rutin att vid ansökan om ekonomiskt bistånd av personer som vistas utan tillstånd i landet utreda huruvida personen omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137)? Fråga 26

Andelar i procent

| | Andel |
|---------------|------------|
| Ja | 82 |
| Nej | 10 |
| Vet inte | 8 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 21 Har det under 2022 förekommit att personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137), ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Här ingår även personer som inte har rätt till ersättning enligt LMA. Fråga 27

| | Andel |
|---------------|------------|
| Ja | 59 |
| Nej | 30 |
| Vet inte | 11 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 22 Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall? Fråga 29

| | Andel |
|-----------------------|------------|
| Ja, enligt 4 kap. 1 § | 20 |
| Ja, enligt 4 kap. 2 § | 23 |
| Nej | 61 |
| Totalt | 105 |

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 27 är Ja. Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 23 För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd? Fråga 30

| | Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad) | Andra kostnader utöver bistånd i akuta nöd- situationer |
|---------------|--|---|
| Aldrig | 2 | 36 |
| Sällan | 43 | 55 |
| Ofta | 39 | 7 |
| Alltid | 16 | 2 |
| Totalt | 100 | 100 |

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 29 är Ja.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 24 Har det under 2022 förekommit att andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (utöver de som omfattas av LMA) ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Det avser exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer Fråga 31

| | Andel |
|---------------|------------|
| Ja | 63 |
| Nej | 38 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 25 Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall? Fråga 33

| | Andel |
|-----------------------|------------|
| Ja, enligt 4 kap. 1 § | 26 |
| Ja, enligt 4 kap. 2 § | 25 |
| Nej | 53 |
| Totalt | 104 |

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 31 är Ja. Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 26 För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd? Fråga 34

| | Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad) | Andra kostnader utöver bistånd i akuta nöd- situationer |
|---------------|--|---|
| Aldrig | 2 | 44 |
| Sällan | 42 | 44 |
| Ofta | 36 | 9 |
| Alltid | 20 | 2 |
| Totalt | 100 | 100 |

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på ovanstående fråga 33 är Ja.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 27 Har det under 2022 förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd i er kommun? Frågan avser både personer som omfattas av LMA och exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer. Fråga 35

| | Andel |
|---------------|------------|
| Ja | 56 |
| Nej | 44 |
| Totalt | 100 |

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 26 var Nej.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 28 Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall? Fråga 37

| | Andel |
|-----------------------|------------|
| Ja, enligt 4 kap. 1 § | 23 |
| Ja, enligt 4 kap. 2 § | 9 |
| Nej | 73 |
| Totalt | 105 |

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 35 är Ja. Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 29 För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd? Fråga 38

| | Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad) | Andra kostnader utöver bistånd i akuta nöd- situationer |
|---------------|--|---|
| Aldrig | 0 | 43 |
| Sällan | 29 | 14 |
| Ofta | 57 | 14 |
| Alltid | 14 | 29 |
| Totalt | 100 | 100 |

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 37 är Ja.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

J Kunskapsbaserade metoder och lärande exempel

Tabell 30 Utgår ni från kunskapsbaserade metoder och arbetssätt i arbetet med ekonomiskt bistånd inom er kommun? Fråga 39

| | Andel |
|------------------------|------------|
| Ja i stor utsträckning | 51 |
| Ja i viss utsträckning | 46 |
| Nej inte alls | 3 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 31 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att er kommun i högre grad skulle använda kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd? Fråga 40

Andelar i procent

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma | Totalt |
|---|--------------|----------------|----------------|-----------------|--------|
| Mer forskning inom området | 4 | 24 | 69 | 4 | 100 |
| Mer lättillgänglig sammanställd kunskap om kunskapsbaserade metoder och lärande exempel på nationell nivå | 2 | 33 | 64 | 0 | 100 |
| Mer stöd i arbete med systematisk uppföljning | 4 | 31 | 63 | 2 | 100 |
| Mer stöd i hur man inom ekonomiskt bistånd kan arbeta utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt | 1 | 36 | 62 | 1 | 100 |
| Bättre möjligheter till ökat erfarenhetsutbyte med andra kommuner | 6 | 42 | 53 | 0 | 100 |
| Mer stöd i användning av standardiserade bedömningsmetoder | 8 | 38 | 51 | 3 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 32 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är i er kommun för att era insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga bistandsbehov får arbete? Fråga 41

Andelar i procent

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma | Totalt |
|--|--------------|----------------|----------------|-----------------|--------|
| Handläggaren följer kontinuerligt upp personens progression | 0 | 5 | 95 | 0 | 100 |
| Handläggaren visar tilltro till personens förmåga | 0 | 5 | 95 | 1 | 100 |
| Insatser som personen behöver ges parallellt | 0 | 7 | 93 | 0 | 100 |
| Insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål | 1 | 7 | 92 | 0 | 100 |
| Handläggaren ger intensivt stöd och vägledning | 1 | 20 | 79 | 0 | 100 |
| Insatserna ges i samverkan med Arbetsförmedlingen | 0 | 26 | 74 | 0 | 100 |
| Olika yrkesgrupper samarbetar i utformandet och utförandet av insatsen | 2 | 21 | 74 | 3 | 100 |

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma | Totalt |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------|
| Det finns möjligheter till sanktioner om personen inte deltar | 2 | 28 | 69 | 1 | 100 |
| Insatserna anpassas utifrån vilken kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden | 3 | 29 | 66 | 3 | 100 |
| Insatserna ges i samverkan med det lokala näringslivet | 3 | 34 | 61 | 3 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

K Stöd och insatser för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga

Tabell 33 I vilken utsträckning upplever ni att biståndsmottagarna med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i er kommun får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga? Stöd kan behövas från mer än en aktör, men frågan avser det sammantagna stödet. Fråga 44

| | Andel |
|----------------------------|------------|
| Inte alls | 3 |
| I för liten utsträckning | 86 |
| I tillräcklig utsträckning | 10 |
| Kan inte bedöma | 2 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 34 Hur ofta informerar ni biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan? Fråga 45

| | Andel |
|---------------|------------|
| Aldrig | 9 |
| Sällan | 45 |
| Ofta | 33 |
| Alltid | 12 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 35 I vilken utsträckning bedömer ni att Försäkringskassan beviljar samordnad rehabilitering för biståndsmottagare i er kommun med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom för dem som ansöker och har behov av detta? Fråga 46

| | Andel |
|----------------------------|------------|
| Inte alls | 20 |
| I för liten utsträckning | 49 |
| I tillräcklig utsträckning | 4 |
| Kan inte bedöma | 27 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 36 I vilken utsträckning bedömer ni att lagstiftningen ger möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser? Fråga 47

| | Andel |
|----------------------------|------------|
| Inte alls | 13 |
| I för liten utsträckning | 57 |
| I tillräcklig utsträckning | 22 |
| Kan inte bedöma | 9 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

L Samverkan enligt samordnad individuell plan

Tabell 37 I vilken utsträckning använder ni samordnad individuell plan (SIP) i arbetet med biståndsmottagare i er kommun? Fråga 48

| | Andel |
|---------------------|------------|
| Inte alls | 2 |
| I viss utsträckning | 58 |
| I stor utsträckning | 40 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 38 Anser ni att SIP är ett användbart verktyg för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården? Fråga 49

| | Andel |
|------------------|------------|
| Ja | 55 |
| Ja till viss del | 43 |
| Nej | 3 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 39 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att stärka arbetet med SIP för biståndsmottagare? Fråga 50

Andelar i procent

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma | Totalt |
|---|--------------|----------------|----------------|-----------------|--------|
| Ökad kunskap om SIP hos yrkesutövare | 5 | 34 | 60 | 1 | 100 |
| Ökad kunskap om SIP hos personer i behov av samordning | 6 | 37 | 55 | 1 | 100 |
| Att fler aktörer får en lagstadgad skyldighet att delta i SIP-samverkan | 1 | 14 | 84 | 1 | 100 |
| Ökad tillgång till digitala lösningar i SIP-samverkan | 9 | 25 | 64 | 3 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 40 Det finns ett lagstadgat ansvar för hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att delta i SIP. Hur viktigt bedömer ni att det är att nedanstående parter får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP? Fråga 51

Andelar i procent

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Totalt |
|--|--------------|----------------|----------------|--------|
| Arbetsförmedlingen | 1 | 12 | 87 | 100 |
| Försäkringskassan | 1 | 7 | 92 | 100 |
| Kriminalvården | 5 | 30 | 65 | 100 |
| Statens institutionsstyrelse vad gäller vuxna som vårdas med stöd av LVM | 7 | 31 | 62 | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 41 **Bedömer ni att det finns ett behov av att någon annan part får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP? Fråga 52**

| | Andel |
|------------------------------|------------|
| Ja, ange gärna vilken/vilka: | 15 |
| Nej | 85 |
| Totalt | 100 |

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Deskriptiv statistik redovisad för ytterligare undergrupper av biståndsmottagare

Tabell 1 Biståndsmottagare utifrån kön och härkomst

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Utrikes födda kvinnor | Inrikes födda kvinnor | Utrikes födda män | Inrikes födda män |
|--|--------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|
| Kvinnor | 1,00 | 1,00 | 0,00 | 0,00 |
| Män | 0,00 | 0,00 | 1,00 | 1,00 |
| Ålder 20–24 år | 0,08 | 0,16 | 0,18 | 0,14 |
| Ålder 25–54 år | 0,73 | 0,71 | 0,63 | 0,70 |
| 55 år och äldre | 0,19 | 0,13 | 0,18 | 0,16 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,33 | 0,02 | 0,25 | 0,02 |
| Förgymnasial utbildning | 0,16 | 0,35 | 0,20 | 0,36 |
| Gymnasial utbildning | 0,24 | 0,51 | 0,31 | 0,51 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,16 | 0,11 | 0,18 | 0,09 |
| Utbildning saknas | 0,10 | 0,01 | 0,06 | 0,01 |
| Inrikes född | 0,00 | 1,00 | 0,00 | 1,00 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,11 | 0,00 | 0,10 | 0,00 |
| Utomeuropeiskt född | 0,89 | 0,00 | 0,90 | 0,00 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES- medborgare | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,00 |
| Flykting- eller anknyt- ningsinvandrare | 0,95 | 0,03 | 0,94 | 0,03 |

| | Utrikes födda kvinnor | Inrikes födda kvinnor | Utrikes födda män | Inrikes födda män |
|--|--------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,29 | 0,00 | 0,30 | 0,00 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,64 | 0,00 | 0,67 | 0,00 |
| Utländsk bakgrund | 1,00 | 0,10 | 1,00 | 0,11 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,04 | 0,09 | 0,05 | 0,08 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,24 | 0,31 | 0,39 | 0,28 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,15 | 0,17 | 0,27 | 0,18 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,53 | 0,47 | 0,45 | 0,47 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,39 | 0,35 | 0,31 | 0,34 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,65 | 0,35 | 0,69 | 0,44 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,10 | 0,23 | 0,11 | 0,30 |
| Försörjningshinder sjuk- skriven med läkarintyg | 0,10 | 0,26 | 0,07 | 0,16 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,36 | 0,41 | 0,44 | 0,39 |
| Antal | 65 102 | 31 822 | 59 112 | 42 579 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 2 Inrikes och utrikes födda biståndsmottagare och i befolkningen

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inrikes födda bistånds- mottagare | Utrikes födda bistånds- mottagare | Inrikes födda | Utrikes födda |
|--|---|---|---------------|---------------|
| Kvinnor | 0,43 | 0,52 | 0,49 | 0,49 |
| Män | 0,57 | 0,48 | 0,51 | 0,51 |
| Ålder 20–24 år | 0,15 | 0,13 | 0,10 | 0,09 |
| Ålder 25–54 år | 0,70 | 0,68 | 0,68 | 0,74 |
| 55 år och äldre | 0,15 | 0,19 | 0,22 | 0,16 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,02 | 0,29 | 0,00 | 0,09 |
| Förgymnasial utbildning | 0,36 | 0,18 | 0,08 | 0,09 |
| Gymnasial utbildning | 0,51 | 0,28 | 0,47 | 0,33 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,10 | 0,17 | 0,44 | 0,40 |
| Utbildning saknas | 0,01 | 0,08 | 0,01 | 0,09 |
| Inrikes född | 1,00 | 0,00 | 1,00 | 0,00 |
| Född i Europa förutom Sverige | – | 0,11 | 0,00 | 0,39 |
| Utomeuropeiskt född | – | 0,89 | 0,00 | 0,61 |
| Födelseland saknas eller statslös | – | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | – | 0,00 | 0,00 | 0,07 |
| EU- eller EES- medborgare | – | 0,01 | 0,00 | 0,06 |
| Flykting- eller anknyt- ningsinvandrare | – | 0,94 | 0,01 | 0,65 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | – | 0,30 | 0,00 | 0,21 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | – | 0,65 | 0,00 | 0,43 |
| Utländsk bakgrund | 0,10 | 1,00 | 0,06 | 1,00 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,09 | 0,05 | 0,01 | 0,03 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,29 | 0,31 | 0,89 | 0,74 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,17 | 0,21 | 0,85 | 0,68 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,47 | 0,49 | 0,01 | 0,04 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,35 | 0,35 | 0,01 | 0,03 |

| | Inrikes födda bistånds- mottagare | Utrikes födda bistånds- mottagare | Inrikes födda | Utrikes födda |
|--|---|---|------------------|------------------|
| Försörjningshinder arbetslös | 0,40 | 0,67 | 0,01 | 0,05 |
| Försörjningshinder sociala hinder | 0,27 | 0,11 | 0,00 | 0,01 |
| Försörjningshinder sjuk- skrivna med läkarintyg | 0,20 | 0,08 | 0,00 | 0,01 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,40 | 0,40 | 0,01 | 0,03 |
| Antal | 74 401 | 124 214 | 4 369 985 | 1 544 472 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

**Tabell 3 Inrikes och utrikes födda långvariga biståndsmottagare
och i befolkningen**

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inrikes födda långvariga bistånds- mottagare | Utrikes födda långvariga bistånds- mottagare | Inrikes födda | Utrikes födda |
|--------------------------------------|---|---|---------------|---------------|
| Kvinnor | 0,43 | 0,57 | 0,49 | 0,49 |
| Män | 0,57 | 0,43 | 0,51 | 0,51 |
| Ålder 20–24 år | 0,10 | 0,07 | 0,10 | 0,09 |
| Ålder 25–54 år | 0,72 | 0,66 | 0,68 | 0,74 |
| 55 år och äldre | 0,18 | 0,28 | 0,22 | 0,16 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,03 | 0,34 | 0,00 | 0,09 |
| Förgymnasial utbildning | 0,38 | 0,17 | 0,08 | 0,09 |
| Gymnasial utbildning | 0,49 | 0,24 | 0,47 | 0,33 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,09 | 0,16 | 0,44 | 0,40 |
| Utbildning saknas | 0,01 | 0,08 | 0,01 | 0,09 |
| Inrikes född | 1,00 | 0,00 | 1,00 | 0,00 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,00 | 0,12 | 0,00 | 0,39 |
| Utomeuropeiskt född | 0,00 | 0,88 | 0,00 | 0,61 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,07 |
| EU- eller EES- medborgare | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,06 |

| | Inrikes födda långvariga bistånds- mottagare | Utrikes födda långvariga bistånds- mottagare | Inrikes födda | Utrikes födda |
|--|---|---|------------------|------------------|
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,02 | 0,94 | 0,01 | 0,65 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,00 | 0,22 | 0,00 | 0,21 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,00 | 0,58 | 0,00 | 0,43 |
| Utländsk bakgrund | 0,10 | 1,00 | 0,06 | 1,00 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,08 | 0,04 | 0,01 | 0,03 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,10 | 0,14 | 0,89 | 0,74 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,02 | 0,06 | 0,85 | 0,68 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 1,00 | 1,00 | 0,01 | 0,04 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,63 | 0,61 | 0,01 | 0,03 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,33 | 0,62 | 0,01 | 0,05 |
| Försörjningshinder sociala hinder | 0,36 | 0,15 | 0,00 | 0,01 |
| Försörjningshinder sjukskrivnen med läkarintyg | 0,26 | 0,13 | 0,00 | 0,01 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,13 | 0,18 | 0,01 | 0,03 |
| Antal | 35 147 | 60 947 | 4 369 985 | 1 544 472 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 4 Kvinnor och män bland biståndsmottagare och i befolkningen

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Kvinnliga bistånds- mottagare | Manliga bistånds- mottagare | Kvinnor | Män |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|---------|------|
| Kvinnor | 1,00 | 0,00 | 1,00 | 0,00 |
| Män | 0,00 | 1,00 | 0,00 | 1,00 |
| Ålder 20–24 år | 0,11 | 0,17 | 0,09 | 0,10 |
| Ålder 25–54 år | 0,72 | 0,66 | 0,69 | 0,69 |
| 55 år och äldre | 0,17 | 0,17 | 0,21 | 0,21 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,23 | 0,15 | 0,03 | 0,02 |
| Förgymnasial utbildning | 0,22 | 0,27 | 0,06 | 0,10 |
| Gymnasial utbildning | 0,33 | 0,40 | 0,39 | 0,47 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,15 | 0,14 | 0,50 | 0,37 |
| Utbildning saknas | 0,07 | 0,04 | 0,02 | 0,03 |
| Inrikes född | 0,33 | 0,42 | 0,74 | 0,74 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,08 | 0,06 | 0,10 | 0,10 |
| Utom europeiskt född | 0,59 | 0,52 | 0,16 | 0,16 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,02 |
| EU- eller EES- medborgare | 0,01 | 0,00 | 0,02 | 0,02 |
| Flykting- eller anknyt- ningsinvandrare | 0,65 | 0,56 | 0,19 | 0,17 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,20 | 0,17 | 0,05 | 0,06 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,43 | 0,39 | 0,11 | 0,12 |
| Utländsk bakgrund | 0,71 | 0,63 | 0,31 | 0,31 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,06 | 0,07 | 0,02 | 0,02 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,26 | 0,34 | 0,84 | 0,86 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,16 | 0,23 | 0,79 | 0,82 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,51 | 0,46 | 0,02 | 0,02 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,38 | 0,32 | 0,01 | 0,01 |

| | Kvinnliga bistånds- mottagare | Manliga bistånds- mottagare | Kvinnor | Män |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------|------------------|
| Försörjningshinder arbetslös | 0,55 | 0,59 | 0,02 | 0,02 |
| Försörjningshinder sociala hinder | 0,14 | 0,19 | 0,00 | 0,01 |
| Försörjningshinder sjuk- skriven med läkarintyg | 0,15 | 0,11 | 0,01 | 0,00 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,38 | 0,42 | 0,01 | 0,01 |
| Antal | 96 924 | 101 691 | 2 888 948 | 3 025 509 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 5 Kvinnor och män bland långvariga biståndsmottagare och i befolkningen

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Kvinnliga långvariga bistånds- mottagare | Manliga långvariga bistånds- mottagare | Kvinnor | Män |
|--------------------------------------|---|---|---------|------|
| Kvinnor | 1,00 | 0,00 | 1,00 | 0,00 |
| Män | 0,00 | 1,00 | 0,00 | 1,00 |
| Ålder 20–24 år | 0,06 | 0,09 | 0,09 | 0,10 |
| Ålder 25–54 år | 0,70 | 0,66 | 0,69 | 0,69 |
| 55 år och äldre | 0,23 | 0,25 | 0,21 | 0,21 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,27 | 0,17 | 0,03 | 0,02 |
| Förgymnasial utbildning | 0,22 | 0,28 | 0,06 | 0,10 |
| Gymnasial utbildning | 0,29 | 0,38 | 0,39 | 0,47 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,13 | 0,14 | 0,50 | 0,37 |
| Utbildning saknas | 0,08 | 0,03 | 0,02 | 0,03 |
| Inrikes född | 0,30 | 0,43 | 0,74 | 0,74 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,08 | 0,07 | 0,10 | 0,10 |
| Utomeuropeiskt född | 0,61 | 0,50 | 0,16 | 0,16 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,02 |
| EU- eller EES- medborgare | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,02 |

| | Kvinnliga långvariga bistånds- mottagare | Manliga långvariga bistånds- mottagare | Kvinnor | Män |
|--|---|---|------------------|------------------|
| Flyktning- eller anknytningsinvandrare | 0,67 | 0,54 | 0,19 | 0,17 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,16 | 0,12 | 0,05 | 0,06 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,40 | 0,33 | 0,11 | 0,12 |
| Utländsk bakgrund | 0,73 | 0,61 | 0,31 | 0,31 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,05 | 0,06 | 0,02 | 0,02 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,11 | 0,14 | 0,84 | 0,86 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,04 | 0,05 | 0,79 | 0,82 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 1,00 | 1,00 | 0,02 | 0,02 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,63 | 0,60 | 0,01 | 0,01 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,52 | 0,51 | 0,02 | 0,02 |
| Försörjningshinder sociala hinder | 0,19 | 0,27 | 0,00 | 0,01 |
| Försörjningshinder sjukskrivnen med läkarintyg | 0,20 | 0,15 | 0,01 | 0,00 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,16 | 0,15 | 0,01 | 0,01 |
| Antal | 49 572 | 46 522 | 2 888 948 | 3 025 509 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 6 Biståndsmottagare med de tre vanligaste försörjningshindren

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Arbetslösa | Arbetshinder sociala skäl | Sjukskriften med läkarintyg |
|--|----------------|------------------------------|--------------------------------|
| Kvinnor | 0,47 | 0,41 | 0,57 |
| Män | 0,53 | 0,59 | 0,43 |
| Ålder 20–24 år | 0,15 | 0,13 | 0,07 |
| Ålder 25–54 år | 0,71 | 0,67 | 0,67 |
| 55 år och äldre | 0,14 | 0,21 | 0,26 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,22 | 0,14 | 0,13 |
| Förgymnasial utbildning | 0,22 | 0,35 | 0,26 |
| Gymnasial utbildning | 0,34 | 0,38 | 0,43 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,16 | 0,08 | 0,16 |
| Utbildning saknas | 0,06 | 0,04 | 0,02 |
| Inrikes född | 0,27 | 0,60 | 0,59 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,05 | 0,09 | 0,09 |
| Utm europeiskt född | 0,68 | 0,31 | 0,32 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| Flykting- eller anknyt- ningsinvandrare | 0,72 | 0,36 | 0,37 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,26 | 0,06 | 0,03 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,55 | 0,15 | 0,13 |
| Utländsk bakgrund | 0,77 | 0,46 | 0,45 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,06 | 0,08 | 0,04 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,34 | 0,13 | 0,14 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,21 | 0,07 | 0,07 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,44 | 0,66 | 0,66 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,28 | 0,53 | 0,53 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,43 | 0,28 | 0,26 |
| Antal | 113 123 | 33 188 | 25 677 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

**Tabell 7 Biståndsmottagare i tre kommungrupper
(Sveriges kommuners och regioners tre huvudgrupper)**

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Storstäder och storstadsnära kommuner | Större städer och kommuner nära större stad | Mindre städer/ tätorter och lands- bygdskommuner |
|--|---|---|--|
| Kvinnor | 0,49 | 0,49 | 0,47 |
| Män | 0,51 | 0,51 | 0,53 |
| Ålder 20–24 år | 0,12 | 0,14 | 0,15 |
| Ålder 25–54 år | 0,68 | 0,69 | 0,70 |
| 55 år och äldre | 0,19 | 0,17 | 0,15 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,18 | 0,20 | 0,18 |
| Förgymnasial utbildning | 0,23 | 0,24 | 0,26 |
| Gymnasial utbildning | 0,36 | 0,36 | 0,38 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,17 | 0,14 | 0,12 |
| Utbildning saknas | 0,06 | 0,05 | 0,06 |
| Inrikes född | 0,33 | 0,37 | 0,44 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,09 | 0,06 | 0,05 |
| Utomeuropeiskt född | 0,58 | 0,57 | 0,51 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES- medborgare | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| Flykting- eller anknyt- ningsinvandrare | 0,64 | 0,61 | 0,54 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,19 | 0,18 | 0,19 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,37 | 0,42 | 0,44 |
| Utländsk bakgrund | 0,73 | 0,66 | 0,58 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,06 | 0,07 | 0,06 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,29 | 0,30 | 0,33 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,18 | 0,20 | 0,21 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,53 | 0,48 | 0,43 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,40 | 0,34 | 0,30 |

| | Storstäder och storstadsnära kommuner | Större städer och kommuner nära större stad | Mindre städer/ tätorter och lands- bygdskommuner |
|--|---|---|--|
| Försörjningshinder arbetslös | 0,55 | 0,58 | 0,57 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,18 | 0,17 | 0,15 |
| Försörjningshinder sjuk- skriven med läkarintyg | 0,14 | 0,12 | 0,13 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,37 | 0,41 | 0,41 |
| Antal | 65 098 | 84 875 | 48 642 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

**Tabell 8 Långvariga biståndsmottagare i tre kommungrupper
(Sveriges kommuners och regioners tre huvudgrupper)**

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Storstäder och storstadsnära kommuner | Större städer och kommuner nära större stad | Mindre städer/ tätorter och lands- bygdskommuner |
|--|---|---|--|
| Kvinnor | 0,52 | 0,52 | 0,50 |
| Män | 0,48 | 0,48 | 0,50 |
| Ålder 20–24 år | 0,07 | 0,08 | 0,09 |
| Ålder 25–54 år | 0,67 | 0,69 | 0,70 |
| 55 år och äldre | 0,27 | 0,24 | 0,21 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,21 | 0,24 | 0,22 |
| Förgymnasial utbildning | 0,24 | 0,25 | 0,27 |
| Gymnasial utbildning | 0,33 | 0,33 | 0,35 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,16 | 0,13 | 0,11 |
| Utbildning saknas | 0,05 | 0,05 | 0,06 |
| Inrikes född | 0,32 | 0,36 | 0,44 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,09 | 0,07 | 0,06 |
| Utomeuropeiskt född | 0,58 | 0,57 | 0,50 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES- medborgare | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| Flykting- eller anknyt- ningsinvandrare | 0,64 | 0,62 | 0,53 |

| | Storstäder och storstadsnära kommuner | Större städer och kommuner nära större stad | Mindre städer/ tätorter och lands- bygdskommuner |
|--|---|---|--|
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,15 | 0,13 | 0,15 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,32 | 0,38 | 0,40 |
| Utländsk bakgrund | 0,73 | 0,67 | 0,57 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,13 | 0,13 | 0,13 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,04 | 0,05 | 0,04 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,67 | 0,59 | 0,59 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,48 | 0,53 | 0,53 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,24 | 0,23 | 0,21 |
| Försörjningshinder sjuk- skriven med läkarintyg | 0,19 | 0,16 | 0,19 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,14 | 0,17 | 0,16 |
| Antal | 34 198 | 41 141 | 20 755 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 9 **Ensamstående biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år**

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|---|-----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Kvinnor | 0,38 | 0,85 | 0,91 | 0,92 | 0,92 |
| Män | 0,62 | 0,15 | 0,09 | 0,08 | 0,08 |
| Ålder 20–24 år | 0,18 | 0,16 | 0,09 | 0,05 | 0,04 |
| Ålder 25–54 år | 0,62 | 0,77 | 0,88 | 0,93 | 0,95 |
| 55 år och äldre | 0,20 | 0,07 | 0,03 | 0,02 | 0,01 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,13 | 0,19 | 0,24 | 0,29 | 0,41 |
| Förgymnasial utbildning | 0,28 | 0,26 | 0,23 | 0,21 | 0,16 |
| Gymnasial utbildning | 0,42 | 0,36 | 0,34 | 0,27 | 0,20 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,12 | 0,07 |
| Utbildning saknas | 0,04 | 0,06 | 0,07 | 0,11 | 0,16 |
| Inrikes född | 0,51 | 0,37 | 0,27 | 0,19 | 0,11 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,06 |
| Utom europeiskt född | 0,41 | 0,55 | 0,65 | 0,74 | 0,83 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,00 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,46 | 0,60 | 0,71 | 0,80 | 0,88 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,12 | 0,17 | 0,19 | 0,23 | 0,28 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,28 | 0,40 | 0,47 | 0,51 | 0,57 |
| Utländsk bakgrund | 0,54 | 0,67 | 0,76 | 0,85 | 0,91 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,07 | 0,09 | 0,08 | 0,07 | 0,06 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,31 | 0,34 | 0,32 | 0,28 | 0,22 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,19 | 0,20 | 0,20 | 0,17 | 0,14 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,49 | 0,46 | 0,45 | 0,47 | 0,44 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,36 | 0,32 | 0,30 | 0,31 | 0,30 |

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|--|----------------|---------------|--------------|--------------|----------------------|
| Försörjningshinder arbetslös | 0,51 | 0,58 | 0,63 | 0,66 | 0,70 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,23 | 0,12 | 0,09 | 0,08 | 0,07 |
| Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg | 0,16 | 0,14 | 0,11 | 0,09 | 0,05 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,40 | 0,42 | 0,42 | 0,41 | 0,40 |
| Antal | 112 324 | 13 911 | 8 455 | 3 891 | 2 671 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 10 **Ensamstående kvinnliga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år**

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|---|-----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Ålder 20–24 år | 0,14 | 0,14 | 0,08 | 0,03 | 0,02 |
| Ålder 25–54 år | 0,58 | 0,80 | 0,90 | 0,96 | 0,97 |
| 55 år och äldre | 0,27 | 0,06 | 0,02 | 0,01 | 0,01 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,15 | 0,20 | 0,25 | 0,30 | 0,42 |
| Förgymnasial utbildning | 0,25 | 0,25 | 0,22 | 0,20 | 0,15 |
| Gymnasial utbildning | 0,40 | 0,35 | 0,33 | 0,27 | 0,19 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,15 | 0,13 | 0,13 | 0,12 | 0,07 |
| Utbildning saknas | 0,05 | 0,06 | 0,07 | 0,12 | 0,17 |
| Inrikes född | 0,50 | 0,35 | 0,27 | 0,18 | 0,11 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,09 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,06 |
| Utom europeiskt född | 0,41 | 0,57 | 0,66 | 0,74 | 0,83 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,00 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,46 | 0,63 | 0,72 | 0,80 | 0,88 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,11 | 0,19 | 0,20 | 0,23 | 0,29 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,25 | 0,42 | 0,48 | 0,52 | 0,57 |

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|--|---------------|---------------|--------------|--------------|----------------------|
| Utländsk bakgrund | 0,54 | 0,69 | 0,77 | 0,86 | 0,92 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,07 | 0,08 | 0,07 | 0,06 | 0,04 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,26 | 0,33 | 0,32 | 0,27 | 0,21 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,15 | 0,19 | 0,19 | 0,16 | 0,13 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,55 | 0,46 | 0,45 | 0,47 | 0,45 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,43 | 0,32 | 0,31 | 0,31 | 0,31 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,45 | 0,57 | 0,63 | 0,65 | 0,69 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,21 | 0,11 | 0,09 | 0,08 | 0,07 |
| Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg | 0,22 | 0,14 | 0,11 | 0,09 | 0,05 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,35 | 0,42 | 0,42 | 0,40 | 0,39 |
| Antal | 42 361 | 11 833 | 7 658 | 3 570 | 2 470 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 11 Ensamstående manliga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|-------------------------------|-----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Ålder 20–24 år | 0,20 | 0,25 | 0,22 | 0,22 | 0,25 |
| Ålder 25–54 år | 0,64 | 0,62 | 0,68 | 0,68 | 0,68 |
| 55 år och äldre | 0,16 | 0,13 | 0,11 | 0,10 | 0,06 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,11 | 0,12 | 0,16 | 0,17 | 0,28 |
| Förgymnasial utbildning | 0,30 | 0,32 | 0,27 | 0,31 | 0,26 |
| Gymnasial utbildning | 0,44 | 0,42 | 0,43 | 0,33 | 0,33 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,13 | 0,11 | 0,11 | 0,15 | 0,07 |
| Utbildning saknas | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,05 |
| Inrikes född | 0,52 | 0,49 | 0,36 | 0,29 | 0,15 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,06 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,05 |
| Utom europeiskt född | 0,42 | 0,45 | 0,58 | 0,64 | 0,79 |

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|---|---------------|--------------|------------|------------|----------------------|
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,00 |
| Flykting- eller anknätningsinvandrare | 0,45 | 0,49 | 0,63 | 0,69 | 0,84 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,14 | 0,11 | 0,13 | 0,18 | 0,22 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,30 | 0,29 | 0,39 | 0,43 | 0,57 |
| Utländsk bakgrund | 0,53 | 0,58 | 0,70 | 0,75 | 0,90 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,08 | 0,14 | 0,15 | 0,16 | 0,22 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,34 | 0,39 | 0,38 | 0,40 | 0,38 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,22 | 0,25 | 0,26 | 0,25 | 0,29 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,45 | 0,42 | 0,39 | 0,41 | 0,34 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,32 | 0,27 | 0,27 | 0,26 | 0,26 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,54 | 0,64 | 0,69 | 0,67 | 0,75 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,24 | 0,13 | 0,10 | 0,10 | 0,08 |
| Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg | 0,12 | 0,12 | 0,10 | 0,10 | 0,03 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,42 | 0,46 | 0,46 | 0,49 | 0,51 |
| Antal | 69 963 | 2 078 | 797 | 321 | 201 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 12 **Ensamstående långvariga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år**

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|---|-----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Kvinnor | 0,43 | 0,86 | 0,92 | 0,93 | 0,94 |
| Män | 0,57 | 0,14 | 0,08 | 0,07 | 0,06 |
| Ålder 20–24 år | 0,10 | 0,10 | 0,07 | 0,03 | 0,03 |
| Ålder 25–54 år | 0,62 | 0,79 | 0,89 | 0,95 | 0,96 |
| 55 år och äldre | 0,28 | 0,11 | 0,04 | 0,02 | 0,02 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,15 | 0,24 | 0,30 | 0,33 | 0,45 |
| Förgymnasial utbildning | 0,29 | 0,26 | 0,23 | 0,21 | 0,17 |
| Gymnasial utbildning | 0,40 | 0,32 | 0,29 | 0,23 | 0,16 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,13 | 0,12 | 0,11 | 0,10 | 0,06 |
| Utbildning saknas | 0,04 | 0,07 | 0,07 | 0,12 | 0,16 |
| Inrikes född | 0,52 | 0,34 | 0,24 | 0,16 | 0,08 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,09 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,07 |
| Utomeuropeiskt född | 0,39 | 0,58 | 0,69 | 0,77 | 0,85 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,00 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,44 | 0,64 | 0,74 | 0,83 | 0,90 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,08 | 0,16 | 0,17 | 0,21 | 0,25 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,22 | 0,39 | 0,47 | 0,50 | 0,57 |
| Utländsk bakgrund | 0,53 | 0,70 | 0,79 | 0,87 | 0,93 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,06 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,05 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,11 | 0,13 | 0,14 | 0,13 | 0,10 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,64 | 0,58 | 0,56 | 0,54 | 0,54 |

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| Försörjningshinder arbetslös | 0,42 | 0,57 | 0,66 | 0,67 | 0,72 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,31 | 0,16 | 0,11 | 0,11 | 0,07 |
| Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg | 0,21 | 0,19 | 0,14 | 0,11 | 0,07 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,13 | 0,18 | 0,19 | 0,22 | 0,23 |
| Antal | 54 969 | 6 332 | 3 787 | 1 826 | 1 181 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 13 Sammanboende biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|---------------------------------------|-----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Kvinnor | 0,50 | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,50 |
| Män | 0,50 | 0,49 | 0,49 | 0,49 | 0,50 |
| Ålder 20–24 år | 0,10 | 0,12 | 0,07 | 0,03 | 0,02 |
| Ålder 25–54 år | 0,46 | 0,69 | 0,85 | 0,92 | 0,94 |
| 55 år och äldre | 0,44 | 0,19 | 0,09 | 0,05 | 0,04 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,24 | 0,24 | 0,25 | 0,31 | 0,41 |
| Förgymnasial utbildning | 0,21 | 0,21 | 0,18 | 0,17 | 0,15 |
| Gymnasial utbildning | 0,32 | 0,30 | 0,29 | 0,26 | 0,20 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,17 | 0,19 | 0,22 | 0,19 | 0,13 |
| Utbildning saknas | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,08 | 0,10 |
| Inrikes född | 0,30 | 0,18 | 0,11 | 0,06 | 0,03 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,08 | 0,06 | 0,06 | 0,04 | 0,03 |
| Utomeuropeiskt född | 0,62 | 0,75 | 0,83 | 0,90 | 0,94 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,68 | 0,80 | 0,88 | 0,93 | 0,95 |

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|----------------------|
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,15 | 0,28 | 0,35 | 0,37 | 0,37 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,41 | 0,60 | 0,71 | 0,78 | 0,79 |
| Utländsk bakgrund | 0,74 | 0,84 | 0,91 | 0,95 | 0,97 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,03 | 0,05 | 0,04 | 0,03 | 0,02 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,21 | 0,31 | 0,34 | 0,33 | 0,28 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,14 | 0,20 | 0,24 | 0,23 | 0,21 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,55 | 0,46 | 0,42 | 0,45 | 0,53 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,44 | 0,33 | 0,29 | 0,29 | 0,35 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,55 | 0,66 | 0,71 | 0,73 | 0,72 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,18 | 0,09 | 0,05 | 0,04 | 0,03 |
| Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg | 0,16 | 0,09 | 0,06 | 0,04 | 0,03 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,35 | 0,44 | 0,44 | 0,41 | 0,35 |
| Antal | 14 452 | 10 444 | 11 536 | 9 604 | 11 327 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 14 Sammanboende långvariga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|------------------------------|-----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Kvinnor | 0,52 | 0,52 | 0,51 | 0,51 | 0,50 |
| Män | 0,48 | 0,48 | 0,49 | 0,49 | 0,50 |
| Ålder 20–24 år | 0,05 | 0,07 | 0,04 | 0,02 | 0,01 |
| Ålder 25–54 år | 0,41 | 0,66 | 0,82 | 0,90 | 0,94 |
| 55 år och äldre | 0,54 | 0,27 | 0,14 | 0,08 | 0,05 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,31 | 0,31 | 0,31 | 0,36 | 0,44 |
| Förgymnasial utbildning | 0,20 | 0,20 | 0,18 | 0,17 | 0,16 |
| Gymnasial utbildning | 0,27 | 0,25 | 0,25 | 0,23 | 0,18 |

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| Eftergymnasial utbildning | 0,16 | 0,18 | 0,19 | 0,17 | 0,12 |
| Utbildning saknas | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,07 | 0,10 |
| Inrikes född | 0,22 | 0,13 | 0,07 | 0,04 | 0,02 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,09 | 0,05 | 0,05 | 0,03 | 0,02 |
| Utomeuropeiskt född | 0,69 | 0,82 | 0,87 | 0,92 | 0,95 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,77 | 0,86 | 0,92 | 0,94 | 0,97 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,14 | 0,23 | 0,30 | 0,31 | 0,35 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,43 | 0,59 | 0,68 | 0,74 | 0,78 |
| Utländsk bakgrund | 0,81 | 0,89 | 0,94 | 0,96 | 0,98 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,02 | 0,04 | 0,03 | 0,02 | 0,02 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,08 | 0,15 | 0,19 | 0,20 | 0,20 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,03 | 0,08 | 0,11 | 0,11 | 0,13 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,68 | 0,60 | 0,57 | 0,54 | 0,55 |
| Försörjningshinder arbetslös | 0,51 | 0,65 | 0,71 | 0,75 | 0,74 |
| Försörjningshinder sociala skäl | 0,22 | 0,11 | 0,07 | 0,05 | 0,04 |
| Försörjningshinder sjukskrivnen med läkarintyg | 0,19 | 0,13 | 0,09 | 0,06 | 0,04 |
| Avslutskod någon gång under året | 0,16 | 0,21 | 0,22 | 0,22 | 0,20 |
| Antal | 7 959 | 4 837 | 4 868 | 4 309 | 6 026 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 15 Biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg samt personer med sjukpenning som inte söker ekonomiskt bistånd

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Sjukskrivna bistånds- mottagare | Sjukskrivna bistånds- mottagare utan sjuk- penning | Långvariga sjuk- skrivna bistånds- mottagare | Långvariga sjukskrivna biståndsmot- tagare utan sjukpenning | Personer med sjuk- penning, ej ekonomiskt bistånd |
|--|---------------------------------------|--|--|---|---|
| Kvinnor | 0,57 | 0,56 | 0,58 | 0,57 | 0,62 |
| Män | 0,43 | 0,44 | 0,42 | 0,43 | 0,38 |
| Ålder 20–24 år | 0,07 | 0,07 | 0,04 | 0,04 | 0,04 |
| Ålder 25–54 år | 0,67 | 0,66 | 0,65 | 0,65 | 0,69 |
| 55 år och äldre | 0,26 | 0,27 | 0,31 | 0,31 | 0,28 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,13 | 0,14 | 0,16 | 0,16 | 0,02 |
| Förgymnasial utbildning | 0,26 | 0,26 | 0,25 | 0,26 | 0,09 |
| Gymnasial utbildning | 0,43 | 0,41 | 0,40 | 0,39 | 0,51 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,16 | 0,16 | 0,17 | 0,16 | 0,38 |
| Utbildning saknas | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,01 |
| Inrikes född | 0,59 | 0,57 | 0,54 | 0,53 | 0,78 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,09 | 0,09 | 0,10 | 0,09 | 0,10 |
| Utomeuropeiskt född | 0,32 | 0,34 | 0,37 | 0,37 | 0,12 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskrafts- invandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| EU- eller EES- medborgare | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| Flykting- eller anknyt- ningsinvandrare | 0,37 | 0,39 | 0,42 | 0,43 | 0,16 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,03 | 0,04 | 0,03 | 0,04 | 0,01 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,13 | 0,14 | 0,14 | 0,15 | 0,05 |
| Utländsk bakgrund | 0,45 | 0,48 | 0,50 | 0,51 | 0,26 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,01 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,14 | 0,10 | 0,05 | 0,04 | 0,92 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,07 | 0,05 | 0,01 | 0,01 | 0,86 |
| Antal | 25 677 | 21 790 | 16 995 | 15 940 | 607 242 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 16 Inskrivna arbetslösa (öppet arbetslösa eller sökande i program) vid Arbetsförmedlingen med eller utan ekonomiskt bistånd och med olika försörjningshinder

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, alla försörjningshinder | Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjningshinder arbetslös | Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjningshinder arbetslös utan ersättning | Inskrivna arbetslösa, utan ekonomiskt bistånd |
|---|--|---|---|---|
| Kvinnor | 0,49 | 0,48 | 0,46 | 0,48 |
| Män | 0,51 | 0,52 | 0,54 | 0,52 |
| Ålder 20–24 år | 0,12 | 0,12 | 0,11 | 0,10 |
| Ålder 25–54 år | 0,73 | 0,72 | 0,70 | 0,69 |
| 55 år och äldre | 0,15 | 0,15 | 0,18 | 0,21 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,23 | 0,24 | 0,23 | 0,09 |
| Förgymnasial utbildning | 0,22 | 0,21 | 0,23 | 0,13 |
| Gymnasial utbildning | 0,34 | 0,32 | 0,35 | 0,47 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,16 | 0,17 | 0,16 | 0,30 |
| Utbildning saknas | 0,06 | 0,06 | 0,04 | 0,01 |
| Inrikes född | 0,27 | 0,23 | 0,29 | 0,47 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,06 | 0,05 | 0,06 | 0,13 |
| Utom europeiskt född | 0,68 | 0,72 | 0,65 | 0,40 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,02 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,71 | 0,75 | 0,69 | 0,45 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,26 | 0,29 | 0,12 | 0,12 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,54 | 0,58 | 0,47 | 0,27 |
| Utländsk bakgrund | 0,76 | 0,80 | 0,75 | 0,58 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,03 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,26 | 0,24 | 0,23 | 0,57 |

| | Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, alla försörjnings- hinder | Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjnings- hinder arbetslös | Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjnings- hinder arbetslös utan ersättning | Inskrivna arbetslösa, utan ekonomiskt bistånd |
|---|--|---|---|---|
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,13 | 0,11 | 0,10 | 0,43 |
| Äldre och högst för- gymnasial utbildning | 0,06 | 0,06 | 0,08 | 0,04 |
| Utom europeiskt född och högst förgymnasial utbildning | 0,33 | 0,35 | 0,32 | 0,13 |
| Äldre och utom- europeiskt född | 0,10 | 0,11 | 0,13 | 0,05 |
| Äldre, högst förgym- nasial utbildning och utom europeiskt född | 0,04 | 0,05 | 0,06 | 0,02 |
| Tillhör minst en grupp med svag konkurrens- förmåga | 0,83 | 0,85 | 0,82 | 0,63 |
| Tillhör två eller fler grupper med svag konkurrensförmåga | 0,40 | 0,42 | 0,40 | 0,19 |
| Antal dagar arbetslös under året | 318 | 328 | 318 | 286 |
| Antal dagar arbetslös totalt | 1 115 | 1 169 | 1 187 | 1 092 |
| Långtidsarbetslös | 0,17 | 0,15 | 0,27 | 0,18 |
| Deltagit i ett arbets- marknadspolitiskt program | 0,75 | 0,80 | 0,62 | 0,59 |
| Antal | 88 319 | 71 435 | 32 243 | 280 352 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 17 Inskrivna arbetslösa (öppet arbetslösa eller sökande i program) vid Arbetsförmedlingen med långvarigt ekonomiskt bistånd eller utan ekonomiskt bistånd och med olika försörjningshinder

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, alla försörjningshinder | Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjningshinder arbetslös | Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjningshinder arbetslös utan ersättning | Inskrivna arbetslösa utan ekonomiskt bistånd |
|---|---|--|--|--|
| Kvinnor | 0,51 | 0,51 | 0,49 | 0,48 |
| Män | 0,49 | 0,49 | 0,51 | 0,52 |
| Ålder 20–24 år | 0,08 | 0,08 | 0,06 | 0,10 |
| Ålder 25–54 år | 0,73 | 0,72 | 0,70 | 0,69 |
| 55 år och äldre | 0,19 | 0,20 | 0,24 | 0,21 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,26 | 0,28 | 0,27 | 0,09 |
| Förgymnasial utbildning | 0,21 | 0,20 | 0,21 | 0,13 |
| Gymnasial utbildning | 0,31 | 0,30 | 0,32 | 0,47 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,16 | 0,16 | 0,16 | 0,30 |
| Utbildning saknas | 0,06 | 0,07 | 0,04 | 0,01 |
| Inrikes född | 0,25 | 0,21 | 0,25 | 0,47 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,05 | 0,05 | 0,06 | 0,13 |
| Utomeuropeiskt född | 0,70 | 0,74 | 0,69 | 0,40 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,02 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,73 | 0,78 | 0,73 | 0,45 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,23 | 0,25 | 0,09 | 0,12 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,54 | 0,58 | 0,48 | 0,27 |
| Utländsk bakgrund | 0,78 | 0,82 | 0,78 | 0,58 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,03 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,12 | 0,11 | 0,11 | 0,57 |

| | Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, alla försörjnings- hinder | Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjnings- hinder arbetslös | Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjnings- hinder arbetslös utan ersättning | Inskrivna arbetslösa utan ekonomiskt bistånd |
|---|--|---|---|--|
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,43 |
| Äldre och högst för- gymnasial utbildning | 0,08 | 0,08 | 0,10 | 0,04 |
| Utom europeiskt född och högst förgym- nasial utbildning | 0,36 | 0,38 | 0,36 | 0,13 |
| Äldre och utom- europeiskt född | 0,14 | 0,15 | 0,18 | 0,05 |
| Äldre, högst förgym- nasial utbildning och utom europeiskt född | 0,06 | 0,07 | 0,09 | 0,02 |
| Tillhör minst en grupp med svag konkurrens- förmåga | 0,85 | 0,87 | 0,85 | 0,63 |
| Tillhör två eller fler grupper med svag konkurrensförmåga | 0,45 | 0,48 | 0,47 | 0,19 |
| Antal dagar arbetslös under året | 336 | 347 | 340 | 286 |
| Antal dagar arbetslös totalt | 1 278 | 1 354 | 1 423 | 1 092 |
| Långtidsarbetslös | 0,20 | 0,18 | 0,30 | 0,18 |
| Deltagit i ett arbets- marknadspolitiskt program | 0,74 | 0,80 | 0,64 | 0,59 |
| Antal | 43 075 | 35 491 | 18 200 | 280 352 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 18 Arbetslösa långvariga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år i hushållet

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|---|-----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Kvinnor | 0,41 | 0,70 | 0,68 | 0,62 | 0,56 |
| Män | 0,59 | 0,30 | 0,32 | 0,38 | 0,44 |
| Ålder 20–24 år | 0,13 | 0,09 | 0,05 | 0,02 | 0,01 |
| Ålder 25–54 år | 0,59 | 0,73 | 0,86 | 0,93 | 0,95 |
| 55 år och äldre | 0,29 | 0,18 | 0,09 | 0,05 | 0,04 |
| Kort förgymnasial utbildning | 0,20 | 0,30 | 0,33 | 0,37 | 0,45 |
| Förgymnasial utbildning | 0,24 | 0,21 | 0,19 | 0,17 | 0,15 |
| Gymnasial utbildning | 0,36 | 0,27 | 0,24 | 0,22 | 0,17 |
| Eftergymnasial utbildning | 0,15 | 0,15 | 0,17 | 0,15 | 0,11 |
| Utbildning saknas | 0,05 | 0,07 | 0,08 | 0,10 | 0,12 |
| Inrikes född | 0,36 | 0,16 | 0,09 | 0,04 | 0,02 |
| Född i Europa förutom Sverige | 0,06 | 0,06 | 0,05 | 0,04 | 0,02 |
| Utomeuropeiskt född | 0,58 | 0,78 | 0,85 | 0,92 | 0,95 |
| Födelseland saknas eller statslös | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Arbetskraftsinvandrare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| EU- eller EES-medborgare | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Flykting- eller anknytningsinvandrare | 0,62 | 0,83 | 0,89 | 0,95 | 0,97 |
| Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) | 0,15 | 0,26 | 0,29 | 0,33 | 0,36 |
| Inflyttad till Sverige inom 10 år | 0,41 | 0,62 | 0,69 | 0,75 | 0,79 |
| Utländsk bakgrund | 0,68 | 0,86 | 0,92 | 0,97 | 0,98 |
| Förälder mottar ekonomiskt bistånd | 0,06 | 0,06 | 0,04 | 0,03 | 0,02 |
| Positiv arbetsinkomst | 0,17 | 0,15 | 0,16 | 0,15 | 0,13 |
| Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp | 0,04 | 0,04 | 0,05 | 0,05 | 0,06 |
| Långvarigt ekonomiskt bistånd | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd | 0,53 | 0,53 | 0,52 | 0,50 | 0,53 |

| | Inga barn | Ett barn | Två barn | Tre barn | Fyra eller fler barn |
|---|---------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| Avslutskod någon gång under året | 0,17 | 0,21 | 0,23 | 0,22 | 0,21 |
| Äldre och högst för-gymnasial utbildning | 0,12 | 0,08 | 0,04 | 0,02 | 0,02 |
| Utom-europeiskt född och högst för-gymnasial utbildning | 0,29 | 0,41 | 0,45 | 0,49 | 0,58 |
| Äldre och utom-europeiskt född | 0,19 | 0,17 | 0,09 | 0,05 | 0,04 |
| Äldre, högst för-gymnasial utbildning och utomeuropeiskt född | 0,09 | 0,08 | 0,04 | 0,02 | 0,02 |
| Tillhör minst en grupp med svag konkurrens-förmåga | 0,80 | 0,89 | 0,92 | 0,96 | 0,98 |
| Tillhör två eller fler grupper med svag konkurrensförmåga | 0,41 | 0,50 | 0,50 | 0,51 | 0,60 |
| Antal dagar arbetslös under året | 334 | 336 | 335 | 339 | 339 |
| Antal dagar arbetslös totalt | 1 352 | 1 310 | 1 267 | 1 241 | 1 228 |
| Långtidsarbetslös | 0,16 | 0,14 | 0,14 | 0,12 | 0,12 |
| Deltagit i ett arbets-marknadspolitiskt program | 0,64 | 0,70 | 0,72 | 0,76 | 0,78 |
| Antal | 27 081 | 6 726 | 5 926 | 4 443 | 5 306 |

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

TEKNISK RAPPORT

UNDERSÖKNING GENOMFÖRD MED WEBBENKÄT INOM UTREDNINGEN
OM DRIVKRAFTER OCH MÖJLIGHETER I FÖRSÖRJNINGSSTÖDET
(S 2022:16)

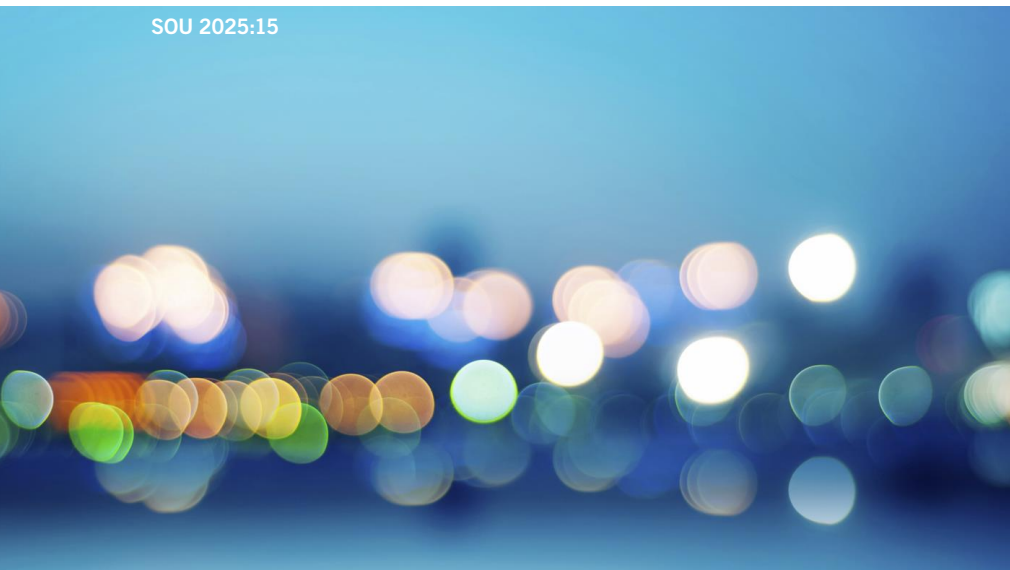
ÅR 2023





Innehåll

- 1. Bakgrund, om undersökningen 3
 - 1.1 Syftet med undersökningen4
 - 1.1.1 Insamlingsmetod och period 4
 - 1.1.2Population och register 4
 - 1.1.3Variablerna och frågorna..... 5
 - 1.1.4Bearbetningar och tabellframställning..... 5
 - 1.1.5Svarsandelar, bortfall och täckning 6
 - 1.1.6Representativitet och statistisk säkerhet..... 6
 - 1.2 Missivbrevet9
 - 1.3 Enkäten.....10



1. Bakgrund, om undersökningen

Sweco har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16).

Genom att genomföra en riktad enkätundersökning till Sveriges kommuner vill utredningen inhämta kommuners erfarenheter och tankar avseende frågor om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag. Svaren utgör en del av utredningens analysunderlag.

Ett mejlregister beställdes från SKR. Det kompletterades med direkta mejluppgifter till ett antal kända kontaktpersoner. När allt fanns på plats skickades ett förbrev ut från utredningen till kommunerna där det informerades om att en undersökning var på gång och att den riktades sig till ansvarig för ekonomiskt bistånd i kommunen.

Ett samråd med SKR angående undersökningen och enkätfrågorna genomfördes.

En webbenkät skickades sedan ut med 53 frågor. I inledningen fick respondenterna svara på frågor om hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare, sedan följde frågor om jobbstimulansen, riksnormen, frågor om olika typer av ekonomiskt bistånd samt avslutningsvis en möjlighet för kommunen att lyfta fram övrigt som man ville uppmärksamma utredningen på.

Redovisningen av undersökningens resultat sammanställdes i form av aggregerade tabeller och diagram samt en teknisk rapport. Det fanns även ett intresse från utredningen att sammanställa resultaten redovisat bland annat utifrån kommunernas gruppstillhörighet enligt SKRs kommungruppsindelning på 3-siffrers nivå samt för en särredovisning (korstabeller) för ett antal frågor. Resultaten från undersökningen ingår i utredningen och där kommer ingen enskilda svar från kommunerna att redovisas utan bara särredovisningar där det bedömdes intressant.

1.1 Syftet med undersökningen

Uppdraget syftade främst till att inhämta kommunernas erfarenheter och tankar avseende frågorna om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag. Detta för att utredningen ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

En enkätundersökning på internet föreslogs som metod. Genom att samla in data från Sveriges kommuner skapades en grundförutsättning för målinriktad datainsamling. Genom att inhämta information från kommunerna som praktisk arbetar med ekonomiskt bistånd kunde ett underlag för eventuella föreslagna förändringar få en stabil grund eftersom utredningen då har vänt sig till kommunerna för att inhämta deras syn och praktiska arbete med ekonomiskt bistånd.

Undersökningens genomförande från valet av insamlingsmetod till avrapportering beskrivs nedan. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av metoder och tillvägagångssätt.

1.1.1 INSAMLINGSMETOD OCH PERIOD

Ett förbrev skickades initialt ut för att informera om att en enkätundersökning skulle genomföras. Syftet med undersökningen beskrev och även varför det var viktigt att svara och bidra med information till utredningen.

Metoden att skicka ut ett förbrev och informera har varit framgångsrik i många olika typer av undersökningar tidigare för att få en ökad svarsbenägenhet. Den erfarenheten var en av anledningarna till att skicka ut ett förbrev. En annan var att kontrollera mejladresserna och möjliggöra upprättningar av mejladresser utifrån mejlstudsar och mejlsvår.

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en webbundersökning, där respondenterna fick mejl med en unik länk direkt till deras enkät med frågor. Mejl kunde vidarebefordras inom kommunen för att ge fler möjligheten att svara på sina sakområdesfrågor.

Insamlingen genomfördes från den 28 september 2023 till och med den 26 oktober 2023. Denna tid var fullt tillräckligt vad det gäller inflödet av svar.

Under insamlingen skickades tre påminnelser ut. Som avsändare av mejlet stod den särskilda utredaren Maria Hemström Hemmingsson så även på påminnelserna.

I mejlet beskrevs syftet med undersökningen, vad uppgifterna skulle användas till och att det var viktigt att kommunerna bidrar till utredningens arbete. Mejladresserna till kommunerna beställdes från SKR. Mejladresser till kommunerna kompletterades med mejladresser till ett antal kommuner där upparbetade kontakter redan fanns. Övriga mejladresser var generella och inte riktade till någon enskild kontaktperson hos kommunerna. En beskrivning och hänvisning i början av mejlet beskrev vem som kunde tänkas vara mest behjälplig med besvarandet för att mejlet i dessa fall skulle nå rätt person inom kommunen.

Valet av insamlingsmetod styrdes av resurser och ekonomi. Utifrån beställningen från utredningen var den enda möjliga insamlingsmetoden inom budget att skicka ut en webbenkät vilket också bedömdes vara det mest effektiva.

Det var inte bara de ekonomiska förutsättningarna som styrde valet av insamlingsinstrument utan även komplexiteten i det som skulle undersökas. En relativt lång enkät med flerdelade frågor kräver en insamlingsmetod som ger respondenten tid till eftertanke. Webbundersökning eller postalundersökning är då de alternativ som finns. En telefonintervju blir för lång. Dessutom kan det vara svårt att få respondenter att svara på okända telefonnummer..

1.1.2 POPULATION OCH REGISTER

Rampopulationen i utredningens undersökning var Sveriges kommuner. Målpopulationen var den samma. Undersökningen genomfördes som en totalundersökning.

I texten i missivbrevet framgick det att enkäten kunde vidarebefordras till den som ansågs vara bäst lämpad att svara. Missivbrevet återfinns i bilagan.

Alla mejladresser fungerade och därmed blev det inga studsar i utskicken vilket berodde på ett kvalitativt mejlregister som också innehöll aktuella kontaktuppgifter.

1.1.3 VARIABLERNA OCH FRÅGORNA

Grunden för val av variabler och frågor togs fram av utredningen. Enkäten var i stort indelad i tolv delar. Dessa delar var:

- a. Hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare
- b. Hinder och möjligheter för biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg
- c. Den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen)
- d. Riksnormen
- e. Schabloniserade tillägg och beräkning av behovet av försörjningsstöd
- f. Kompletterande bistånd vid studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program
- g. Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden för ökad kontrollmöjlighet
- h. Bistånd vid andrahandsuthyrning
- i. Ekonomiskt stöd vid vistelse utan tillstånd i Sverige
- j. Kunskapsbaserade metoder och lärande exempel
- k. Stöd och insatser för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga
- l. Samverkan enligt samordnad individuell plan

Frågorna bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltigt godkändes. Ett flertal frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bland annat en sista fråga där respondenten kunde framföra kommentarer till utredningen.

I bilagan finns frågorna som ingick i enkäten samt missivbrevet som skickades ut via mejl.

1.1.4 BEARBETNINGAR OCH TABELLFRAMSTÄLLNING

Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel. Alla beräkningar genomfördes i statistikprogrammet SAS.

Tabeller för totalresultatet samt diagram levererades. I dessa finns alla frågor redovisade med antalsuppgifter samt svarsandelar per svarsalternativ. Någon viktning har inte genomförts och inga felmarginaler har beräknats eftersom det var en totalundersökning samt att det var en god svarsbenägenhet med en hög svarsfrekvens, mer om det nedan.

Antalet icke svarande redovisas inte i alla tabeller eftersom det är mest intressant att redovisa detta vid beräkningar av skattningar som medelvärden, median och så vidare. Dock fanns det även frågor om antalsuppgifter och där redovisas antalet icke svarande eller att man angett att man inte har något svar att ange. Av 239 svarande kommuner på den inledande frågan var det 230 kvar som svarade på den näst sista frågan.

Det som framkommer är att det mellan frågorna kan variera i antalet svar, alltså att en mellanliggande fråga kan ha något färre svar än den efterföljande eller vice versa. Det beror på att det fanns selektion (hoppfrågor) men också på att kommunen inte har kunnat svar på en enskild fråga mellan andra.

Det partiella bortfallet (uppskattat till nio kommuner) beror uppskattningsvis på att enkäten var ganska omfattande och att det i vissa kommuner har krävts fler än en respondent, alltså att enkäten skulle vidarebefordras inom kommunen.

1.1.5 SVARSANDELAR, BORTFALL OCH TÄCKNING

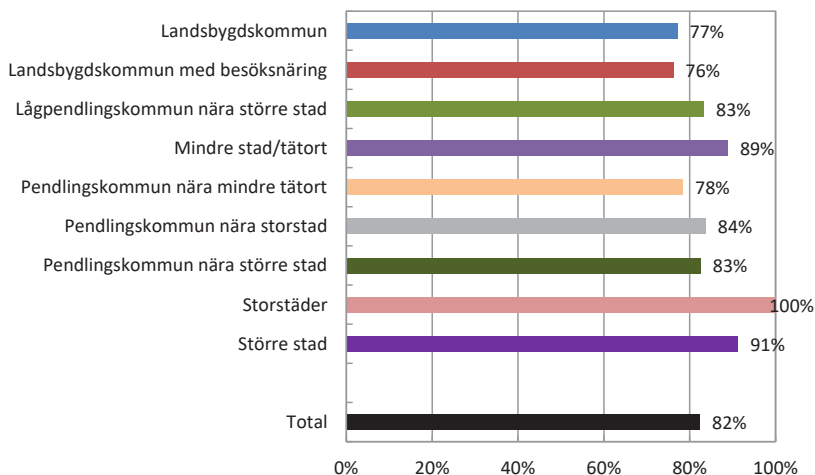
I alla undersökningar finns under- respektive övertäckning, alltså respondenter som inte har kommit med fast de borde eller att de har kommit med fast de inte borde vara med i registret.

I det här fallet fanns det ingen upptäckt under- respektive övertäckning. Den är inte upptäckt så till vida att mejladresserna har kommit fram men det kan vara något mejl hos någon kommun som inte har vidarebefordras till ansvarig för besvarandet.

Totalt svarade till slut 239 kommuner på första frågan. Därmed blir svarsandelen 82 procent eftersom det i registret fanns 290 möjliga respondenter/kommuner.

Det är av vikt att studera svarsfrekvens per kommungrupp i den här undersökningen också. Den redovisas i diagrammet nedan.

DIAGRAM 1. ANDELEN SVAR I ENKÅTUNDERSÖKNINGEN (SVARSFREKVEN) TOTALT OCH FÖR RESPEKTIVE KOMMUNGRUPP (KOMMUNGRUPP 2023 SKR)



Enligt diagrammet ovan svarade alla storstäder. I den gruppen svarade 100 procent på första frågan.

Den kommungrupp som svarade i lägst utsträckning var landsbygdskommuner med besöksnäring, där 76 procent av de ingående kommunerna i gruppen svarade på första frågan.

1.1.6 REPRESENTATIVITET OCH STATISTISK SÄKERHET

För att vara säkra när slutsatser ska dras ska de svarande vara representativa i förhållande till hela populationens sammansättning. Om till exempel populationen har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska sen de som svarar bestå av samma proportioner-/andelar. Representativiteten ska analyseras, ofta är det en bortfallsanalys som genomförs.

Många gånger är det en egenskap eller variabel som kan antas vara den som resultatet beror på som bortfallsanalysen utgår från. Klassiska redovisningsvariabler är till exempel kön och ålder. I den här undersökningen antas det vara kommungrupper utifrån SKRs klassificering. I tabellen nedan redogörs för antal kommuner, svarsfrekvens etc. i de olika kommungrupperna.

TABELL 1. FÖRDELNING AV KOMMUNER PER KOMMUNGRUPP ENLIGT KOMMUNGRUPP 2023 SKR

| Kommungrupp 2023 SKR | Antal kommuner i Sverige | Andel kommuner i Sverige | Antal svarande kommuner | Andel svarande kommuner | Andel svarande kommuner av totalt antal svarande |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--|
| Landsbygdskommun | 35 | 12% | 27 | 77% | 11% |
| Landsbygdskommun med besöksnäring | 21 | 7% | 16 | 76% | 7% |
| Lågpendlingskommun nära större stad | 24 | 8% | 20 | 83% | 8% |
| Mindre stad/tätort | 27 | 9% | 24 | 89% | 10% |
| Pendlingskommun nära mindre tätort | 51 | 18% | 40 | 78% | 17% |
| Pendlingskommun nära storstad | 43 | 15% | 36 | 84% | 15% |
| Pendlingskommun nära större stad | 63 | 22% | 52 | 83% | 22% |
| Storstäder | 3 | 1% | 3 | 100% | 1% |
| Större stad | 23 | 8% | 21 | 91% | 9% |
| Totalt | 290 | 100% | 239 | 82% | 100% |

Kommunernas fördelning per kommungrupp i Sverige samt hur de fördelar sig bland de svarande kommunerna redovisas i tabellen ovan. Fördelningen av de svarande kommunerna återspeglar på ett bra sätt fördelningen i Sverige. Även den kommungrupp som har lägst svarsfrekvens, landsbygdskommuner med besöksnäring har inte en lägre representativitet jämfört med de andra kommungrupperna som kan tänkas påverka svarens tillförlitlighet.

I tabellen ovan analyseras kommunernas representativitet utifrån fördelningen per kommungrupp med utgångspunkt från första frågan som hade en svarsandel på 82 procent. För fler frågor längre in i enkäten är det något färre svarande som kan påverka representativiteten i alla fall om analyser ska genomföras på denna kommungruppsnivå. En annan vanlig kommungruppsnivå är den högsta som består av tre kommungrupper. På den nivån är representativiteten mycket god.

Det finns en substantiell mängd svar för särredovisning per kommungrupp på högsta nivån med tre kommungrupper om första frågans svar ska analyseras. Det är inte riktigt fallet om analysen ska göras på den mer finfördelade kommungruppsnivån som redovisas ovan (nio kommungrupper), då ska analysen genomföras med något större försiktighet.

Det finns också en viss osäkerhet i vem som har svarat på frågorna. Det fanns en möjlighet att vidarebefordra mejlet och därmed enkäten. Det kan påverka tillförlitligheten i svaren. Denna källa till osäkerhet är inte analyserad. Den får antas vara relativt liten eftersom det har inkommit frågor och även kommentarer om vidarebefordran av mejlet samt att det partiella bortfallet är relativt litet. De som har svarat har dessutom angett tydliga svar på fritextfrågorna och svaren får ses som lämnade av respondenter som är insatta i ämnet.

Sammantaget rekommenderas det att resultaten redovisas för totalen och på en övre kommungruppsnivå. Om resultatet ska redovisas nedbrutet på andra variabler med många svarsalternativ bör analysen ske med en viss försiktighet vad det gäller antalet svar per svarsalternativ som då inte ska vara för få.

När det gäller den statistiska tillförlitligheten i undersökningen bedöms den vara god. Däremot ska generella slutsatser dras med viss försiktighet där det är få kommuner som svarat på vissa frågor men det kan också vara så att det ska vara få kommuner som ska svara på vissa frågor. Därmed är det viktigt att den som analyserar materialet har god kännedom om det efterfrågade ämnets komplexitet. Om skillnader mellan resultaten är små kan det vara slumpen som förklarar skillnaden men eftersom det är en totalundersökning och representativiteten samt svarsbenägenheten var god bedöms felmarginaler kring svarens tillförlitlighet vara mycket små på en total nivå men också på den högsta kommungruppsnivån.

1.2 Missivbrevet

Till ansvarig för frågor avseende ekonomiskt bistånd, vidarebefordra mejlet till den som ansvarar för frågor avseende ekonomiskt bistånd i kommunen.

Ser mejlet konstigt ut? [="Klicka här"]

Regeringen tillsatte den 14 juli 2022 Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16). Utredningens uppdrag omfattar flera viktiga och komplexa frågeställningar avseende ekonomiskt bistånd (se dir. 2022:124 och dir. 2023:70). Ett övergripande syfte med utredningen är att identifiera åtgärder som kan bidra till att bryta långvarigt biståndsmottagande.

Syftet med denna undersökning är att inhämta kommuners erfarenheter och tankar avseende frågor om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag. Era svar är mycket viktiga för utredningens analyser och för att utredningen ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

Samråd för undersökningen har genomförts med Sveriges Kommuner och Regioner enligt SFS 1982:668. De uppgifter som ni lämnar kommer endast att användas av Sweco, som raderar all svarsdata tre månader efter leverans av uppdraget.

Vår rekommendation är att enkäten besvaras av den som ansvarar för frågor avseende ekonomiskt bistånd eller har goda kunskap om, och arbetar på en övergripande nivå med, ekonomiskt bistånd.

Du påbörjar undersökningen genom att klicka på den här länken: [https://reply.surveygenerator.com/go.aspx?u=\[username\]](https://reply.surveygenerator.com/go.aspx?u=[username])

Observera att du kan pausa undersökningen för att återuppta den vid ett senare tillfälle. Sista svarsdag är den 26 oktober 2023.

Stort tack för din medverkan!

Maria Hemström Hemmingsson, särskild utredare

Har du frågor om enkätens tekniska uppbyggnad, vänligen svara direkt på det här mejlet. Har du frågor om enkätens innehåll, kontakta sekreterare Eva Löfbom på eva.lofbom@regeringskansliet.se eller 08–405 18 36. För frågor om utredningens uppdrag kontakta huvudsekreterare jenny.von.greifff@regeringskansliet.se eller 08–405 22 29.

För mer information om utredningen och dess uppdrag se utredningens hemsida: [S 2022:16 Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet - Sou.gov.se](#)

1.3 Enkäten

Välkommen till den här enkäten om kommuners erfarenheter av frågor inom ekonomiskt bistånd. Den kan vidarebefordras till andra inom kommunen som är bäst lämpade att besvara sina delar. Varje gång som man klickar på nästa sparas svaren. Det går att klicka på knappen ”Fortsätt där du slutade” för att snabbare komma till senast besvarade frågan. Det går att återöppna enkäten via länken i mejlet även om man har klickat på ”Stäng och avsluta enkäten”. En tom enkät utan svar kan skrivas/sparas ut genom att följa denna länk till en utskriftsvänlig version av enkäten

A Hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare

1. I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få arbetslösa biståndsmottagare till arbete?

| | Inte alls | I viss utsträckning | I stor utsträckning | Kan inte bedöma |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Bristande motivation att delta i kommunens insatser (t.ex. utbildning eller rehabilitering) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Bristande förmåga eller kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Bristande hälsa | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att bristande ekonomiska drivkrafter är ett hinder i ert arbete med att få arbetslösa biståndsmottagare med många barn (tre eller fler) i arbete?

- Inte alls ☐
- I viss utsträckning ☐
- I stor utsträckning ☐
- Kan inte bedöma ☐

3. Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet arbetslösa biståndsmottagare i er kommun?

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Bättre kunskapsläge om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

B Hinder och möjligheter för biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg

4. I vilken utsträckning har ni under senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg att återfå sin arbetsförmåga?

| | Inte alls | I viss utsträckning | I stor utsträckning | Kan inte bedöma |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Bristande motivation att delta i kommunens insatser (t.ex. utbildning eller rehabilitering) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Bristande förmåga eller kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Bristande hälsa | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

5. Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg i er kommun?

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården avseende stöd och hjälp till biståndsmottagarna | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Bättre kunskaper om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

C Den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen)

6. Hur handläggs den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun?

Hel manuellt ☐

Delvis manuellt ☐

Helt automatiserat ☐

7. I vilken utsträckning utgör nedanstående en utmaning vid handläggning av den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun?

| | Inte alls | I viss utsträckning | I stor utsträckning |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Förstå regelverket | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Hålla ordning på när en person med långvarigt bistånd blir kvalificerad | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Fastställa om personer som flyttar mellan kommuner och/eller stadsdelar är kvalificerade | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

8. När informerar ni biståndsmottagarna om jobbstimulansen?

Flera svar möjliga

Tidigt, vid första besöket (nybesök/inskrivningsmöte) eller strax därefter ☐

Efter ett antal möten ☐

När personen har kvalificerat sig ☐

När personen har fått ett arbete eller är på väg att få ett arbete ☐

Inte vid något tillfälle ☐

Vet inte/inget av ovan ☐

D Riksnormen

9. Vilka av nedanstående kostnadsposter inom försörjningsstödet är lämpliga att ingå i riksnormen för att underlätta handläggningen?

Flera svar möjliga

Livsmedel ☐

Kläder och skor ☐

Lek och fritid ☐

Hälsa och hygien ☐

Förbrukningsvaror ☐

Dagstidning ☐

Telefon ☐

Hemförsäkring ☐

*Medlemsavgift
fackförening* ☐

*Medlemsavgift
arbetslöshetskassa* ☐

10. Finns det behov av att se över riksnormen så att den i större utsträckning svarar mot andra månatligen återkommande kostnader?

Ja ☐

Nej ☐

11. Ange gärna vilka andra kostnader som bör ingå i riksnormen:

.....

.....

.....

12. Ser ni ett behov av att beloppen för riksnormens olika kostnadsposter redovisas i socialtjänstförordningen?

Ja ☐

Nej ☐

E Schabloniserade tillägg och beräkning av behovet av försörjningsstöd

13. Har ni generella tillägg till normen för försörjningsstöd som innebär att kommunens norm är högre än de månadsbelopp som regeringen årligen beslutar för riksnormen?

- Ja ☐
- Nej ☐

14. Beskriv gärna tillägget (syfte, vilka grupper och belopp):

.....

.....

.....

15. Beviljar ni i övrigt på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet) ekonomiskt bistånd till alla eller till särskilda grupper, utöver det som ni har en skyldighet till enligt rådande regelverk? Exempelvis högtidspeng eller extra fritidsbidrag till barn.

- Ja ☐
- Nej ☐

16. Beskriv gärna tillägget (syfte, vilka grupper och belopp):

.....

.....

.....

17. Har ni på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet) bortsett från inkomster vid prövning av ekonomiskt bistånd något av åren 2022–2024? Frågan avser inkomster utöver de undantag som anges i lagstiftningen och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd.

Flera svar är möjliga

Ja, elstöd ☐

*Ja, tillfälliga
höjningen i
bostadsbidraget* ☐

*Ja, annan/andra
inkomster* ☐

Nej ☐

18. Beskriv gärna vilka andra inkomster:

.....

.....

.....

F Kompletterande bistånd vid studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program

19. Har det under det senaste halvåret förekommit att personer i er kommun sökt kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program?

| | Ja | Nej |
|---|--------------------------|--------------------------|
| a) Arbetsmarknadsutbildning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

20. Ger ni, eller skulle ni ge, kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program?

| | Aldrig | Sällan | Ofta | Alltid |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Arbetsmarknadsutbildning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g) Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

G Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden för ökad kontrollmöjlighet

21. Finns det behov av att AF på eget initiativ lämnar information till socialnämnden när AF gör bedömningen att en biståndsmottagare sannolikt inte står till arbetsmarknadens förfogande?

- Ja ☐
- Nej ☐

H Bistånd vid andrahandsuthyrning

22. Hur ofta förekommer det att hushåll som bor i andra hand i er kommun har ett godkänt andrahandskontrakt när de ansöker om bistånd hos socialtjänsten? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen.

- Sällan ☐
- Ofta ☐
- Alltid ☐
- Vet inte/kan inte bedöma ☐

23. Bedömer ni att det finns ett behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd i er kommun? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen.

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

24. Ställde ni före avgörandet HFD 2023 ref. 26 krav på ett godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har samtyckt till andrahandsuthyrningen. I avgörandet HFD 2023 ref. 26 konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att rätten till bistånd för kostnader för andrahandshyra inte är beroende av att hyresvärden samtycker till andrahandsuthyrningen.

Ja, alltid ☐

Ja, i vissa fall ☐

Nej ☐

25. Vilka metodstöd används i er kommun vid handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader?

Flera svar möjliga

Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd ☐

Socialtjänstens handbok om ekonomiskt bistånd ☐

Lokala riktlinjer och metodstöd ☐

Annat ☐

Inget ☐

I Ekonomiskt stöd vid vistelse utan tillstånd i Sverige

26. Är det rutin att vid ansökan om ekonomiskt bistånd av personer som vistas utan tillstånd i landet utreda huruvida personen omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137)

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

27. Har det under 2022 förekommit att personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137), ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Här ingår även personer som inte har rätt till ersättning enligt LMA.

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

28. Hur många hushåll uppskattar ni att det rörde sig om 2022?

Kan inte
uppskatta

Uppskattningsvis ☐

29. Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall?

Flera ja-svar möjliga

Ja, enligt 4 kap. 1
§ ☐

Ja, enligt 4 kap. 2
§ ☐

Nej ☐

30. För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd?

| | Aldrig | Sällan | Ofta | Alltid |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

31. Har det under 2022 förekommit att andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (utöver de som omfattas av LMA) ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Det avser exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer.

Ja ☐

Nej ☐

32. Hur många hushåll uppskattar ni att det rörde sig om 2022?

Kan inte
uppskatta

Uppskattningsvis ☐

33. Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall?

Flera ja-svar möjliga

Ja, enligt 4 kap. 1 § ☐

Ja, enligt 4 kap. 2 § ☐

Nej ☐

34. För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd?

| | Aldrig | Sällan | Ofta | Alltid |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

35. Har det under 2022 förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd i er kommun? Frågan avser både personer som omfattas av LMA och exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer.

Ja ☐

Nej ☐

36. Hur många hushåll uppskattar ni att det rörde sig om 2022?

Kan inte
uppskatta

Uppskattningsvis ☐

37. Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall?

Flera ja-svar möjliga

Ja, enligt 4 kap. 1 § ☐

Ja, enligt 4 kap. 2 § ☐

Nej ☐

38. För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd?

| | Aldrig | Sällan | Ofta | Alltid |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

J Kunskapsbaserade metoder och lärande exempel**39. Utgår ni från kunskapsbaserade metoder och arbetssätt i arbetet med ekonomiskt bistånd inom er kommun?**Ja i stor utsträckning ☐Ja i viss utsträckning ☐Nej inte alls ☐

40. Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att er kommun i högre grad skulle använda kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd?

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Mer lättillgänglig sammanställd kunskap om kunskapsbaserade metoder och lärande exempel på nationell nivå | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Mer stöd i hur man inom ekonomiskt bistånd kan arbeta utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Mer stöd i användning av standardiserade bedömningsmetoder | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Mer stöd i arbete med systematisk uppföljning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Bättre möjligheter till ökat erfarenhetsutbyte med andra kommuner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Mer forskning inom området | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

41. Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är i er kommun för att era insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga bistandsbehov får arbete?

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Insatser som personen behöver ges parallellt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Insatserna ges i samverkan med Arbetsförmedlingen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Insatserna ges i samverkan med det lokala näringslivet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Insatserna anpassas utifrån vilken kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Olika yrkesgrupper samarbetar i utformandet och utförandet av insatsen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g) Handläggaren visar tilltro till personens förmåga | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h) Handläggaren ger intensivt stöd och vägledning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| i) Handläggaren följer kontinuerligt upp personens progression | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| j) Det finns möjligheter till sanktioner om personen inte deltar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

42. Arbetar ni på ett särskilt sätt som kan vara av stort värde för andra kommuner att ta del av som ett lärande exempel?

Ja ☐

Nej ☐

43. Får utredningen vid behov av ytterligare information ta kontakt med er för att få veta mer om detta lärande exempel?

Genom att lämna en e-postadress samt telefonnummer nedan samtycker ni till att vi eventuellt kontaktar er kommun för en intervju. Inga övriga svar i enkäten tas då upp i intervjun. E-postadressen kommer inte att användas för att spåra eller bearbeta svar.

E-postadress:

Telefonnummer

K Stöd och insatser för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga

44. I vilken utsträckning upplever ni att biståndsmottagarna med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i er kommun får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga? Stöd kan behövas från mer än en aktör, men frågan avser det sammantagna stödet.

Inte alls ☐

I för liten utsträckning ☐

I tillräcklig utsträckning ☐

Kan inte bedöma ☐

45. Hur ofta informerar ni biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan?

Aldrig ☐

Sällan ☐

Ofta ☐

Alltid ☐

46. I vilken utsträckning bedömer ni att Försäkringskassan beviljar samordnad rehabilitering för biståndsmottagare i er kommun med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom för dem som ansöker och har behov av detta?

- Inte alls ☐
- I för liten utsträckning ☐
- I tillräcklig utsträckning ☐
- Kan inte bedöma ☐

47. I vilken utsträckning bedömer ni att lagstiftningen ger möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser?

- Inte alls ☐
- I för liten utsträckning ☐
- I tillräcklig utsträckning ☐
- Kan inte bedöma ☐

L Samverkan enligt samordnad individuell plan

48. I vilken utsträckning använder ni samordnad individuell plan (SIP) i arbetet med biståndsmottagare i er kommun?

- Inte alls ☐
- I viss utsträckning ☐
- I stor utsträckning ☐

49. Anser ni att SIP är ett användbart verktyg för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården?

- Ja ☐
- Ja, till viss del ☐
- Nej ☐

50. Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att stärka arbetet med SIP för biståndsmottagare?

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt | Kan inte bedöma |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Ökad kunskap om SIP hos yrkesutövare | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Ökad kunskap om SIP hos personer i behov av samordning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Att fler aktörer får en lagstadgad skyldighet att delta i SIP-samverkan | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Ökad tillgång till digitala lösningar i SIP-samverkan | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

51. Det finns ett lagstadgat ansvar för hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att delta i SIP. Hur viktigt bedömer ni att det är att nedanstående parter får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP?

| | Inte viktigt | Ganska viktigt | Mycket viktigt |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Arbetsförmedlingen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Försäkringskassan | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Kriminalvården | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Statens institutionsstyrelse vad gäller vuxna som vårdas med stöd av LVM | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

52. Bedömer ni att det finns ett behov av att någon annan part får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP?

Ja, ange gärna vilken/vilka: ☐

Nej ☐

Lämna gärna övriga kommentarer angående frågeställningarna i undersökningen:

.....

.....

.....

Tack för din värdefulla medverkan!

Jobbstimulansen

Djupintervjuer med 15 mottagare av försörjningsstöd

December 2023

Sammanfattning

Utredning S 2022:16 Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet har, som en del av uppdraget, behov av att förstå hur jobbstimulansen, en särskild beräkningsregel av försörjningsstödet, uppfattas av dem som mottagit den. I korthet innebär jobbstimulansen att personer som får försörjningsstöd under vissa omständigheter får behålla 25 % av nettolönen som inte räknas med vid beräkning av försörjningsstödet.

Sweco fick i uppdrag att genomföra denna delundersökning och djupintervjuade 15 personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans, med syfte att ta del av deras erfarenheter av och attityder till jobbstimulansen. Intervjuerna genomfördes hösten 2023.

Alla intervjuade har flerårig erfarenhet av försörjningsstöd eftersom de har haft svårigheter att etablera sig på arbetsmarknader. Orsaken är främst att de kommit till Sverige i vuxen ålder med de utmaningar det kan innebära när det gäller språkkunskaper och relevant erfarenhet för den svenska arbetsmarknaden, och/eller sjukdom eller social problematik som gör att det är svårt att hitta ett passande arbete.

Erfarenheten av socialtjänsten är generellt god, men det finns en stark önskan om att försörja sig själva genom arbete då det innebär en bättre ekonomisk situation men också större frihet att styra över och planera sitt liv och sin framtid. Önskemål om stöd för att bli helt eller delvis självförsörjande handlar följaktligen om hjälp att hitta lämpliga arbeten där olika typer av praktik och/eller arbetsplatsförlagd utbildning ses som effektiva vägar framåt.

Jobbstimulansen är relativt okänd, få kände till den innan den blev aktuell för dem själva och flera är osäkra på om de egentligen har fått jobbstimulans. På så vis fungerar inte jobbstimulansen som en drivkraft att hitta ett jobb. Många jobb som medfört att jobbstimulansen tillämpas är också subventionerade anställningar som de intervjuade fått genom olika stödsatser, dvs inte arbeten på den reguljära arbetsmarknaden.

Givet att ett arbete kommer med så många upplevda fördelar är jobbstimulansen inte heller en anledning att ta eller behålla ett jobb, de intervjuade menar att de skulle arbeta även om de inte fick jobbstimulansen. Att jobbstimulansen skulle öka antalet timmar man arbetar är också en mer teoretisk effekt. De intervjuade som kan skulle gärna jobba mer men här är begränsningen ofta de antal timmar de erbjuds av sina arbetsgivare. De noterar för övrigt att arbete eller inte arbete, inte är ett val om man får försörjningsstöd – för att vara berättigad till det måste man vara villig att arbeta och kan inte tacka nej hur som helst.

Med det sagt innebär ändå jobbstimulansen ett viktigt ekonomiskt tillskott som värderas högt av dem som får ta del av den. Principen att få något extra, en bonus eller premie, om man faktiskt jobbar uppskattas också. Jobbstimulansen, som för vissa individer och familjer kan uppgå till flera tusen kronor i månaden, blir skillnaden mellan att leva på ett absolut minimum och att kunna unna sig något – ofta aktiviteter och behov som handlar om att kunna delta i sociala sammanhang. Om biståndstagarna har barn är de prioriterade, att kunna ge sina barn förutsättningar som liknar deras kamrater beskrivs som ovärderligt.

Reglerna för jobbstimulansen, med en kvalificeringsperiod på 6 månader som följs av en stimulansperiod på 24 månader, är svåra att förstå. För personer som fått jobbstimulansen kontinuerlig under många år blir därmed de 6 månader när den tas bort obegripliga och beskrivs nästan som ett straff.

Sweco, uppdrag 3005 9501
Konsult: Eva Danielsson
Uppdragsansvarig: Pernilla Melin

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 2 |
| 1 Bakgrund, syfte & genomförande..... | 4 |
| 1.1 Bakgrund..... | 4 |
| 1.2 Syfte..... | 4 |
| 1.3 Metod..... | 5 |
| 1.4 Målgrupp, rekrytering och omfattning..... | 5 |
| 1.5 Metodreflektion..... | 6 |
| 1.6 Profil på deltagarna..... | 6 |
| 1.6.1 Demografi..... | 6 |
| 1.6.2 Sysselsättning och försörjning..... | 6 |
| 2 Resultat..... | 8 |
| 2.1 Nuvarande försörjning och sysselsättning..... | 8 |
| 2.1.1 Varierande bakgrund till behovet av försörjningsstöd..... | 8 |
| 2.1.2 Kluven inställning till försörjningsstöd..... | 8 |
| 2.2 Inställning till socialtjänsten..... | 9 |
| 2.2.1 Generellt en positiv erfarenhet av socialtjänsten..... | 9 |
| 2.2.2 Förväntningar på annat stöd från Socialtjänsten..... | 11 |
| 2.3 Inställning till arbete..... | 11 |
| 2.3.1 Ett jobb är grunden för egen försörjning och autonomi..... | 11 |
| 2.4 Kännedom och erfarenhet av jobbstimulansen..... | 14 |
| 2.4.1 Låg kännedom om jobbstimulansen som begrepp..... | 14 |
| 2.4.2 Information om jobbstimulansen kommer sent i processen..... | 15 |
| 2.4.3 Bra idé att premiera jobb, och kan ge stor effekt på ekonomin..... | 16 |
| 2.4.4 Jobbstimulansen stärker ekonomin – barnen prioriteras..... | 19 |
| 2.4.5 Reglerna för jobbstimulansen är svåra att förstå..... | 20 |
| 2.5 Idéer om stöd för att nå egen försörjning..... | 21 |
| 2.5.1 Praktik och arbetsplatsförlagd utbildning efterfrågas..... | 21 |
| 3 Slutsatser..... | 23 |
| 3.1 Inställning till försörjningsstöd och arbete..... | 23 |
| 3.2 Erfarenhet och attityd till jobbstimulansen..... | 23 |
| 3.3 Jobbstimulansens effekt..... | 24 |

1 Bakgrund, syfte & genomförande

1.1 Bakgrund

En del i utredningen om försörjningsstöd S 2022:16 Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet är att följa upp en särskild del av försörjningsstödet, den så kallade jobbstimulansen. Det handlar om en beräkningsregel som når en begränsad grupp av biståndsmottagare, under 2 % (*"Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning. Socialstyrelsen 2016"*).

Jobbstimulansen är en särskild beräkningsregel som i korthet innebär att:

- En person som fått försörjningsstöd i minst 6 månader i följd kvalificerar för jobbstimulansen
- Om personen därefter har ett arbete träder jobbstimulansen in:
 - 25 % av nettolönen räknas då inte med vid beräkning av försörjningsstöd
- Jobbstimulansen är personlig (dvs gäller inte för hushållet som helhet)
 - De extra pengar som jobbstimulansen ger kan mottagaren använda fritt, dvs de kommer inte med några krav
- Rätten till jobbstimulansen löper därefter på i 24 månader
- Om personen skulle vare helt självförsörjande under någon månad gäller rätten till jobbstimulans kommande månader, dvs att tillfälligt vara självförsörjande diskvalificerar inte för fortsatt jobbstimulans
- Jobbstimulansen gäller även om personen flyttar till en annan kommun

Syfte med jobbstimulans är att det ska löna sig att ta ett arbete eller utöka sin arbetstid när man får ekonomiskt bistånd. På sikt är målet att stötta mottagarna att gå från försörjningsstöd till att i högre grad eller helt och hållet försörja sig genom eget arbete.

1.2 Syfte

Som en del i utredningens uppdraget finns behov av att tydligare förstå hur de biståndstagare som fått del av den så kallade jobbstimulansen uppfattar den.

Sweco fick därför i uppdrag att göra en undersökning för att fånga mottagarnas erfarenheter och attityder till jobbstimulansen.

De frågeställningar som lyfts i undersökningen berör:

- Inställning till och erfarenhet av försörjningsstöd generellt
- Inställning till och erfarenhet av arbete och egen försörjning
- Kännedom och uppfattning om jobbstimulansen
 - Vilken information har biståndstagarna fått om jobbstimulans, och hur har denna information tolkats?
- Erfarenhet av jobbstimulansen
 - Hur uppfattas jobbstimulansen
 - Hur används det extra ekonomiska utrymme som jobbstimulansen ger
 - Eventuell effekt när det gäller att lämna biståndsmottagande
- Egna förslag på stödåtgärder när det gäller att stimulera övergång till egen försörjning genom arbete

Slutliga frågeställningar fastställdes tillsammans med utredningen och konkretiserades till en intervjuguide som användes som utgångspunkt vid intervjuerna.

1.3 Metod

Undersökningen genomfördes i form av 15 personliga djupintervjuer med personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans. Intervjuerna tog mellan 30 minuter och en timme att genomföra. De intervjuade kunde påverka formen för intervjun och:

- 3 intervjuer genomfördes som fysiska intervjuer
- 2 som digitala intervjuer
- 10 som telefonintervjuer

Intervjuerna genomförs av två utredare från Sweco med erfarenhet av intervjuer med utsatta grupper. Dessa utredare står också för sammanställningen av materialet. Intervjuerna genomfördes under oktober, november och december 2023.

1.4 Målgrupp, rekrytering och omfattning

Målgrupp för undersökningen är personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans. För att få kontakt med denna begränsade grupp samarbetade utredningen och Sweco med flera kommuner som hjälpte till att ta fram kontaktuppgifter till potentiella deltagare.

Socialtjänsten i de aktuella kommunerna tillfrågade biståndsmottagare som uppfyllde kriterierna om de skulle kunna tänka sig att bli kontaktade för en intervju. Kontaktuppgifter till de biståndsmottagare som tackat ja förmedlades till Sweco efter att sedvanliga avtal upprättats mellan Sweco och Regeringskansliet.

Sammanlagt fick Sweco kontaktuppgifter till drygt 30 potentiella intervjudeltagare från kommunerna. Av dessa bokades sedan 15 intervjuer in. Av integritetsskäl är det bara Sweco – inte utredningen eller de medverkande kommunerna – som vet vilka 15 biståndsmottagare som slutligen blivit intervjuade. Detta var också en förutsättning för intervjuerna, som alla medverkande informerades om.

Vissa intervjuade hade behov av tolk och i de fallen genomfördes såväl inbokning som de faktiska intervjuerna med hjälp av auktoriserade tolkar.

Intervjuerna följde intervjuguiden men såväl frågeformuleringar som flödet på intervjun anpassades efter vad som var relevant att diskutera utifrån respektive intervjuades situation.

Då intervjuerna av integritetsskäl inte spelades in bygger citaten på intervjuarnas anteckningar. Som vana intervjuare noterade Swecos utredare huvuddelen av vad de intervjuade svarade, men givet att några intervjuer genomfördes med tolk, och några med personer som lärt sig svenska i vuxen ålder och behärskar språket i varierande utsträckning, är citaten inte ordagranna, men fångar däremot innebörden i de intervjuades svar. I enstaka fall har även uppgifter strukits eller omformulerats för att undvika att de intervjuade ska gå att identifieras av de kommuner som bidragit med kontaktuppgifter.

1.5 Metodreflektion

En effekt av rekryteringsförförandet där socialtjänstens handläggare väljer ut och tillfrågar personer om de kunde tänka sig att delta i undersökningen är att det finns en uppenbar risk att urvalet får en slagsida åt deltagare som är nöjda med sin relation med socialtjänsten (lättare att både fråga och tacka ja om grundrelationen är bra). Under intervjuerna visar det sig också att biståndsmottagarna över lag är nöjda med sin relation med socialtjänsten, men de har ändå en förmåga att lyfta både styrkor och svagheter som de uppfattar hos de olika former av stöd de fått, så intervjuerna ger på så vis en fördjupad bild av uppfattningen.

Genomgående är uppfattningarna som de intervjuade lyfter likartade, och denna homogenitet stärker att erfarenheterna och attityderna skulle vara liknande även om urvalet varit större.

1.6 Profil på deltagarna

1.6.1 Demografi

De 15 intervjuades bakgrund i korthet:

- **Ålder**
 - Från drygt 30 till strax över 60 år
- **Kön**
 - 8 kvinnor
 - 7 män
- **Familjesituation**
 - 4 ensamstående utan hemmavarande barn
 - 4 ensamstående med hemmavarande barn
 - 7 par/äktade makar med hemmavarande barn
 - Av de 11 familjerna med hemmavarande barn har 5 familjer 4 eller fler barn upp till och med gymnasieåldern hemma
- **Uppväxtbakgrund**
 - 4 är inrikes födda
 - 11 flyttade till Sverige i de sena tonåren eller som vuxna – alla har utomeuropeisk bakgrund.

1.6.2 Sysselsättning och försörjning

De 15 intervjuades försörjning och sysselsättning vid intervju tillfället:

- **Försörjningsstöd**
 - 15 får försörjningsstöd – de flesta som komplement till någon typ av annan inkomst som lön, sjukpenning, a-kassa etc.
- **Sysselsättning – arbete eller inte**
 - 12 har någon typ av arbete/sysselsättning
 - 3 saknar arbete och är arbetssökande

- **Typ av sysselsättning för de 12 arbetande**
 - 1 arbetsmarknadsinsats i form av en kommunal praktikplats – ett krav i den aktuella kommunen för att för få försörjningsstöd (så den intervjuade får inte lön, utan försörjningsstöd)
 - 3 nystartsjobb i kommunal regi – erbjudits via kommunen
 - 2 nystartsjobb inom privat sektor – ordnat på egen hand
 - 1 lönebidragsanställning, förnyas årligen
 - 1 vikariat på den reguljära arbetsmarknaden
 - 3 timanställningar på den reguljära arbetsmarknaden
 - 1 en provanställning på den reguljära arbetsmarknaden
 - Notera att de intervjuade själva inte alltid vet om de anställningar de har är reguljära eller subventionerade, framför allt när det gäller kommunala anställningar råder viss osäkerhet
- **Sysselsättningsgraden för de 12 arbetande**
 - 6 heltid
 - 3 deltid med fast tjänstgöringsgrad – mellan 50 % och 90%
 - 3 timanställning – varierar vanligtvis mellan ca 20 % och 80 %

2 Resultat

2.1 Nuvarande försörjning och sysselsättning

2.1.1 Varierande bakgrund till behovet av försörjningsstöd

Alla intervjuade har längre erfarenhet av att ta emot försörjningsstöd (minst ett år, i de flesta fall under flera år med vissa avbrott). De intervjuade har tydliga förklaringar till varför de behöver försörjningsstöd:

- **De intervjuade som kommit till Sverige i vuxen ålder** ser bristande språkkunskaper, kulturell förståelse och kontaktnät som hinder för att komma in på arbetsmarknaden. En bristfällig utbildning från hemlandet och ibland fysisk och psykisk sjukdom, som kan vara kopplad till flykt från konfliktområden, är andra utmaningar. Även bland de invandrade med högre utbildning finns skillnader i såväl utbildnings- som samhällssystem som gör att tidigare yrkeserfarenheter inte rakt av är relevant i Sverige. Stora familjer har inneburit att flera av kvinnorna också har varit utanför yrkeslivet under flera år, även det utgör ett hinder för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.
- **Hos de intervjuade som är uppvuxna i Sverige** finns en mer komplex bakgrund. Fysisk och psykisk sjukdom som av olika anledningar inte kvalificerar för ersättning från sjukförsäkringssystemet men samtidigt gör att möjligheterna att hitta ett jobb på den ordinarie arbetsmarknaden är en utmaning. Längre avbrott från arbetsmarknaden gör att möjligheten till försörjning via arbetslöshetssystemen inte alltid är möjliga. Missbruksproblem är ett annat hinder för arbete. Ytterligare en anledning som kommer upp är våld i nära relationer. Förutom den psykiska press det kommer med innebar behov av skyddad identitet begränsade möjligheter att på ett smidigt sätt hitta försörjning på den ordinarie arbetsmarknaden.

Utmaningen att hitta en egen försörjning påverkar i många fall möjligheten till en långsiktig bostadssituation, vilket i sig blir ytterligare en stressfaktor. I den ekonomiskt utsatta situationen ligger också för vissa av de intervjuade en skuldsättning sedan tidigare som ytterligare begränsar möjligheten att hitta en stabil lösning när det gäller bostad.

2.1.2 Kluven inställning till försörjningsstöd

Alla har vid intervjutillfället fortsatt behov av försörjningsstöd för att klara sitt och sina familjs uppehälle. De flesta har också haft detta behov av och till under flera år, så de har alltså en mångårig erfarenhet av försörjningsstöd.

"Att söka socialbidrag var den sista utvägen. Jag trodde att socialtjänsten skulle plåga och förnedra mig, men de visade förståelse och var hjälpsamma. Det är inte alls som de rykten som går om svenska socialtjänsten på sociala medier."

"Det var otroligt tufft att söka hjälp hos socialtjänsten. Även om man har rätt till det. Jag är väldigt självständig och det var en utmaning att ta emot den hjälpen. Jag skämdes varje gång jag gick dit."

"Jag hamnade i den här situationen för några år sedan när jag blev utförsäkrad. Jag hade jobbat i servicebranschen men det blev för tungt. Jag har sökt andra

jobb, men det är svårt när man inte har någon utbildning. Har arbetstränat men det har runnit ut i sanden"

"Min lön kan variera lite, men i slutet av månaden brukar jag kolla med min chef hur mycket det kommer att bli. Det är skämmigt, på samma sätt som att det är skämmigt att behöva få försörjningsstöd. Jag skulle vilja klara mig själv men det är svårt när min fru är sjuk och inte arbetar och vi har alla barn hemma. Vore det bara jag, eller jag och min fru, skulle vi klara oss utan stöd."

Det finns i grunden en uppskattning över att samhället erbjuder försörjningsstöd som en sista utväg när möjligheterna till annan typ av försörjning är uttömda. I det ligger också en förståelse för att stödet måste vara tydligt reglerat och inte bjuder in till några extravaganser. Med det sagt uppfattas det som utmanande att leva på försörjningsstöd, framför allt under längre tid, vilket alltså varit fallet för flertalet av de intervjuade. Förutom den uppenbara svårigheten att klara sig med begränsade ekonomiska resurser innebär försörjningsstöd minskad frihet och en myndighetskontroll av ekonomin och livsföringen. Det finns bland de intervjuade en acceptans för att kontroll och redovisning är nödvändig för att säkerställa att givna regler följs, men det innebär inte att kontrollerna ändå i vissa fall uppfattas som integritetskränkande. Föreställningen är att socialtjänsten kan se och har tillgång till "allt" – information och kontakter med andra myndigheter men också med hela ens ekonomi. Utifrån den känslan att det är onödigt att de begär in en massa uppgifter, då uppfattningen är att de redan har tillgång till dem.

De begränsade möjligheterna att spara pengar för att på sikt kunna ta större utgifter uppfattas särskilt som ett hinder för att planera sitt och sin familjs liv. I det ligger också de månader då man förväntas betala tillbaka/får reducerat bistånd för att man tidigare anses ha fått för mycket.

Att lämna behovet av försörjningsstöd innebär alltså inte bara en bättre ekonomisk situation utan också större autonomi och frihet.

"Soc ska ha koll på allt, man får lämna ut sig helt och hållet och har väldigt begränsat med pengar. Det är frustrerande att jag inte kan spara pengar, jag skulle till exempel vilja börja spara 500 kr i månaden så att jag kan ta körkort."

"Jag tar helst ut cash för jag vill inte att de ska veta vad jag gör eller var jag är. Jag vill inte att ekonomiskt bistånd ska veta vad jag gör med mina pengar."

"Jag tycker att socialtjänsten är bra, men ibland kväver det en. Kommunen har ju fullmakt och kan se allt man gör – de kan se ens bankkonton men ändå kräver de kvitton. Det är jättejobbigt att de tror att man ljuger trots att de kan se allt."

2.2 Inställning till socialtjänsten

2.2.1 Generellt en positiv erfarenhet av socialtjänsten

Kontakten med socialtjänsten uppfattas över lag som mycket god, framför allt relationen till den egna handläggaren. Då den enskilde handläggaren uppfattas ha stort inflytande på det stöd som ges blir bilden av socialtjänsten också i mångt och mycket en spegling av uppfattningen av den egna handläggaren, vilket också visar sig då de intervjuade kan referera till erfarenhet av andra handläggare som de uppfattat som mindre bra. En genomgående utmaning är att handläggare kommer och går, idealt önskas en längre kontakt med en handläggare som känner till de intervjuades situation så att de slipper dra den gång på gång.

En uppskattad handläggare är tillgänglig – på telefon och via mejl, och erbjuder personliga möten då många uppfattar att det både är enklare att förklara och förstå om man träffas fysiskt, framför allt om man har bristande språkkunskaper. Förmågan hos handläggaren att förklara och motivera olika åtgärder och dess potentiella konsekvenser uppskattas. Likaså känslan av att handläggaren vill hjälpa till, ibland konkret, när det t ex gäller att fylla i blanketter (exempelvis till a-kassan) eller tipsar om åtgärder och stöd som uppfattas gagna den intervjuade. På motsvarande sätt kan kontakten skava när den bara sker digitalt och när handläggarna avlöser varandra.

"Det är lätt att komma i kontakt med min handläggare, hon svarar på mejl snabbt och går att nå på telefon. Hon visar förståelse för min situation och jag känner att hon vill hjälpa mig. Hon sätter sig tillsammans med mig och hjälper mig att fylla i ansökningar till a-kassa och socialtjänsten. Hon har ett fint sätt att förklara."

"Jag uppfattar att de försöker hjälpa mig genom att de berättar om olika lagar och regler och vad det får för konsekvenser. De försöker hitta det som är bäst för mig. De är tydliga. Men beror mycket på den individuella handläggaren."

"Vi har bara kontakt på telefon, det är jättejobbigt. De har inte tid att träffas. Det blir mycket stelare på telefon. Min tidigare handläggare träffade jag personligen, det var mycket bättre – då kunde man förstå varandra."

Ett genomgående drag är att de flesta får inkomster från olika instanser – det är lön, försörjningsstöd, bostadsbidrag, ibland a-kassa och sjukpenning etc. Sammantaget kan det vara svårt att på egen hand se och förstå helheten och hur de olika inkomsterna påverkar varandra. Att det ibland betyder att det kan komma återbetalningskrav/minskat försörjningsstöd någon månad för att andra inkomster varit större än beräknat är svårt att förstå.

Att leva på försörjningsstöd är i sig begränsande. Kontaktnät och familjer som kan hjälpa till underlättar mycket, även om ingen av de intervjuade önskar att ta emot ytterligare hjälp på detta sätt. Om man saknar detta skyddsnät blir situationen än mer utmanande.

"Det är asjobbigt att leva på försörjningsstöd. Jag prioriterar om för att kunna vara social. Jag kan äta gröt för att få göra saker med mina vänner. Jag vill jättegärna börja i sängkör, men det kostar 1 500 per termin och det ska man betala på en gång. Det kan inte vi med ekonomiskt bistånd. Det har blivit mycket svårare att leva på ekonomiskt bistånd nu jämfört med för några år sedan."

"Min mamma brukar laga mat till oss och hjälper mig med barnen. Hon hjälper mig och går och handlar och letar extrapriser. Sen har jag min syster som tjänar bra. Så hon bjuder oss på saker och köper julklappar. Det blev strul förra månaden och jag fick inte försörjningsstödet utbetalat när jag skulle få det, så då fick min syster ligga ute med pengar."

Några av de intervjuade som invandrat till Sverige beskriver också att de uppskattar det stöd som de har fått av socialtjänsten i sitt föräldraskap, dvs hur de kan hantera och stötta sina barn. Socialtjänsten har också bistått föräldrarna i kontakten med skolan.

"Socialtjänsten ger mycket bra stöd till barn och ungdomar. Som nyanländ förstod jag inte barnuppfostran i Sverige och hur man sätter gränser. Min son hade svårigheter i skolan och då hjälpte socialtjänsten mig att boka en tid med skolan. De har verkligen hjälpt mig att hantera situationen med mina barn."

"Ett tag hade jag problem med min dotter, men jag fick bra hjälp att hantera henna, jag fick rådet att ge henne luft och jag fick höra att alla barn gör så här under perioder av sitt liv. Jag har stort förtroende för min handläggare."

2.2.2 Förväntningar på annat stöd från Socialtjänsten

Frustrationen med socialtjänsten handlar främst om områden där de intervjuade behöver stöd men där det inte är givet vem som ska hjälpa och där socialtjänsten ibland har begränsat mandat – vilket de intervjuade själva inte alltid är medvetna om. Även om insikten finns riktas frustrationen mot socialtjänsten som är den primära myndighet de har kontakt med.

Det handlar framför allt om bostadssituationen. Att hitta en lämplig och prismässigt överkomlig bostad när den egna ekonomin är begränsad uppfattas som mycket svårt, och i storstadsområdena näst intill omöjligt. I sig skapar den osäkra bostadssituationen, med avsaknad av förstahandskontrakt och de höga hyror som kommer med andrahandsmarknaden, en stress som faller över hela livssituationen och därmed även möjligheten att ta tag i försörjningssituationen och hitta ett varaktigt arbete.

När det gäller att hitta en långsiktig försörjning finns också förväntningar om hjälp från socialtjänsten, även om de flesta är medvetna om Arbetsförmedlingens roll här. Erfarenheten av Arbetsförmedlingen är dock negativ så till vida att få uppfattar att de fått någon konkret hjälp. Avsaknaden av tydliga kontaktpersoner/handläggare med kunskap om den egna situationen bidrar till denna inställning. I de fall de intervjuade har haft kontakt med kommunernas arbetsmarknadsenheter är bilden mer positiv då de jobbar på ett sätt som mer liknar socialtjänstens – ibland uppfattas också dessa enheter och socialtjänsten jobba nära varandra eller till och med vara en och samma enhet.

Givet att kommunerna förutom att erbjuda stöd via t ex socialtjänsten, också rent operativt bedriver olika verksamheter och är en stor arbetsgivare finns funderingar om varför man inte skulle kunna få jobb i kommunens regi – något som uppfattas som bättre för alla parter än att bara få bidrag från kommunen.

"Kommunen är i sig en stor arbetsmarknad, de har en massa skolor och äldreboenden. Där borde man kunna få jobb och fast anställning om man jobbat ett tag om man visat att man är duktig".

"Jag skulle önska att man direkt kunde få uppdrag som volontär i kommunen, t ex på äldreboenden och i fritidsverksamheten så att man gjorde något när man ändå får försörjningsstöd. Då ger man tillbaka till samhället. Det skulle kännas mer respektfullt, att både ge och ta och inte bara ta. Försörjningsstöd betalas ju ut med allmänna medel från kommunen."

2.3 Inställning till arbete

2.3.1 Ett jobb är grunden för egen försörjning och autonomi

Att få hjälp att hitta ett jobb är det centrala önskemålet när det gäller att förflytta sig från försörjningsstöd till egen försörjning. De intervjuade ser dock att det ibland kan vara process i flera steg med fokus på språkkunskaper och utbildning, allt beroende på personliga förutsättningar. I grunden uttrycker dock alla intervjuade en stark önskan om att hitta en varaktig anställning.

"Jag kan göra vad som helst, jobba natt, städa, diska – jag skulle vilja fortsätta på det jobb jag har idag men vet redan att det bara är 10 månader och inte kommer att förlängas."

"Jag är opererad och kan inte jobba heltid, så jag får försörjningsstöd för att klara mig. Jag har fått avslag från Försäkringskassan, de menar att jag skulle kunna ta en fysiskt lättare heltidsjobb – men var finns de jobben om man inte har utbildning, kan språket eller inte orkar stå eller sitta en hel dag? Min läkare förstår inte heller avslaget, men det är Försäkringskassan som bestämmer. På min arbetsplats är det anpassat så att jag kan lägga mig en stund om jag behöver."

"Målet i mitt hjärta är att få en fast anställning."

Arbete är grunden för den egna försörjningen men det kommer med så mycket mer. Inställningen hos alla intervjuade är att de om så är möjligt vill jobba då arbetet – förutom den ekonomiska ersättningen – erbjuder starka fördelar som:

- **Autonomi.** Att ha en egen inkomst innebär makt att styra över sitt liv och göra val som ingen annan kan lägga sig i. Känsla av att behöva redovisa hela sin ekonomi för socialtjänsten tär, likaså att det t ex inte är möjligt att spara pengar, resa eller ta semester om man inte har en inkomst. Det finns också en tydlig uppfattning att socialtjänsten är mer överseende om man har ett arbete, även om man fortfarande har behov av visst försörjningsstöd – dvs de går då inte på samma noggranna sätt igenom ekonomin och livsföringen.

"Jobb är glädje och frihet, känslan av att klara sig själv och inte få bidrag. Frihet att inte behöva gå till någon och be om hjälp utan att klara sig på egen hand."

- **Att bidra och vara en del av samhället.** Att känna att man är en del av samhället och bidrar genom att betala skatt är tillfredställande, dvs att "ge och inte bara ta". Fler uttrycker att de känner sig mer som en del av samhället när de jobbar och på så vis bidrar till det allmänna. Att arbeta är också en viktig norm som de intervjuade inte vill bryta emot.

"Jobb är livet. Det är skillnad på att ge och ta. Det är bättre att ge och det kan jag göra genom att jobba. Men det är svårt att hitta jobb, jag har inte så många kontakter, men har varit på mässor där man berättar om jobb, men det är svårt om man inte kan språket. Det hänger också på vad man har för erfarenhet."

- **Förebild för barnen.** Flera intervjuade som har barn nämner att det är viktigt att jobba för att visa att man är som alla andra föräldrar, dvs att arbeta är en del av livet som vuxen. Det skapar en stolthet och respekt i relation till de egna barnen, och det känns bra att barnen inte behöver skämmas inför sina kamrater.

"Jag gillar jobbet, det är tråkigt att bara sitta hemma. På jobbet träffar jag folk och kan prata med mina arbetskamrater. Jag har inte så stor familj eller så många vänner här i Sverige, och det blir rätt ensamt om jag inte jobbar. Jag har också velat jobba så att barnen ser att jag har ett jobb, för det har deras kompisars föräldrar haft."

- **Hälsa.** Arbete innebär rutiner som man mår bra av – det handlar om en regelbunden dygnsrytm, fysisk aktivitet och en känsla av att hänga med i samhället och utvecklas genom att vara med om saker som man annars inte skulle uppleva. Tillsammans är det positivt både för kropp och själ.

"Det är bra att jobba och få rutiner, då vänder jag inte på dygnet."

- **Sammanhang.** Nära kopplat till hälsa. Att ha arbetskamrater och ett socialt sammanhang upplevs som positivt. Även om arbetsuppgifterna inte alltid är roliga upplevs de som viktiga – de handlar ofta om service och stöd till andra människor och/eller omsorg och underhåll av vår gemensamma miljö. Jobbet minskar känslan av ensamhet, men kan också vara en fristad från familjelivet.

"Nu har jag fått en praktik via kommunen. Vissa dagar är man helt slut, men jag har ju längtat efter att vara skönt trött när man kommer hem efter jobbet. Det känns bra och jag trivs."

- **Utveckla och hålla svenska språket levande.** För nyanlända, men även personer födda utanför Sverige som bott här i många år, är arbetet ett sätt att hålla kunskaperna i svenska levande. Med arbetet kommer också kontakten med svensk kultur då många på hemmaplan mest umgås med familj och landsmän. Att bibehålla och utveckla svenskan är också värdefullt då den gör det möjligt att klara andra delar av livet på egen hand, till exempel kontakter med vård och andra myndigheter, utan tolk eller hjälp av anhöriga som exempelvis barn.

"Jag gillar att jobba, jag är frisk och vill försörja min familj. Om jag inte jobbade, hur skulle jag då fortsätta att lära mig språket och inte glömma det jag redan lärt mig? Och veta vilka regler som gäller i Sverige? Om man bor i Sverige måste man ha språket. Mina barn går i skolan och jag måste prata med skolan och förstå, man kan inte använda tolk hela tiden."

- **En förutsättning för att få en egen bostad.** Flera intervjuade bor i andra hand med höga hyror, och kanske inte heller i en bostad de uppfattar som ideal. Att hitta ett eget första handskontrakt, med den trygghet det innebär, är prioriterat men också svårt. En förutsättning för att det överhuvudtaget ska vara aktuellt är ofta en egen inkomst och en fast anställning.

"Det är viktigt att ha ett jobb för att kunna få en bostad. En liten lägenhet är allt vi vill ha, men den måste vara här i kommun X för här har jag mitt jobb."

Med det sagt lyfts även nackdelar med arbete, framför allt förknippade med att de arbeten som uppfattas stå till buds ofta har låga löner och sämre villkor och ibland kan vara fysiskt krävande, monotona och sker på obekväm arbetstid. Sjukdomar och krämpor av olika slag gör att vissa uppfattar att de inte kan jobba heltid, och givet att de inte kvalificerat för ersättning från sjukförsäkringssystemen betyder den begränsade arbetsförmågan behov av försörjningsstöd även om de till viss del arbetar.

Detta till trots är den genomgående inställningen bland de intervjuade att fördelarna med att ha ett jobb överväger, och det finns en självklar acceptans att ta de nackdelarna som kommer med ett jobb.

Att känna sig lurad eller utnyttjad givet den utsatta situationen på arbetsmarknaden är däremot en utmaning. Här nämner några av de intervjuade erfarenheter från till exempel nystartsjobb där lönen varit betydligt lägre än kollegors – trots att man haft samma

arbetsuppgifter– och ovilja att förlänga arbete/låta det övergå i fast anställning trots en god arbetsinsats följt av den bittra erfarenheten att någon annan, med ännu en nystartsanställning, tar över när den egna perioden går mot sitt slut.

"Om jag fått en rättvis lön på nystartsjobbet hade jag klarat mig, men jag fick lägre lön än alla andra. Med min erfarenhet borde jag ha fått 24 000 eller 25 000, men jag fick 19 000 kr som ger ungefär 14 000 kr brutto. Vem klarar sig på det i Sverige? Jag jobbade i ett år, men i stället för löneförhöjning och fast tjänst fick jag sluta och så tog de in en annan i stället. Och det var trots att alla sa att jag var duktig och gjorde ett bra jobb."

"Jag har en provanställning på 100 %. Fick jobbet via Arbetsförmedlingen. Jag hoppas att jag ska få en fast tjänst och att företaget överlever. Företaget jag jobbade på innan gick i konkurs."

2.4 Kännedom och erfarenhet av jobbstimulansen

2.4.1 Låg kännedom om jobbstimulansen som begrepp

Bara ett fåtal av de intervjuade känner till jobbstimulansen som begrepp eller namn. Om innebörden beskrivs i grova drag – att den som får försörjningsstöd får behålla en del av nettolönen om hen får ett arbete, är det fler som är bekanta med den, utan att de i detalj kan beskriva den.

Av de 15 intervjuade:

- Menar 8 att de har fått jobbstimulansen
 - 1 säger att hen inte har fått jobbstimulansen, men då hen har samma typ av jobb, samma typ av förutsättningar och bor i samma kommun som en annan respondent som har fått del av jobbstimulansen – och har koll på vad den innebär – kan vi sluta oss till att hen faktiskt har fått den.
- Menar 6 att de INTE har fått jobbstimulansen

Av de 9 personer som med säkerhet får eller har fått jobbstimulansen var det aktuella arbetet (som alltså inte behöver vara samma arbete/sysselsättning som är aktuell vid intervjutillfället):

- 1 nystartsjobb, privat arbetsgivare
- 1 lönebidragsanställning
- 2 tidsbegränsade kommunala anställningar via arbetsmarknadsenheter etc
- 1 tidsbegränsad anställning, kommunalt bolag – uppfattas som ett ordinarie jobb
- 1 tillsvidareanställning, kommunalt bolag – uppfattas som ett ordinarie jobb
- 2 ordinarie timanställningar, privat arbetsgivare
- 1 ordinarie provanställning, privat arbetsgivare

Notera att alla intervjuade inte har full koll på formerna för sina anställningar eller vet om det handlar om en offentligt subventionerad anställning eller inte.

Svårigheter att förstå reglerna för försörjningsstöd och andra typer av ekonomiska stöd, ibland kombinerat med att de intervjuade själva beskriver att de inte tycker att det är enkelt att räkna/få överblick av ekonomin gör också att de har svårt att avgöra vilken typ av bidrag de får och varifrån. De litar helt enkelt på att socialtjänsten gör rätt bedömningar och

utbetalningar efter att de själva lämnat in alla underlag som efterfrågats. Framför allt i stora familjer med många barn kan den totala summan som de intervjuade får variera månad för månad vilket gör att det uppfattas som svårt att förutse exakt vad man kommer att få varje månad – och därmed också notera och härleda varifrån mindre summor kommer. Det kan vara en potentiell förklaring till att vissa kanske inte noterat att de faktiskt har fått ta del av jobbstimulansen.

Några av dem som inte uppfattar sig ha fått jobbstimulansen har haft relativt låga löner med någon tusenlapp brutto i månaden (timanställningar med få arbetade timma), vilket kan vara en anledning till att de eventuellt inte noterat detta.

"Sen jag började mitt nystartjobb får jag ut fyra, fem tusen extra i månaden jämfört med innan när jag bara hade försörjningsstöd. Om vi inte hade fått dessa pengar hade vi gått back. Men jobbstimulansen har jag aldrig hört talas om, vet inte vad det är."

"Jag får min lön, sen skickar jag in alla papper till socialtjänsten som gör beräkningar. Jag har aldrig räknat eller jämfört hur mycket jag fått, jag får se till att de pengar jag har räcker."

"Jag är inte så bra på att räkna men tror att jag får drygt 3 000 kr mer i månaden nu när jag jobbar. Det gör verkligen skillnad, det går till mina barns aktiviteter, till fotbollen och till fotbollsskor som är dyra och inte håller så länge. Någon gång har vi gått ut och ätit."

"Jag har aldrig hört talas om jobbstimulansen. Däremot märker jag att jag får ut några tusenlappar mer nu när jag jobbar än när jag bara fick aktivitetsstöd och försörjningsstöd."

2.4.2 Information om jobbstimulansen kommer sent i processen

Få av de intervjuade känner alltså till jobbstimulansen till namnet, och de som känner till den som innebörd har fått information av sin handläggare om att jobb kombinerat med försörjningsstöd innebär att man får behålla en del av lönen som inte räknas med vid beräkning av försörjningsstöd – i korthet att man totalt får mer pengar om man faktiskt jobbar. Flera har fått jobbstimulansen i fler omgångar och den är på så vis, som fenomen, känd sedan tidigare.

De intervjuade uppfattar att de informerats om jobbstimulansen i samband med att de fick sina arbeten, strax innan eller efter. Det är ingen som uppfattar att de fick denna information i samband med sin första kontakt med socialtjänsten eller i samband med att de med sin handläggare diskuterat möjligheter till egen försörjning eller olika sätt att hitta ett jobb. På så vis har jobbstimulansen inte fungerat som en drivkraft att hitta en egen försörjning utan snarare uppfattats som en positiv bonus när de intervjuade väl hittat ett jobb. En intervjuad nämner att hen fått information om jobbstimulansen genom en vän, och att hen själv lyfte möjligheten med sin handläggare. Värt att notera är dock att en majoritet av de intervjuade har haft kontakt med socialtjänsten under många år, och det är möjligt att de har fått information om jobbstimulansen tidigare men inte tagit in eller kommit ihåg den innan den aktualiserades när det väl var dags att påbörja arbetet.

Budskapet att jobbstimulansen ger en extra inkomst har alltså gått fram hos vissa men även för dem som har fått den är reglerna för omfattning inte tydliga. 10 %, 20 % och 25 % extra nämns som möjliga nivåer, men för fler är det lättare att beskriva vad den inneburit i antal extra kronor varje månad.

Som begrepp blandas jobbstimulansen ihop med andra arbetsmarknadsåtgärder och ersättningar från offentliga aktörer (kommun, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan). Att skilja mellan nystartsjobb, aktivitetsstöd, etableringsersättning, lönebidrag och olika lokala namn på kommunala arbetsmarknadsinsatser är långt ifrån enkelt.

"När jag gick på SFI fick jag lön, sedan etableringsstöd, sedan aktivitetsstöd, och jag har också fått a-kassa vissa perioder. Och försörjningsstöd. Det är svårt att hålla reda på och skilja stöden åt, och jag vet inte riktigt vad jobbstimulansen är."

"Idag har jag en vanlig timanställning i den privata sektorn, jobbar så mycket jag får men det brukar bli minst 50 % i månaden. Jag jobbade där innan corona, och hörde själv av mig till min gamla chef och arbetskamrater för att höra om de hade något jobb. Jobbstimulansen ger mig ca 2 000 kr extra i månaden. Min handläggare berättade att jag skulle få jobbstimulansen när jag fick det här jobbet, men jag kände till den sedan tidigare då jag hade den när jag hade ett nystartsjobb på en annan arbetsplats."

"Min handläggare har sagt att jag får 125 % i stället för 100 % nu när jag jobbar. Så det blir 3 000 till 4 000 extra i månaden. Annars skulle det inte gå ihop, för jag har en stor familj. Min fru jobbar inte utan går på SFI."

"Jag tycker man ska få information om jobbstimulansen i början. Lite framförhållning så att man vet om vad man har rätt till och vilka regler som gäller. Man ska i alla fall få veta det en månad innan, annars kan man bli rädd för att de ska dra av från det de andra bidrag man får."

"Jag får 20 eller 25 % extra av min lön, som de inte räknar in när jag får försörjningsstöd under 2 år. Det ger runt 2 000 kr extra i månaden. Sen stänger de av mig i 6 månader, innan jag får det två år igen. De där 6 månaderna de stänger av jobbstimulansen är jättejobbiga. Jag har haft så här i 5, 6 år nu. Jag använder pengarna till sånt som kostar extra som vinterjackor och skor. Bra skor är viktiga om man som jag har ont i fötter och rygg."

"Jag fick behålla en viss procent av lönen utan att det påverkade försörjningsstödet. Tror att det var 25 %. Det gjorde en stor skillnad, jag tror att jag fick ungefär 1 000 eller 1 500 kr mer i månaden. Det innebar att jag kunde äta lite annorlunda, och till och med köpa en pizza ibland. Och ge barnbarnen lite finare presenter. Det var dock inte under så lång tid jag fick jobbstimulansen, nästan mellan 3 och 6 månader, för sedan fick jag upp lönen och behövde inte försörjningsstöd längre."

"Min handläggare berättade om jobbstimulansen i samband med att jag fick jobbet. Sen tog det ett tag innan den kom."

"Min handläggare berättade om jobbstimulansen efter 6 månader, sedan hade jag det 2 eller 3 månader innan jobbet upphörde. Jag kände till den innan handläggaren berättade om den, jag hade hört om den från några kompisar."

2.4.3 Bra idé att premiera jobb, och kan ge stor effekt på ekonomin

Jobbstimulansen uppfattas av alla – såväl de som säger att de har fått den och de som inte säger sig ha fått den – som en god idé. Det känns rätt att de som faktiskt jobbar ska få lite mer än de som inte jobbar alls, att faktiskt anstränga sig och bidra till samhället genom att betala skatt bör komma med någon form av belöning. Givet att många har kämpat för att

komma in på arbetsmarknaden med ett med tiden alltmer sargat självförtroende finns också ett symboliskt värde i att belönas när man slutligen lyckats.

För dem som faktiskt får jobbstimulansen, och jobbar heltid, kan den också innebära en avsevärd ökning av inkomsten varje månad, upp till 5 000 kronor nämns, vilket i sig gör stor skillnad när man upplever sig leva på marginalen. Även för dem som inte får så mycket – till exempel de som inte jobbar heltid – är en extra tusenlapp varje månad mycket värd. I några familjer får också båda parter ta del av jobbstimulansen, och då blir effekten ännu större.

"Jag fick 4 000–5 000 mer i månaden med jobbstimulansen. Om man inte har så hög inkomst är det mycket, om man är i den situationen är 500 kr mycket. Jag fick det själv bara i 1,5 månad, men det gjorde ändå stor skillnad."

Givet att jobbstimulansen kommit som en positiv överraskning när mottagarna väl har fått ett jobb uppfattas den som en bonus eller premie – något man får som tack i efterhand – och det är också i liknande termer som den beskrivs. Den har alltså inte uppfattats som en drivkraft att försöka hitta ett jobb då den delen redan fallit på plats när jobbstimulansen väl blivit aktuell. Någon ensamstående mamma noterar att systemet med individuell jobbstimulans kan vara förmånligt för familjer med två föräldrar. Det känns orättvist att det inte görs individuella bedömningar då de extra pengarna ofta används till aktiviteter kopplade till barnen, och som stödet nu är utformat gynnas därför barn med två föräldrar framför barn med bara en.

"Om det är en familj som har två föräldrar så kan det bli lite som att man utnyttjar systemet. Det borde göras en individuell bedömning så det inte bara ges till vem som helst."

I jobbstimulansens namn noterar de intervjuade en implicit tanke att de som får försörjningsstöd inte vill jobba. Det retar några som menar att det är en felaktig föreställning som bygger på fördomar och bristande förståelse om varför man har försörjningsstöd och hur det känns att uppbära detta stöd. Genomgående är inställningen hos alla intervjuade att de vill jobba, och att de skulle arbeta även utan jobbstimulansen. Ett arbete kommer med så många fördelar att mycket ska till för att man inte ska ta möjligheten om den uppenbaras.

"Jag hade absolut jobbat även om jag inte hade fått de extra pengarna, arbete är ett sätt att klara sig själv och jag får ett bättre liv om jag har ett jobb. Hälsan är bättre, jag rör på mig. Jag blir mer sjuk om jag bara sitter hemma."

"Det handlar inte om att jag inte vill jobba, det handlar om att hitta jobb med vettiga villkor. Jag har försökt allt, och skulle jobba även om jag inte fick jobbstimulansen. Om man vill ha ett värdigt liv, så vill man jobba – då spelar det ingen roll om man får jobbstimulansen eller inte."

"För mig hade det inte spelat någon roll, jag hade velat jobba i alla fall. Om jag inte har jobb är det ett sånt tryck på en, man ska skicka in kontoutdrag, fakturor och information om man har andra konton och sånt. Även om jag får en viss del försörjningsstöd nu så minskar det här trycket när jag har ett jobb. Det är så skönt att kunna betala räkningar själv utan att de ska gå via socialen."

"Folk vill jobba, tjäna pengar, bli självförsörjande få respekt. Det finns en felaktig bild av att invandrare inte vill jobba, tyvärr hade den bilden bara blivit värre."

"Att folk ska känna sig motiverade att söka jobb. En del har ju attityden att "du är ju en sån där som lever på bidrag" men det är ingenting jag vill lyssna på. Det är så många som inte kan förstå, "du kan ju inte leva på ekonomiskt bistånd". Folk tror att man måste gjort något för att hamna i den här situationen."

De intervjuade ser alltså inget behov av någon stimulans för att arbeta, utan bristen på varaktig försörjning för egen del har sin förklaring i helt andra orsaker.

- **Utmaningen är många gånger att faktiskt hitta ett jobb och en arbetsgivare givet sin kompetens, erfarenhet och kapacitet**
 - Flera av de jobb som kvalificerat för jobbstimulansen är arbeten som de intervjuade fått genom olika stödinsatser, dvs det handlar inte om jobb de hittat på egen hand – på så vis har en stimulans inte hjälpt dem att ta ett arbete.
 - Har man väl ett jobb är det inte heller givet att man kan välja eller öka sin arbetstid, det är arbetsgivaren som bestämmer den delen. Utmaningen för dem som själva har timanställningar är att de inte får fler timmar, eller inte orkar fler timmar givet det upplevda hälsoläget.
- **Jobbet i sig är så viktigt att de själva menar att det skulle ta det oavsett om de fick jobbstimulansen eller inte** (se sektion 2.3.1 om inställningen till jobb)
 - Förutsättningen för att få försörjningsstöd är för övrigt att man söker och tar de jobb som står till förfogande – så alternativet att tacka nej finns egentligen inte, påtalar fler av de intervjuade.

"Jag skulle jobba även om jag inte fick jobbstimulansen. Om jag fick fler timmar skulle jag ta dem direkt, men det är inte så lätt att få dem. Jag tror att de flesta vill jobba och är ärliga, men det är klart, det kan variera mycket."

"Jag tackar aldrig nej till fler timmar, jag ställer upp med kort varsel om det går. Jag jobbar 6 timmar med frukostpasset på morgonen och får nu frågan om jag kan vara med på julbordet på kvällen. Ibland orkar jag inte båda dessa pass, så då kan jag tacka nej. Jag har inte tänkt på att jag får mer genom jobbstimulansen om jag jobbar, däremot är det stor skillnad om jag jobbar eller får a-kassa, jobbet ger ungefär 140 kr i timmen och a-kassan bara 100 kr."

"Den borde uppmuntra folk att jobba mer varje månad om man till exempel har en timanställning, man får ju behålla mer pengar ju mer man jobbar. För den som har en timanställning gör ju 2 timmars extra arbete effekt direkt. Det är en stark poäng att få bonus varje månad – den vill man behålla till varje pris."

Det jobbstimulansen möjligtvis skulle kunna åstadkomma – och då talar de intervjuade mer om andra i liknande situationer än sin egen faktiska situation här och nu – är att:

- **Stimulera den som är timanställd att om möjligt jobba fler timmar** eftersom det får direkt korrelation med plånboken.
 - Återigen, detta är i teorin möjligt men handlar i mångt och mycket OM arbetsgivaren erbjuder möjlighet att arbeta fler timmar.
- **"Härda ut" på tråkiga eller dåliga arbetsplatser** är ytterligare en potentiell effekt, det är lättare att göra det om det kommer med en tydlig belöning.
 - Det finns mindre bra arbetsplatser med dåliga villkor och dålig arbetsmiljö. Om man får ett ekonomiskt incitament är det lättare att ge arbetsplatsen en andra chans och/eller att stanna kvar, brister och vantrivsel till trots.

"Tanken med jobbstimulansen är att man inte ska ge upp, att man får lite mer än normen om man jobbar och behåller jobbet."

"Jag tycker att det är kanonbra, det ger en hundra anledningar att tänka om innan man slutar ett jobb som man fått. Man håller ut längre, för bonusen eller extralönen som man får gör verkligen skillnad. Första månaden är det ofta provanställning,

och får man jobbstimulansen tänker man sig för en extra gång. Även om man skulle bli trakasserad på jobbet försöker man hålla ut för att inte förlora de där pengarna – de är en så värdefull komplettering.”

”Om man är intresserad av jobbet hoppar man på det även oavsett om man får stödet. För den som är mer tveksam till ett jobb kan jobbstimulansen vara en anledning till att inte tveka utan direkt hoppa på jobbet. Även om man inte tycker om det hoppar man kanske på det för att få de extra pengarna.”

2.4.4 Jobbstimulansen stärker ekonomin – barnen prioriteras

Alla intervjuade har vid intervju tillfället fortsatt försörjningsstöd, som enda grund för försörjning eller som komplement till lön och andra ersättningar och förmåner som a-kassa, barnbidrag, sjukpenning etc (en person uppger att hen klarar sig på sin timanställning och upplever att hen personligen inte får försörjningsstöd, men är del av en familj med behov av försörjningsstöd eftersom partnern inte arbetar).

Oavsett inkomst vittnar alla om att det är tufft att klara sig och i takt med de senast årens prisökningar har det blivit än svårare att få privatekonomin att gå ihop. Otaliga konkreta exempel ges på hur framför allt kostnaderna för mat men också el och hyra skjutit i höjden. Uppfattningen är att bidrag, och de normer de bygger på, inte har höjts i samma takt som inflationen har ökat.

”Igår köpte jag flingor, fil och lite grönsaker här på Lilla Coop. Det kostade 240 kr, men brukade kosta 150 kr”.

”Det är svårt att klara sig, allt blir dyrare men försörjningsstödet höjs inte. Jag bor ensam i en trea som kostade 5 000, nu kostar den 7 300. Socialtjänsten säger att jag ska hitta en mindre och billigare lägenhet, men det finns inte. Jag vill ju bo närheten av barnen och mitt jobb. Jag har 3 600 kvar när alla räkningar – hyra, bredband, a-kassa och sånt är betalda.”

De som uppfattar att de får ta del av jobbstimulansen uppskattar därför hur det extra tillskottet underlättar vardagen. Fokus här ligger i alla familjer med hemmavarande barn på att i så hög utsträckning som möjligt normalisera barnens tillvaro, dvs att prioritera barns aktiviteter, behov av kläder och liknande – allt för att de ska känna sig mer jämlika ekonomiskt med sina kamrater. Sociala aktiviteter med familjen, men även vänner, är också prioriterade, även här handlar det om att känna att man är en aktiv del av en gemenskap. Kläder, fritidsintressen och det lilla extra i vardagen, som att köpa hem en pizza eller gå ut och äta, är annat som prioriteras om ekonomin så tillåter.

”Om man lever på luft är det de där pengarna som gör att man kan göra något extra. Ta med barnen på bio, köpa kläder eller kanske gå på restaurang en gång i månaden. Den gav mig extra pengar som visar att vi är vanliga människor som lever bra liv. Det gör stor skillnad för mina barn att jag kan ta med dem på bio eller gå på Leos Lekland, precis som deras kompisar. Och att vi kunde ha Netflix och ViaPlay till barnen, och låta dottern gå på simskolan.”

”Som förälder känns varenda extra krona bra för då vet man att man kan ge sitt barn det där lilla extra. Göra mitt barn överraskad. Det finns inget bättre. Barnen har inte valt situationen, det är aldrig deras fel. De ska inte behöva ta ansvar för föräldrarnas misstag. Socialtjänsten borde prioritera det. Barnen ska stå i centrum.”

”För mig ger jobbstimulansen 2 000 kr mer i månaden. Det gör stor skillnad, det gör att jag kan göra aktiviteter med mina barn som att ta med dem och simma. Inte varje vecka, men någon gång. Jag kan också köpa kläder till den äldsta, en

vinterjacka för 1 000 kr, eller en hjälm och annan sportutrustning till den yngsta. Barn ser i skolan vad andra kompisar har och frågar efter det, de med. De äldre förstår att vi inte har så mycket pengar, men de yngre har inte fattat det än."

2.4.5 Reglerna för jobbstimulansen är svåra att förstå

Regelverket för kvalificering känner få till och få begriper det. Eftersom majoriteten av de intervjuade har haft försörjningsstöd av och till under många år ses de sex månader med försörjningsstöd som krävs för att få rätt till jobbstimulansen inte som ett hinder, däremot är det inte tydligt varför jobb inte premieras direkt.

Att åtgärden bara gäller i 24 månader väcker däremot frågor, framför allt hos några som haft jobbstimulansen av och till under många år. Då dessa intervjuade har anställningar (t ex lönebidrag på deltid) med löner som inte täcker deras försörjning har de kontinuerligt behov av försörjningsstöd. 24 månader med jobbstimulansen blir därmed normen för inkomsten, och de 6 månader den stängs av ett obegripligt "straff" som de inte förstår. Givet att standarden för livsföringen sätts under 24-månadersperioden med jobbstimulansen blir påföljande 6 månader utan en tuff period innan de återigen får en 24-månaders period med stimulansen.

Bland andra, som haft jobbstimulansen under begränsad tid, känns däremot två år som en rimlig period för att få ordning på tillvaron och hitta en mer permanent försörjning.

"Det känns orättvis att jobbstimulansen tas bort efter 24 månader, jag kände inte till den regeln. Då blir det svårt att klara sig, jag får kanske ansöka om extra medel."

"Systemet att man bara får jobbstimulansen i 2 år är bra, vid det laget borde man ha etablerat sig på arbetsmarknaden."

"Jag förstår inte varför jag inte får jobbstimulansen under de där 6 månaderna? Hur har de tänkt där? Jag får inte ihop det, det blir svårt för mig. Det är så konstigt att de tar bort det under 6 månader."

"Jag tycker nog ändå att man skulle kunna ta in det snabbare. Sätt in direkt så man fortsätter och känner "yes!" Så att man kommer på banan snabbare."

Den teoretisk möjligheten att spara jobbstimulansen uppskattas då den ger möjlighet att planera sitt liv i större utsträckning, till exempel lägga undan pengar för terminsavgifter eller större utgifter vilket försörjningsstöd inte tillåter.

"Jag vill ge mina äldre barn studiebidraget så att de kan hantera det själva. När jag får jobbstimulansen kan jag göra det, när vi bara får försörjningsstöd räknas det in i helheten och då kan jag inte ge studiebidraget direkt till barnen."

"Det som är bra med jobbstimulansen är att jag får spara den. Med försörjningsstödet får man inte ens spara 100 kr i mån för en aktivitet till barnen, då dras det av senare från det jag får då. Så att köpa ett träningskort till barn för fotboll eller gymnastik, går inte, det kostar 1 200 eller 1 500 kr per termin. Om jag sparar och betalar det blir det minus för mig på slutet. Jag hade önskat att barnen fick 1 500 kr till aktiviteter som de kunde välja bland. Om man har fyra barn går det inte ihop. När jag var ung på 90-talet var såna aktiviteter hos kommunen gratis."

2.5 Idéer om stöd för att nå egen försörjning

2.5.1 Praktik och arbetsplatsförlagd utbildning efterfrågas

Den ekonomisk ansträngda situationen och svårigheterna att hitta en varaktig försörjning bottnar för de intervjuade i utmaningar som kan handla om utbildningsnivå, språkkunskaper, bostadssituation, familjesituation, hälsa, skulder, missbruk mm. Alla delar hänger ihop men det skiljer vad olika individer ser som sitt främsta hinder i strävan efter att bli självförsörjande, eller åtminstone öka sin grad av försörjning.

Stora familjer med många barn beskriver att det – givet de krav som ställs på den svenska arbetsmarknaden för att få ett jobb med en högre lön – kommer att vara svårt att överhuvudtaget nå egen försörjning. Med det sagt önskar de ändå att i så stor utsträckning som möjligt försörja sig själva. Fortsatt komplement från försörjningsstöd innebär dock att de lyfter behovet av att anpassa normerna efter de ökande kostnaderna, vilket de upplever inte görs:

"Riksnormen har varit densamma i flera år nu, men allt blir bara dyrare och dyrare. Jag tycker att den borde anpassas i takt med att priserna ökar."

"Ska du ha en ny dator eller telefon eller glasögon är det beräknat för kostnaderna för 10 år sedan. Och det har inte heller hängt med matpriserna, när tomaterna kostade 89 kr kilot."

Det betyder att önskemålen om stöd för att öka den egna försörjningen varierar.

- **Hjälp att hitta ett stadigvarande jobb är önskemål nummer ett** – här finns större förväntning på kommunernas socialtjänst och arbetsmarknadsverksamhet än på en aktör som Arbetsförmedlingen som de flesta varit i kontakt med men få uppfattar som effektiv givet den egna situationen.
 - Praktikplatser och arbetsplatsförlagd utbildning lyfts som bra initiativ då de ger kontakter, relevant språkutbildning och möjlighet att visa vad man kan – och på så vis inte bli bortsållad direkt. Med den praktiska anknytningen kommer också en förhoppning om att vidga sitt kontaktnät och på så vis möjligheten att hitta ett mer varaktigt jobb
 - Strategisk hjälp att som nyanländ välja utbildningar där det finns en trygg arbetsmarknad, t ex olika yrken inom vården, efterfrågas
 - Om Arbetsförmedling ska vara effektiv behöver den vara närvarande. Arbetsförmedlingen får mycket kritik för att den är svåra att nå och inte uppfattas kunna erbjuda någon reell eller personlig hjälp, som arbetssökande förväntas man göra allt själva. Givet de utmaningar de intervjuade själva ser att de har uppfattar de inte det som en framkomlig väg
 - Värt att notera är att ingen nämner någon typ av ekonomiska incitament för på så vis öka graden av försörjning via eget arbete

"När jag kom till Sverige visste jag inte vilka utbildningar som ger trygga och bra jobb. Jag önskar att jag hade fått hjälp att tänka rätt här och ha en strategi, att t ex utbilda sig till undersköterska för då finns det alltid jobb med vettiga villkor."

"Drömmen är en yrkesutbildning som leder till jobb, allra helst en utbildning som helt eller delvis sker på en arbetsplats så att man får in en fot på arbetsmarknaden och har en chans att få vara kvar. Till exempel till grävmaskinist."

"Ska jag klara mig utan försörjningsstöd behöver jag ett bättre betalt jobb med ett bättre kontrakt som ger mig fler timmar. Nystartsjobb hjälper inte, där får man jobba mycket till en lägre lön än andra."

- **Hjälp att hitta en vettig bostad.** I särskilt storstadsområdena är bostadssituationen utmanande – att vara hänvisad till en dyr och otrygg andrahandsmarknad stressar och primärt önskar de intervjuade hjälp att hitta en bostad med överkomlig hyra.
 - Idealt önskar de intervjuade att socialtjänsten skulle kunna hjälpa till här, även om de flesta förstått att det inte ligger inom socialtjänstens nuvarande ansvarsområde.
 - Förhoppningen är att med en ordnad bostadssituation kommer det att finnas mer tid och energi att fokusera på att hitta sin plats på arbetsmarknaden.

"Jag bor idag i andra hand, om jag kunde få förstahandskontrakt skulle det vara billigare och tryggare. Det är jätteviktigt för mig."

"Jag blev vräkt från en lägenhet för att jag bodde i en för stor lägenhet när jag hade ekonomiskt bistånd. Jag skulle ha behövt hjälp att byta min lägenhet till något jag kunde ha råd med. Men det fick jag inte."

- **Hjälp med hälsan och att få vård.** Hälsan beskrivs som en utmaning för flera av de intervjuade. Den fysiska hälsan sviktar med åren och flera beskriver sjukdomar som begränsar dem. Här uppfattas värden erbjuda hjälp, även om den alltid kan bli bättre. Med psykiska problem är möjligheten till hjälp mer utmanande.
 - Här finns en tydligare insikt hos de intervjuade att ansvaret ligger utanför socialtjänstens ansvarsområde, även om de idealt skulle kunna hjälpa till att hitta rätt vårdinstanser.

"Det jag tror skulle hjälpa mig mest är om jag kunde få en utredning hos psykiatri. Jag tror att jag har ADD, det påverkar min sömn och koncentrationen, att jag inte kan styra mina tankar. Men jag har aldrig fått någon utredning där."

- **Hjälp med samordning mellan olika myndigheter och insatser.** Arbete, bostad och hälsa hör ihop.
 - Att själv manövrera mellan dessa insatser är svårt och idealt skulle stödet samordnas. Till viss del fyller idag socialtjänsten detta behov, men inte helt och fullt.

"Bästa hjälpen för att gå från försörjningsstöd till egen försörjning är hjälp att få jobb, att få möjligheter. Mest av allt vill jag ha hjälp så att min make hittar ett jobb. Här är det så konstiga rutiner för det skiljer mellan olika kommuner. I kommun X får man hjälp att hitta arbete, men inte i Y där vi bor. Här säger handläggarna att det inte är mitt ansvar. Vi får inte heller någon hjälp från Arbetsförmedlingen. Jag önskar att det fanns EN person som kunde hjälpa oss. Vi fyller i blanketter, det blir fel och man måste ringa någon men vet inte riktigt vem för att det ska bli rätt."

3 Slutsatser

3.1 Inställning till försörjningsstöd och arbete

Att försörja sig genom eget arbete är de intervjuades mål. Flera noterar dock att det inte är realistiskt givet begränsade förutsättningar – bristande språkkunskaper och förankring i det svenska samhället, ohälsa och stora familjer innebär att det upplevs inte vara möjligt. Med det sagt är ändå ambitionen att försörja sig själv genom att arbeta i så hög utsträckning som möjligt. Arbete ger en frihet och ett sammanhang som är högt värderat av de intervjuade, även om arbetsinkomsten behöver kompletteras med försörjningsstöd.

Den ekonomiska situationen beskrivs som ansträngd av alla intervjuade, och framför allt nämns att den blivit tuffare de senaste åren i takt med prisökningar som inte upplevts kompenseras med ökade nivåer på försörjningsstöd, andra bidrag och även löner. En ökning av normen för försörjningsstöd, som ska täcka utgifter som mat, efterfrågas. Sammantaget betyder det också att öknings av inkomsterna upplevs ha blivit än mer betydelsefulla.

3.2 Erfarenhet och attityd till jobbstimulansen

Få känner till jobbstimulansen till namnet, även om fler känner till dess innebörd och ser att de själva har eller har fått jobbstimulansen när den beskrivs i detalj. Genomgående är dock att de intervjuade anger att information om jobbstimulansen getts i samband med ett arbete redan varit aktuellt. När och hur informationen getts tycks beroende av respektive socialtjänst eller handläggare, det finns ingen tydlig systematik i informationen om jobbstimulansen till biståndsmottagarna. Då den aktualiseras först när någon typ av anställning finns fungerar jobbstimulansen inte som en drivkraft att söka arbete, eller öka antalet arbetade timmar utan den upplevs snarare som en premie för att man faktiskt arbetar.

Ur det perspektivet är jobbstimulansen uppskattad. Det intervjuade ser en logik i att man på något sätt ska premieras för att man arbetar. Framför allt är dock det ekonomiska tillskottet, som för vissa individer och familjer kan bli betydande, mycket betydelsefullt. Det innebär en lättnad och öppnar möjligheter att leva på en nivå som närmar sig hur man uppfattar att omgivningen, som inte får försörjningsstöd, lever. Att kunna erbjuda denna möjlighet till sina barn beskrivs av flera som den främsta styrkan med stödet, dvs att få dem att känna sig likvärdiga med sina kamrater. Att som förälder kunna visa att barnens egna önskemål prioriteras och att de inte måste visa hänsyn till eller ta ansvar för familjernas begränsade ekonomi ses som en befrielse. Även om man inte har barn bidrar de extra medel jobbstimulansen ger till möjligheten att vara en del ett större socialt sammanhang, vare sig det handlar om att delta i aktiviteter eller köpa kläder eller andra saker som gör livet bättre.

Värt att notera är att personer som har fått jobbstimulansen under många år, med undantag för 6 månaders kvalificeringsperiod mellan stimulansperioderna på 24 månader, har börjat se jobbstimulansen som en norm och beskriver det som ett obegripligt straff när den tas bort. Det vill säga som motsatsen till en premie.

De positiva effekter som jobbstimulansens extra tillskott ger är alltså mycket uppskattade. Detta till trots ser ingen att de inte skulle arbeta om stödet inte fanns. Dels ställs krav från socialtjänsten på arbete för att försörjningsstödet ska betalas ut, så att inte arbeta upplevs inte som ett reellt alternativ. Dels beskrivs arbete komma med så många positiva effekter, förutom den ekonomiska ersättningen, som de intervjuade inte vill gå miste om.

3.3 Jobbstimulansens effekt

För att summera den effekt som de intervjuade beskriver att jobbstimulansen haft för dem:

- **Då jobbstimulansen är okänd** – såväl till namnet som till sin innebörd innan ett faktiskt arbete är aktuellt – **fungerar den sannolikt inte i någon större utsträckning som en drivkraft att hitta ett arbete.**
 - Generellt syns ingen systematik i hur informationen om jobbstimulansens ges från socialtjänsten, ofta kommer den i direkt anslutning till att de intervjuade har fått ett jobb.
 - Flertalet av de arbeten som har givit de intervjuade möjlighet till jobbstimulans är också arbeten som de har fått genom hjälp av kommun eller arbetsförmedling, dvs det handlar inte om jobb som de själva aktivt har sökt.
 - Med det sagt har de intervjuade sökt andra jobb som de inte har fått och i hög grad visat intresse för de möjligheter till anställning, utbildning och praktik som givits. Trots detta beskriver de betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.
- **Teoretiskt är jobbstimulansen en drivkraft att öka antalet arbetade timmar** om man till exempel har en timanställning – **i praktiken leder den enligt de intervjuade inte till fler arbetade timmar, åtminstone inte för dem själva.**
 - De intervjuade beskriver att de som kan jobba mer gärna skulle göra det, men hindret är alltså att arbetsgivaren inte erbjuder fler timmar.
 - I situationer där det faktiskt är möjligt att öka antalet arbetade timmar ses dock jobbstimulansen som en reell drivkraft och uppfattningen är också att den skulle kunna fungera så för andra som har den typen av arbeten.
- **Jobbstimulansen blir en mycket uppskattad bonus för att man jobbar**, dvs en ekonomisk premie som kommer med arbetet.
 - Som sådan är den högt skattad, och för vissa även en summa som genom sin storlek gör avsevärd skillnad.
 - Jobbstimulansen innebär att man kan unna sig något – och det handlar framför allt om aktiviteter som gör att man kan delta i olika sociala sammanhang.
 - Alla intervjuade som har barn prioriterar deras aktiviteter och behov när det finns extra pengar, och här är tillskottet från jobbstimulansen mycket betydelsefullt
 - Det uppfattas av de intervjuade som vettigt att på något sätt premieras för att man faktiskt arbetar jämfört med att få samma summa om man inte arbetar.
- **Reglerna för jobbstimulansens** (kvalificeringsperiod på 6 månader och stimulansperiod 24 månader etc) **upplevs svåra att förstå** och tillsammans med att flera intervjuade får andra typer av bidrag och i sak inte känner till just jobbstimulansen **kan det hända att mottagare får stimulansen utan att vara medvetna om den.**
 - Många av de intervjuade biståndsmottagarna får andra bidrag – försörjningsstöd, barnbidrag, bostadsbidrag, a-kassa etc – och tillsammans skapar det en komplex bild av inkomsterna där det kan vara svårt att se och värdera de olika delarna. Ansvar för att helheten blir korrekt lämnas till socialtjänsten.
 - För personer som får jobbstimulansen kontinuerligt under många år blir de sex månader som den tas bort obegripliga.



Prismätning av livsmedel

Sammanfattning

På uppdrag av Regeringskansliet genomförde Konsumentverket i februari 2024 en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel.

Konsumentverket prismätte de billigaste produkterna i respektive butik, och ingen hänsyn togs till exempel för köttets ursprung eller ekologisk märkning. Olika typer av erbjudanden har inkluderats i prismätningen för att få det lägsta priset för respektive livsmedel. Konsumentverket har beräknat och sammanställt de nya livsmedelskostnaderna på motsvarande sätt som myndigheten redovisar livsmedelskostnader inom dess ordinarie beräkningar av hushållens kostnader.

Matpriskollen Sverige AB har på uppdrag av Konsumentverket genomfört prismätningar i 64 butiker över hela Sverige under veckorna 8–10 2024. Mätningarna genomfördes i närbutiker såväl som stormarknader inom kedjorna ICA, COOP, Willys, Hemköp, City Gross och Lidl. Butikerna valdes utifrån geografisk fördelning och population men även utifrån vilken marknadsandel de olika kedjorna har.

En jämförelse mellan den nya prismätningen och Konsumentverket beräknade livsmedelskostnader för 2024 visar att Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel blir drygt 20 procent billigare när hänsyn tas till billigaste pris för respektive livsmedel. Skillnaden beror sannolikt på att Konsumentverket inte inkluderar erbjudanden i sina ordinarie prismätningar och att prismätningen endast sker på en ort samt att Konsumentverket har vissa kriterier när det gäller exempelvis ekologiska varor och svenskt kött.

Innehållsförteckning

1 Uppdraget 5

2 Genomförandet..... 6

2.1 Val av butiker..... 6

2.2 Prismätningar och kostnadsberäkningar 7

3 Resultatet..... 9

1 Uppdraget

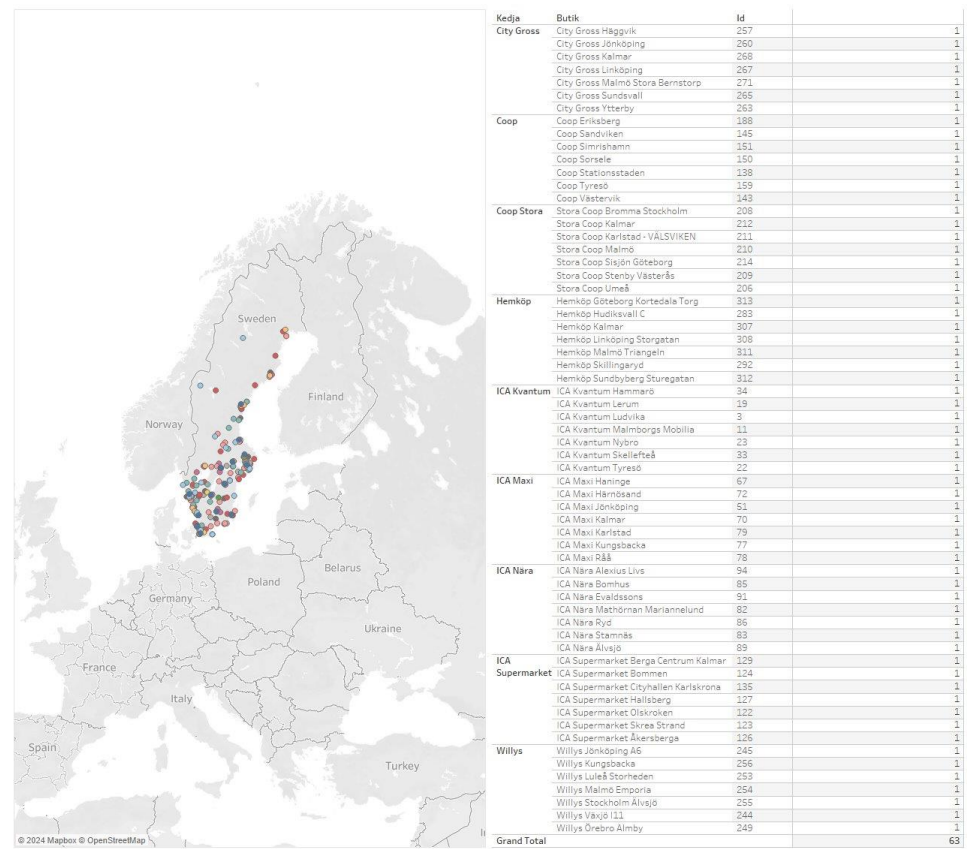
Konsumentverket tecknade en överenskommelse med Regeringskansliet i februari 2024 att genomföra en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel. Konsumentverket skulle basera beräkningarna på de billigaste produkterna i respektive butik och inkludera eventuella extrapriser. Konsumentverket skulle beräkna och sammanställa livsmedelskostnaderna på motsvarande sätt som myndigheten redovisar beräknade livsmedelskostnader inom ramen för den ordinarie redovisningen av hushållens beräknade kostnader.

2 Genomförandet

I Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel ingår ca 300 livsmedelsartiklar, inklusive artiklar för specialkost. För att få fram dagsaktuella priser på livsmedel har Konsumentverket tagit hjälp av Matpriskollen Sverige AB. Matpriskollen samlar in aktuella priser på över 60 000 artiklar från över 3000 butiker varje vecka. De har ett datasystem där priser både läggs in manuellt och läses in digitalt.

2.1 Val av butiker

Inom ramen för uppdraget har Matpriskollen genomfört prismätning i 64 butiker spridda över hela Sverige under veckorna 8–10 2024. Mätningarna genomfördes i närbutiker såväl som stormarknader inom kedjorna ICA, COOP, Willys, Hemköp, City Gross och Lidl. Prismätningen hos Lidl gjordes manuellt genom besök i en butik under vecka 8. Lidl har i stort sett samma pris i alla butiker över landet. Butikerna är valda utifrån geografisk fördelning och population men även utifrån vilken marknadsandel de olika kedjorna har.



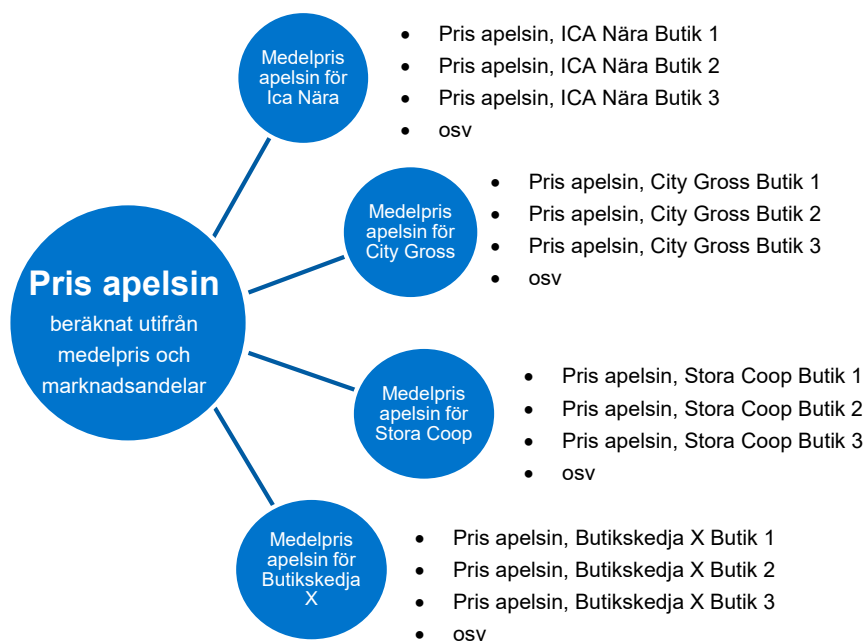
Figur 1. Geografisk spridning för de butiker som ingått i prismätningen.

2.2 Prismätningar och kostnadsberäkningar

Under tre veckor genomfördes prismätningar i de olika butikerna för att se hur olika kampanjer och erbjudanden påverkade priserna. Enligt uppdraget skulle prismätningen utgå från lägsta pris inklusive kampanjpris och medlemserbjudanden, för respektive artikel i respektive butik.

I Konsumentverkets fyra veckors matsedel ingår ekologiska mejeriprodukter samt vissa rotfrukter, svenskt kött samt MSC-märkt fisk. Ingen hänsyn togs till dessa kriterier i de nya prismätningarna utan det var lägsta pris för respektive artikel som samlades in.

För att beräkna priset för en artikel gjordes en prismätning i alla butiker, uppdelat per kedja och butikskoncept (se figur 2). Exemplet nedan visar hur priset beräknas för apelsin. Apelsin prismättes i de sju ICA Nära butiker som ingick i prismätningen och ett medelpris beräknades för apelsin för butikskonceptet ICA Nära. Utifrån medelpriserna i respektive butikskoncept och en viktning med hänsyn till marknadsandelar för närbutik respektive stormarknad beräknades ett pris för apelsin.



Figur 2. Tillvägagångssätt för att räkna ut pris för respektive artikel.

Ett fåtal artiklar som utgör en väldigt liten del av kostnaden för matsedeln prismättes, på grund av begränsade resurser, endast i en butik, oftast Willys som har relativt stabila priser över hela landet. Några artiklar som till exempel bladspenat, färsk mynta och koriander exkluderas från prismätningen eftersom de utgör ett ringa näringstillskott men bidrar till relativt höga kostnader för matsedeln.

Alla priser för respektive vecka lades in i Konsumentverkets beräkningssystem för att få fram månadskostnaden för matsedeln. Utifrån de tre prismättningsperioderna beräknades en genomsnittlig månadskostnad för matsedeln.

3 Resultatet

De tre prismätningarna resulterade i tre olika månadskostnader för matsedeln, se figur 3. Det var ingen större skillnad i månadskostnad mellan de tre prismätningarna. För vuxna skiljde det enbart 40 kr (drygt en procent) mellan de olika veckorna. Vid en jämförelse mellan den genomsnittliga månadskostnaden för de tre veckorna och Konsumentverkets beräknade livsmedelskostnader för 2024 var Konsumentverkets beräkningar drygt 800 kr dyrare för vuxna, eller drygt 20 procent. Skillnaden beror sannolikt på att Konsumentverket inte inkluderar erbjudanden i sina prismätningar och att prismätningen endast sker på en ort samt att Konsumentverket har kriterier som ska uppfyllas när det gäller ekologisk mat samt svenskt kött etcetera. Några artiklar exkluderades även i de tre prismätningarna, vilket redogjordes för i föregående kapitel.

Genomsnittlig kostnad för vecka 8-10 2024

| Livsmedelskostnader | 6-11 mån | 1 år | 2-5 år | 6-9 år | 10-13 år | 14-17 år | 18-30 år | 31-60 år | 61-74 år | 75 år |
|-------------------------------|----------|-------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| All mat lagas hemma | 870 | 1 067 | 1 233 | 1 860 | 2 333 | 2 810 | 3 080 | 2 900 | 2 603 | * |
| ... förutom lunch på vardagar | 610 | 803 | 953 | 1 450 | 1 830 | 2 200 | 2 413 | 2 273 | 2 040 | * |

Prismätning vecka 8

| Livsmedelskostnader | 6-11 mån | 1 år | 2-5 år | 6-9 år | 10-13 år | 14-17 år | 18-30 år | 31-60 år | 61-74 år | 75 år |
|-------------------------------|----------|-------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| All mat lagas hemma | 870 | 1 070 | 1 240 | 1 870 | 2 350 | 2 830 | 3 100 | 2 920 | 2 620 | * |
| ... förutom lunch på vardagar | 610 | 810 | 960 | 1 460 | 1 840 | 2 210 | 2 430 | 2 290 | 2 050 | * |

Prismätning vecka 9

| Livsmedelskostnader | 6-11 mån | 1 år | 2-5 år | 6-9 år | 10-13 år | 14-17 år | 18-30 år | 31-60 år | 61-74 år | 75 år |
|-------------------------------|----------|-------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| All mat lagas hemma | 870 | 1 070 | 1 230 | 1 860 | 2 330 | 2 810 | 3 080 | 2 900 | 2 600 | * |
| ... förutom lunch på vardagar | 610 | 800 | 950 | 1 450 | 1 830 | 2 200 | 2 410 | 2 270 | 2 040 | * |

Prismätning vecka 10

| Livsmedelskostnader | 6-11 mån | 1 år | 2-5 år | 6-9 år | 10-13 år | 14-17 år | 18-30 år | 31-60 år | 61-74 år | 75 år |
|-------------------------------|----------|-------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| All mat lagas hemma | 870 | 1 060 | 1 230 | 1 850 | 2 320 | 2 790 | 3 060 | 2 880 | 2 590 | * |
| ... förutom lunch på vardagar | 610 | 800 | 950 | 1 440 | 1 820 | 2 190 | 2 400 | 2 260 | 2 030 | * |

Konsumentverkets beräknade livsmedelskostnader för 2024

| Livsmedelskostnader | 6-11 mån | 1 år | 2-5 år | 6-9 år | 10-13 år | 14-17 år | 18-30 år | 31-60 år | 61-74 år | 75 år |
|-------------------------------|----------|-------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| All mat lagas hemma | 1 090 | 1 220 | 1 630 | 2 380 | 2 990 | 3 600 | 3 940 | 3 710 | 3 330 | * |
| ... förutom lunch på vardagar | 750 | 910 | 1 260 | 1 850 | 2 320 | 2 800 | 3 070 | 2 890 | 2 590 | * |

Skillnad mellan KOVs beräkningar och genomsnittlig kostnad för v 8-10 i kronor och procent

| Livsmedelskostnader | 6-11 mån | 1 år | 2-5 år | 6-9 år | 10-13 år | 14-17 år | 18-30 år | 31-60 år | 61-74 år | 75 år |
|-------------------------------|----------|------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| All mat lagas hemma | -220 | -153 | -397 | -520 | -657 | -790 | -860 | -810 | -727 | * |
| | -20% | -13% | -24% | -22% | -22% | -22% | -22% | -22% | -22% | * |
| ... förutom lunch på vardagar | -140 | -107 | -307 | -400 | -490 | -600 | -657 | -617 | -550 | * |
| | -19% | -12% | -24% | -22% | -21% | -21% | -21% | -21% | -21% | * |

* Beräkningarna görs utifrån de nordiska näringsrekommendationerna, och dessa sträcker sig endast upp till 74 år.

Figur 3. Livsmedelskostnader för de olika prismätningsveckorna 2024.

Överväganden och beräkningar vid utformningen av en ny riksnorm

I denna bilaga redovisas vissa överväganden och beräkningar som gjorts vid utformningen av förslaget på en ny riksnorm.

Som framgår av utredningens utgångspunkter i avsnitt 8.9.1 har utredningen valt att utgå från dagens riksnorm och från Konsumentverkets beräkningar av rimliga hushållskostnader. Riksnormen utgör en del av välfärdssystemets yttersta skyddsnät, medan Konsumentverkets referensvärden ska beskriva en rimlig konsumtion oberoende av hushållets inkomst. De har således olika syften och behöver därmed inte ligga på samma nivå.

Utredningen har eftersträvat en modell för riksnormen som ska underlätta handläggningen för socialtjänsten. Det innebär att utredningen har valt att göra några förenklingar i relation till hur Konsumentverket redovisar sina referensvärden. I denna bilaga redovisas överväganden och konsekvenser vid val av i vilken grad kostnader ska schabloniseras.

De förslag utredningen lämnar för riksnormen ska vara kostnadsneutrala. Utredningen tolkar det som att kommunernas totala kostnad enligt förslaget om riksnormens belopp ska vara oförändrad jämfört med enligt dagens regelverk. I denna bilaga beskrivs den metod som används och de svårigheter som finns när det gäller att bedöma kostnaden.

Avslutningsvis görs en översiktlig jämförelse mellan Konsumentverkets referensvärden, den nuvarande och den föreslagna riksnormen avseende beloppen för personliga och gemensamma hushållskostnader. En mer detaljerad beskrivning av vilka kostnader som ska täckas av den nya riksnormen samt skillnaden mellan denna och Konsumentverkets referensvärden görs i avsnitt 8.9.4.

Schabloniserade kostnader innebär en avvägning mellan enkelhet och hänsyn till individuella behov

Konstruktionen av riksnormen innebär att schabloniserade kostnader anges för ett antal kostnadsposter och med belopp som anges för olika grupper. Denna modell innebär att schablonbeloppen och därmed riksnormen är beräknade på ett visst sätt, men individen kan själv välja vad pengarna ska användas till. På så sätt beaktas individens preferenser.¹

Överväganden och konsekvenser vid val av i vilken grad kostnader ska schabloniseras

Ett helt individuellt fastställt system för det ekonomiska biståndet skulle ge förutsättningar att ta stor hänsyn till den enskilda individens och hushållets behov. Ett sådant system riskerar dock att leda till ökad administration och ökat behov av att göra prövningar kring vilka utgifter som är godtagbara och inte – och därmed ökade kostnader för kommunen. Detta talar för en modell med schabloniserade kostnader.

En modell med *få* kostnadsposter och gruppindelningar underlättar handläggningen av försörjningsstödet och gör den mer transparent. Samtidigt innebär färre behovsrelaterade gruppindelningar att varje grupp kommer att kunna omfatta ett större spann av olika behovsnivåer. En modell med *fler* kostnadsposter och en mer finfördelad gruppindelning ökar förutsättningarna för att ta hänsyn till hur behoven varierar mellan grupper.

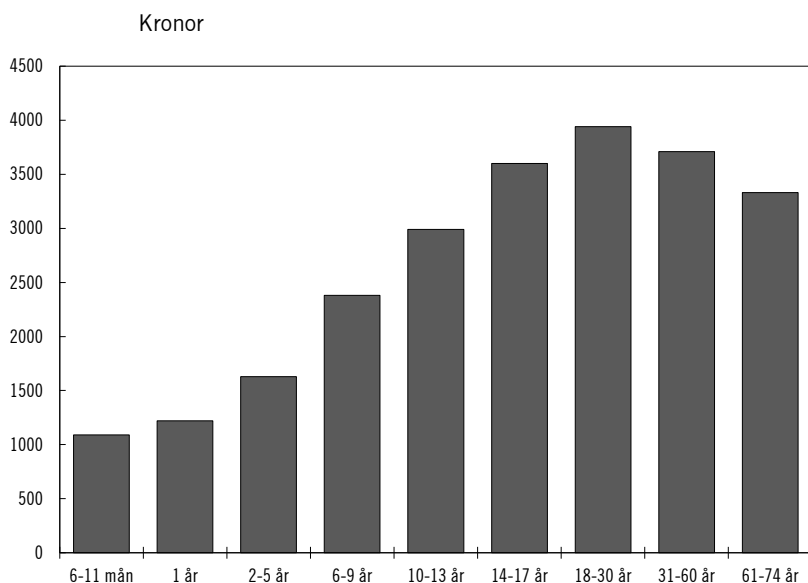
Vid konstruktionen av en modell för försörjningsstödet behöver det därför göras en avvägning mellan graden av rättvisa (bistånd efter individuella behov) och enkelhet (schabloniserad ersättning). För riksnormen innebär detta i praktiken att ta ställning till om kostnadsbeloppen ska anges med en mer finfördelad modell, exempelvis många åldersgrupper och göra skillnad mellan kvinnor och män, eller en enklare modell med färre gruppindelningar.

En gruppindelning innebär att det inom varje grupp kan finnas ett spann av olika behovsnivåer. Detta kan illustreras av Konsumentverkets redovisning av livsmedelskostnader för olika ålders-

¹ Socialstyrelsen (2007) Översyn av riksnormen.

grupper. Av figur 1 framgår att livsmedelskostnaden generellt ökar med åldern.² Den beräknade schabloniserade livsmedelskostnaden för barn mellan två och fem år är enligt referensvärden densamma, 1 630 kronor i månaden. För barn mellan sex och nio år är den schabloniserade livsmedelskostnaden 2 380 kronor, det vill säga 750 kronor högre. I praktiken ökar snarare den genomsnittliga livsmedelskostnaden stegvis för varje ålder, medan den gruppindelade livsmedelskostnaden är densamma inom en åldersgrupp och ökningen mellan åldersgrupper sker med större belopp.

Figur 1 Livsmedelskostnad för olika åldersgrupper enligt Konsumentverkets referensvärden 2024



Anm.: Beloppen avser livsmedelskostnaden när all mat lagas hemma.

Källa: Konsumentverket.

² Det bör poängteras att det på individnivå kan finnas stora skillnader i näringsbehov även vid samma ålder. Den basala ämnesomsättningen, kroppsammansättningen och hur aktiv personen är spelar in, liksom graviditet och amning. Nordiska ministerrådet (2023). Nordic nutrition recommendations 2023, s. 58.

Utredningens val kring åldersindelningen och könsuppdelning samt betydelsen för beloppen

I det följande redovisas vilken betydelse det får att ha *en* åldersindelning för hemmavarande barn och skolungdom, att inte ha någon indelning i åldersgrupper för vuxna samt att inte ha könsfördelade kostnader. De belopp som används i beskrivningen är reviderade i enlighet med utredningens förslag (färre artiklar och andra priser).

Samma åldersindelning för samtliga personliga kostnader för hemmavarande barn och skolungdomar

I syfte att hålla modellen för riksnormen enkel har utredningen valt att använda samma åldersfördelning för kläder och skor, fritid och lek och personlig hygien som för livsmedelskostnader. Hur detta påverkar beloppen för hemmavarande barn och skolungdomar jämfört med om två olika åldersindelningar i enlighet med Konsumentverkets indelning i stället hade använts redovisas i tabell 1.

De allra yngsta, de som är yngre än ett år och ettåringar, påverkas inte eftersom de utgör egna grupper. Barn mellan tre och sex år ingår i samma grupp, och har samma totala belopp för de personliga kostnaderna. De som är tre eller fyra år kommer att överkompenseras med 140 kronor, medan de som är fem eller sex år kommer att underkompenseras med 140 kronor (kolumnen avvikelse i tabell 1). Generellt är den genomsnittliga över- eller underkompensationen för barn i olika åldrar relativt lite. Den största effekten av att ha samma åldersindelning avser barn som är 14 år som igenomsnitt underkompenseras med 304 kronor. I samma åldersgrupp kommer de som är 15, 16 eller 17 år att överkompenseras något (101 kronor).

Av tabellen framgår också att barn i en viss ålder kan överkompenseras i en kostnadspost och överkompenseras i en annan kostnadspost. Till viss del utjämnas detta i det totala beloppet för personliga kostnader.

Tabell 1 **Personliga kostnader för hemmavarande barn och unga i olika åldrar**

Belopp i kronor

| Ålder | Livsmedel | Kläder och skor | Fritid och lek | Personlig hygien | Summa personliga kostnader | Avvikelse |
|-----------------|--------------|-----------------|----------------|------------------|----------------------------|-----------|
| 0 år | 809 | 840 | 120 | 450 | 2 219 | 0 |
| 1 år | 992 | 824 | 240 | 711 | 2 767 | 0 |
| 2 år | 887 | 824 | 240 | 711 | 2 662 | 140 |
| 3 år | 887 | 824 | 240 | 711 | 2 662 | 140 |
| 4 år | 887 | 904 | 403 | 189 | 2 383 | -140 |
| 5 år | 887 | 904 | 403 | 189 | 2 383 | -140 |
| 2–5 år | 887 | 864 | 322 | 450 | 2 523 | 0 |
| 6 år | 1 349 | 904 | 403 | 189 | 2 845 | -59 |
| 7 år | 1 349 | 888 | 488 | 198 | 2 923 | 20 |
| 8 år | 1 349 | 888 | 488 | 198 | 2 923 | 20 |
| 9 år | 1 349 | 888 | 488 | 198 | 2 923 | 20 |
| 6–9 år | 1 349 | 892 | 467 | 196 | 2 903 | 0 |
| 10 år | 1 702 | 888 | 488 | 198 | 3 276 | -11 |
| 11 år | 1 702 | 784 | 391 | 414 | 3 291 | 4 |
| 12 år | 1 702 | 784 | 391 | 414 | 3 291 | 4 |
| 13 år | 1 702 | 784 | 391 | 414 | 3 291 | 4 |
| 10–13 år | 1 702 | 810 | 415 | 360 | 3 287 | 0 |
| 14 år | 2 046 | 784 | 391 | 414 | 3 635 | -304 |
| 15 år | 2 046 | 744 | 521 | 729 | 4 040 | 101 |
| 16 år | 2 046 | 744 | 521 | 729 | 4 040 | 101 |
| 17 år | 2 046 | 744 | 521 | 729 | 4 040 | 101 |
| 14–17 år | 2 046 | 754 | 489 | 650 | 3 939 | 0 |
| 18 år | 2 244 | 672 | 596 | 738 | 4 250 | 0 |
| 19 år | 2 244 | 672 | 596 | 738 | 4 250 | 0 |
| 20 år | 2 244 | 672 | 596 | 738 | 4 250 | 0 |
| 18–20 år | 2 244 | 672 | 596 | 738 | 4 250 | 0 |

Anm.: Beloppen har beräknats i enlighet med de principer som föreslås av utredningen.

Källor: Konsumentverket, utredningens prismätning av livsmedel och utredningens beräkningar.

Ingen indelning i åldersgrupper för vuxna

Utredningens förslag innebär att personliga kostnader för vuxna anges för ensamstående respektive sammanboende. Det görs ingen skillnad mellan vuxna i olika åldrar, och det belopp som används är

det som avser åldersgruppen 31–49 år (den största åldersgruppen bland biståndsmottagare enligt Socialstyrelsens statistik). Hur detta påverkar beloppen för vuxna i olika åldersgrupper jämfört med om Konsumentverkets åldersindelning hade använts redovisas i tabell 2. Av tabellen framgår att yngre personer underkompenseras med cirka 170–260 kronor. De äldre överkompenseras, och mer ju äldre de är. Enligt Socialstyrelsens statistik var 12 procent av de vuxna biståndsmottagarna 60 år eller äldre.

Tabell 2 Personliga kostnader för vuxna i olika åldrar

Belopp i kronor

| Ålder | Livsmedel | Kläder och skor | Fritid och lek | Personlig hygien | Summa personliga kostnader | Avvikelse från 31–49 år |
|-----------------|--------------|-----------------|----------------|------------------|----------------------------|-------------------------|
| 18–25 år | 2 864 | 672 | 287 | 738 | 4 561 | 264 |
| 26–30 år | 2 864 | 640 | 267 | 693 | 4 464 | 167 |
| 31–49 år | 2 697 | 640 | 267 | 693 | 4 297 | 0 |
| 50–60 år | 2 697 | 608 | 257 | 675 | 4 237 | -60 |
| 61–64 år | 2 421 | 608 | 257 | 675 | 3 961 | -336 |
| 65–74 år | 2 421 | 560 | 227 | 630 | 3 838 | -459 |

Anm.: Beloppen har beräknats i enlighet med de principer som föreslås av utredningen.

Källor: Konsumentverket, ny prismätning av livsmedel och egna beräkningar.

Ingen könsuppdelning

Utredningens förslag innebär att det inte ska göras någon uppdelning på kvinnor och män. Konsumentverkets huvudsakliga redovisning av hushållskostnader är inte uppdelad på kvinnor och män. På Konsumentverkets webbplats finns dock tillgång till tabeller där det för vissa poster redovisas genomsnittliga referensvärden för flickor och pojkar respektive för kvinnor och män. Det gäller från 10 års ålder för livsmedel, och från 11 års ålder för kläder och skor samt personlig hygien.

I tabell 3 redovisas det sammanlagda beloppet för livsmedel och personliga kostnader för olika åldrar med de belopp som föreslås. Beloppen är totalt högre för män än för kvinnor, vilket drivs av att referensvärdena för livsmedelskostnaderna är högre för män än för kvinnor. Kvinnors referensvärden för personliga kostnader är däremot högre än mäns.

Förslaget innebär att kvinnor i genomsnitt överkompenseras medan män i genomsnitt underkompenseras. I åldrarna 18 till 40 år motsvarar under- respektive överkompensationen cirka 130–150 kronor i månaden för personliga kostnader.

Tabell 3 Personliga kostnader för personer i olika åldrar

Belopp i kronor

| | Flickor/kvinnor | Pojkar/män | Genomsnitt | Avvikelse från genomsnitt |
|-------|-----------------|------------|------------|---------------------------|
| 11 år | 3 339 | 3 238 | 3 289 | -51 |
| 14 år | 3 565 | 3 707 | 3 636 | 71 |
| 17 år | 4 019 | 4 055 | 4 037 | 18 |
| 18 år | 4 126 | 4 387 | 4 257 | 130 |
| 25 år | 4 126 | 4 387 | 4 257 | 130 |
| 30 år | 3 691 | 3 995 | 3 843 | 152 |
| 40 år | 3 578 | 3 844 | 3 711 | 133 |
| 61 år | 3 375 | 3 557 | 3 466 | 91 |

Anm.: Beloppen har beräknats i enlighet med de principer som föreslås av utredningen.

Källor: Konsumentverket, utredningens prismätning av livsmedel och egna beräkningar.

Skalfördelar och möjligheten att hantera dem i riksnormen

Kostnaden för vissa av de varor och tjänster som ska täckas av riksnormen kan vara densamma oavsett antalet personer som bor i hushållet. I sådana fall kommer kostnaden per person för denna vara eller tjänst att bli lägre ju fler som bor i hushållet. Det innebär att det kan finnas så kallade skalfördelar. Exempel på sådana kostnader är kostnader för dagstidning eller bredband. Även möjligheten till familjeabonnemang för exempelvis mobiltelefoni innebär att kostnaden för ett ytterligare abonnemang blir lägre än för det första. I dessa fall tar såväl den nuvarande riksnormen och Konsumentverket hänsyn till skalfördelarna genom konstruktionen att gemensamma hushållskostnader anges för hushåll av olika storlek. För riksnormens kostnadsposter gäller detta för förbrukningsvaror samt dagstidning och telefon.

Det kan dock även i andra sammanhang finnas ekonomiska fördelar med att vara fler i ett hushåll. Stora hushåll har en totalt sett större budget, och kan därför lättare anpassa inköp och handla när

priset på en vara är lågt eller till och med spara till en lite buffert som kan användas för att passa på att använda erbjudanden. I ett större hushåll finns också bättre förutsättningar att köpa storpack, vilket ofta innebär ett lägre pris. Likaså minskar risken för matsvinn. Hushåll med två vuxna har jämfört med hushåll med en vuxen också bättre praktiska förutsättningar för att kunna handla ekonomiskt.

Vidare kan det i hushåll med flera barn finnas viss möjlighet att arva kläder och dela på leksaker, böcker etcetera. Detta är dock situationsbundet och svårt att beakta inom ramen för de schabloner som riksnormens personliga kostnadsposter innebär. Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom från 1994 sagt att det i och för sig förefaller rimligt att en viss besparingseffekt ofta kan uppnås i en flerbarnsfamilj men att det inte är befogat att alltid utgå från detta.³

Antagande om skalfördelar

Konstruktionen av modellen för riksnorm med personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader begränsar möjligheterna att beakta de skalfördelar som kan finnas. För kostnader för internet och telefoni och förbrukningsvaror görs detta genom att beloppen anges för olika hushållstorlekar. Utredningen konstaterar att det sannolikt finns skalfördelar även när det gäller livsmedelskostnader. För att beakta detta görs ett schablonmässigt antagande om att livsmedelskostnaden för sammanboende är 1,8 gånger högre än för ensamstående. Det kan noteras att den nuvarande riksnormen också innebär att beloppet för sammanboende inte heller är dubbelt så högt som för en ensamstående. Detta förklaras bara delvis av ett antagande om skalfördelar. Beräkningen för ensamstående baserades på livsmedelskostnaden för män, medan livsmedelskostnaden för sammanboende beräknades som genomsnittet för kvinnor och män.⁴

³ RÅ 1994 ref 80.

⁴ En del av normen för ensamstående, 100 kronor var beräknad som kompensation för de något högre livsmedelsutgifterna för ensamboende. Socialstyrelsen (2007) Översyn av riksnormen, s. 81 och 82.

Kostnadsneutralitet och simulering med Fasit-modellen

De förslag utredningen lämnar för riksnormen ska vara kostnadsneutrala. Utredningen tolkar det som att kommunernas totala kostnad enligt förslaget om riksnormens belopp ska vara oförändrad jämfört med enligt dagens regelverk.

Det är dock inte helt enkelt att avgöra vilka belopp som innebär att de föreslagna beloppen totalt sett är kostnadsneutrala. Även om kostnadsneutralitet innebär att den totala kostnaden ska vara oförändrad kommer nivån på riksnormen för vissa hushållstyper att öka och för andra att minska. I de fall nivån på riksnormen ökar är det svårt att bedöma hur många fler som kan komma att vara berättigade och söka bistånd.

Den simuleringsmodell, Fasit, som brukar användas för att beräkna effekten av regeländringar på de offentliga finanserna är mindre lämpad för att bedöma kostnadseffekterna av ändrade riksnormsbelopp. Simuleringen av ekonomiskt bistånd fungerar relativt väl för att beräkna effekten på försörjningsstöd av regeländringar vad gäller övriga transfererings- och skattesystem. Modellen har dock brister när det gäller att kalibrera ett kostnadsneutralt förslag. Det beror bland annat på svårigheten att avgöra vilka hushåll som är berättigade till ekonomiskt bistånd, exempelvis för att de har ekonomiska tillgångar. Inkomstuppgifterna i Fasit avser årsinkomster medan behovet av försörjningsstöd bedöms på månadsinkomster. Många hushåll har bara försörjningsstöd vissa månader under året, vilket gör det svårt att avgöra vilka hushåll som har en disponibel inkomst under gränsen på månadsbasis. Vidare behöver modellen avgöra vilka av dem som har ett behov av ekonomiskt bistånd som ska antas söka och därmed få biståndet. Det finns i Fasit några olika sätt att göra detta.

Simulerade resultat med olika så kallad take up

För alla hushåll, oavsett om de haft försörjningsstöd eller inte, beräknas i Fasit om hushållet är berättigat till försörjningsstöd och i så fall hur mycket. Fasit avgör vilka av de enligt modellen berättigade som ansöker och sannolikheten skattas på bland annat behovet av försörjningsstöd (beloppet). Detta görs först med nu gällande regelverk (referensalternativet) inklusive dagens riksnormsbelopp.

På totalnivå kan beloppet stämma relativt väl med det faktiskt utbetalda beloppet. Men det behöver inte vara samma hushåll som faktiskt erhållit bistånd som får det enligt modellen. Därefter görs beräkningen om, men med nya regler (riksnormens nya belopp). Effekten av regeländringen är skillnaden mellan det modellberäknade referensalternativet och det modellberäknade reformalternativet. Beräkningarna är gjorda med 2024 års regelverk med undantag av att det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av höga levnadsomkostnader inte beaktas.⁵

I tabell 4 redovisas effekten på kostnaden och antalet hushåll med försörjningsstöd med olika antaganden om vilka hushåll som tar del av försörjningsstödet när beloppen ändras (med olika så kallade take up). Resultaten illustrerar tydligt svårigheten med att simulera ett kostnadsneutralt förslag.

Det första alternativet innebär att alla som enligt modellen bedöms vara berättigade får bistånd. Det motsvarar att alla berättigade söker, och beslut om behov baseras på registeruppgifter. Detta är ett maxalternativ och skulle motsvara en ökning av kostnaderna för försörjningsstödet med 21 procent och att antalet biståndshushåll ökade med 162 procent.

Om antagande i stället är att bara de som är berättigade och som *faktiskt* fått bistånd får bistånd blir resultatet i stället att kostnaden minskar med 37 procent och antalet hushåll minskar med 122 procent. Det utgör ett minimalalternativ.

I det tredje fallet antas att endast de som är berättigade till ekonomiskt bistånd i referensfallet kan få bistånd, och att sannolikheten att söka bistånd efter regeländringarna är densamma som skattades i referensalternativet. Med detta antagande beräknas kostnaden minska med 3 procent och antalet biståndshushåll beräknas minska med 5 procent.

I det fjärde fallet har sannolikheten att söka bistånd skattats för kvartilgrupper baserade på storleken på det utbetalda beloppet. Nya regler kan innebära att personer byter kvartilgrupp och sannolikheten att söka ekonomiskt bistånd ändras. Med detta antagande beräknas kostnaden minska med 3 procent och antalet biståndshushåll beräknas minska med 1 procent. Detta är det beräkningsalter-

⁵ Datamaterialet består av ett obundet slumpmässigt urval (STAR) från den totalräknade inkomstfördelningsstatistiken för 2022 (grundåret). Data har skrivits fram till 2024 års ekonomiska och demografiska förhållanden och till de regler som gällde 2024 med Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell Fasit. Se bilaga 4 för en närmare beskrivning.

nativ (take up) som används i normalfallet vid simuleringar och som också används i utredningens simuleringar.

Av redovisningen i tabell 4 framgår hur känslig för olika antaganden effektberäkningen är när beloppen i riksnormen ändras.

Tabell 4 Resultat av simuleringar med Fasit-modellen

Kronor och procent

| | Förändring i utbetalt belopp, tkr | Förändring i utbetalt belopp, % | Förändring i simulerat antal hushåll med försörjnings- stöd, % |
|--|---|---------------------------------------|--|
| Alla berättigade får bistånd (alla söker, och beslut om behov baseras på registeruppgifter) (maxalternativet) | 4 146 | 21 | 162 |
| De som är berättigade och som faktiskt fått bistånd får bistånd (minimalalternativet) | -7 395 | -37 | -122 |
| De som är berättigade i referensfallet får (samma sannolikhet att söka som skattades i referensalternativet) | -649 | -3 | -5 |
| Sannolikheten anges för kvartiler baserade på storleken på det utbetalda beloppet. Nya regler kan innebära att personer byter kvartil och sannolikheten att söka ändras. | -497 | -3 | -1 |

Anm.: Beräkningarna är gjorda baserat på 2024 års regelverk för skatter, ersättningar och bidrag. Det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av höga levnadsomkostnader har dock inte beaktats. I beräkningen av försörjningsstödet nivå beaktas beloppen enligt riksnormen, bostadskostnaden, kostnader för hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring och medlemsavgift i arbetslöshetskassa. Antagandena följer de som används i kapitel 5.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 22) och egna beräkningar.

Alternativ beräkning på genomsnittliga månadsuppgifter

Kostnadseffekten har också uppskattats genom att använda statistiska uppgifter om antal barn i olika åldersgrupper, antal ensamstående respektive sammanboende och antal hushåll av olika storlek. Antalsuppgifterna är hämtade från analysflödesdatabasen och avser genomsnittliga antal per månad under 2023. Detta är en rent statisk beräkning som varken beaktar att ytterligare hushåll kan tillkomma eller att det finns hushåll som med de nya beloppen inte längre är berättigade till försörjningsstöd. Med denna mycket grova uppskattning blir resultatet att det ekonomiska biståndet minskar med 6,5 procent.

Jämförelse mellan Konsumentverkets referensvärden och nuvarande och föreslagen riksnorm

I detta avsnitt jämförs nivån på beloppen för personliga kostnader respektive gemensamma hushållskostnader mellan Konsumentverket⁶, nuvarande riksnorm och riksnormen enligt utredningens förslag. Jämförelsen görs för olika åldrar, ensamstående respektive sammanboende samt för olika stora hushåll.

Personliga kostnader

Utredningen har uppdragit åt Konsumentverket att genomföra en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyra-veckorsmatsedel. Artiklarna är i huvudsak desamma, men i den nya prismätningen valdes den produkt som vid mättillfället hade lägst pris i den valda butiken. Ingen särskild hänsyn togs för exempelvis köttets ursprung eller ekologisk märkning. Kostnaden för Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel blev drygt 20 procent lägre än motsvarande referensvärden för 2024.

En jämförelse mellan personliga kostnader i nuvarande riksnorm och motsvarande belopp enligt Konsumentverket, med ordinarie livsmedelskostnad, redovisas i figur 2. De grå staplarna visar skillnaden mellan nuvarande riksnorm och Konsumentverket, med ordinarie livsmedelskostnad. Som framgår är riksnormens belopp lägre än Konsumentverkets för de flesta åldrar. Störst är skillnaden för en sammanboende vuxen där riksnormen ligger nästan 5 000 kronor lägre än Konsumentverkets referensvärde. För barn i åldrarna 3 och 6 år ligger riksnormen nästan 1 000 kronor under Konsumentverkets referensvärde, medan barn i åldrarna 7–9 och 11–13 år ligger på ungefär samma nivå som Konsumentverkets referensvärde.

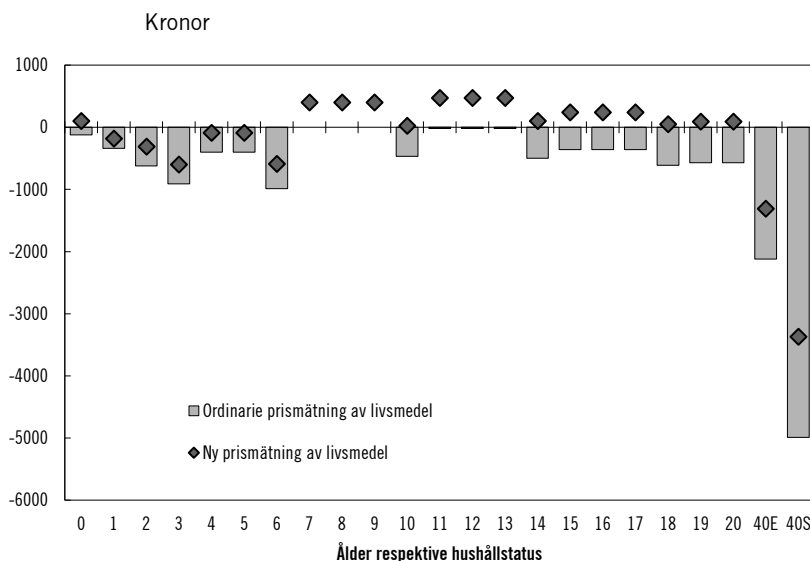
Prickarna i figuren visar skillnaden mellan nuvarande riksnorm och Konsumentverkets belopp⁷ beräknade med den nya prismätningen. Av figur 2 framgår att för barn i flera åldrar ligger riksnormens belopp nu högre än motsvarande enligt Konsumentverket.

⁶ De kostnadsposter som ingår i riksnormens personliga kostnader motsvaras av Konsumentverkets budgetpost Livsmedelskostnader samt budgetposterna Kläder och skor, Fritid och lek samt Personlig hygien där de tre senare ingår i Individuella kostnader.

⁷ Konsumentverkets belopp är beräknat som summan av livsmedelskostnaden enligt den nya prismätningen och Konsumentverkets referensvärden för kläder och skor, fritid och lek samt personlig hygien.

För barn i åldern 11–13 år ligger riksnormen exempelvis nästan 500 kronor högre än Konsumentverkets belopp. För barn som är tre eller sex år ligger riksnormen i stället cirka 600 kronor under Konsumentverkets belopp. Störst är skillnaden för en sammanboende vuxen där riksnormen ligger drygt 3 000 kronor lägre än Konsumentverkets belopp med den nya prismätningen av livsmedel.

Figur 2 Skillnad mellan personliga kostnader enligt nuvarande riksnorm och Konsumentverkets referensvärden med ordinarie respektive ny prismätning av livsmedel

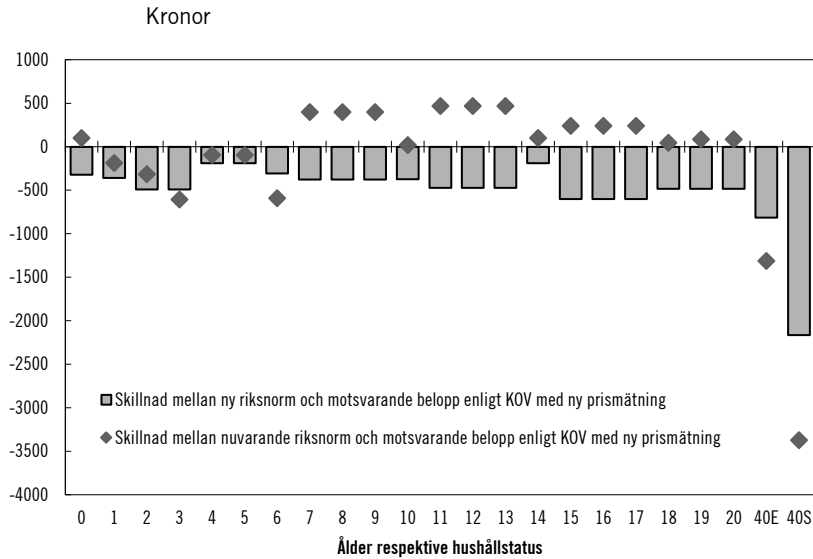


Anm.: Med 40E avses en ensamstående i åldern 40 år, och med 40S en sammanboende i åldern 40 år.

Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Av figur 3 framgår skillnaden mellan personliga kostnader enligt utredningens förslag på en ny riksnorm och beloppet enligt Konsumentverket med den nya prismätningen för livsmedel av de grå staplarna. Riksnormsbeloppen ligger fortfarande under Konsumentverkets belopp. Skillnaden är fortfarande störst för sammanboende vuxna, men har minskat till drygt 2 000 kronor. Skillnaden gentemot Konsumentverket för hemmavarande barn och skolungdomar i olika åldrar varierar mindre än de gör när jämförelsen görs med nuvarande riksnorm (de grå prickarna i figur 3).

Figur 3 Skillnad mellan personliga kostnader enligt nuvarande riksnorm respektive förslag på ny riksnorm och Konsumentverkets referensvärden (med ny prismätning av livsmedel)



Anm.: Med 40E avses en ensamstående i åldern 40 år, och med 40S en sammanboende i åldern 40 år.

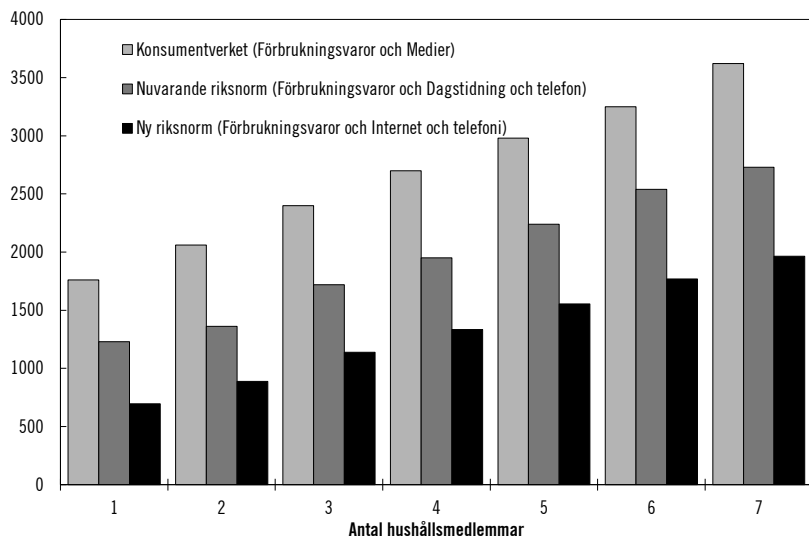
Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Gemensamma hushållskostnader

I figur 4 redovisas gemensamma hushållskostnader enligt Konsumentverkets referensvärden, nuvarande riksnorm och en ny riksnorm. Det bör noteras att vad som ska täcka enligt de olika beloppen skiljer sig åt. Konsumentverkets referensvärden för gemensamma hushållskostnader omfattar andra artiklar än de som föreslås ingå i den nya riksnormen (se avsnitt 8.9.4). Den nya normens belopp för gemensamma kostnader är lägre än beloppen enligt nuvarande riksnorm. Även beloppen enligt nuvarande riksnorm ligger lägre än motsvarande belopp enligt Konsumentverket (se avsnitt 8.6.2).

Figur 4 **Gemensamma hushållskostnader enligt Konsumentverkets referensvärden, nuvarande riksnorm och ny riksnorm**

Kronor



Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

En beskrivning av jobbstimulansen, löneinkomster och ekonomiskt bistånd¹

av

Johan Vikström²

2024-09-12

¹ Tack till Jenny von Greiff, Maria Hemström Hemmingsson, Martin Lundin, Eva Löfbom, Anna-Karin Sandén, Ulrika Vikman, seminariedeltagare på IFAU samt expertgruppen för Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet för värdefulla kommentarer.

² johan.vikstrom@ifau.uu.se, IFAU, Uppsala universitet och UCLS

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Inledning..... | 3 |
| 2 | Utformning av jobbstimulansen | 4 |
| 3 | Vilka utvärderingsfrågor är relevanta? | 7 |
| 3.1 | Inte möjligt att genomföra en effektutvärdering..... | 7 |
| 3.2 | Hur viktig är jobbstimulansen för biståndsmottagares totala inkomst?.. | 11 |
| 3.3 | Oklart om berättigade får ta del av jobbstimulansen | 12 |
| 3.4 | Tidigare studier..... | 13 |
| 4 | Data som används i studien | 15 |
| 4.1 | Datakällor | 15 |
| 4.2 | Urvalsrestriktioner | 16 |
| 5 | Löneinkomster för personer med ekonomiskt bistånd..... | 17 |
| 5.1 | Hur länge har man ekonomiskt bistånd? | 17 |
| 5.2 | Hur stora löneinkomster har de som har eller har haft ekonomiskt bistånd?..... | 19 |
| 5.3 | Ofta betydande löneinkomster i förhållande till tidigare ekonomiskt bistånd..... | 21 |
| 5.4 | Stora skillnader mellan ensamstående och barnfamiljer..... | 23 |
| 6 | Vägen från ekonomiskt bistånd till arbete | 25 |
| 6.1 | Det är ovanligt att kombinera ekonomiskt bistånd och lönearbete..... | 25 |
| 6.2 | Sammanboende med barn kombinerar ekonomiskt bistånd och lönearbete i större utsträckning..... | 27 |
| 6.3 | Ekonomiskt bistånd och arbete kombineras ofta under en kortare tid.... | 28 |
| 6.4 | Personer som lämnat ekonomiskt bistånd återkommer sällan | 30 |
| 7 | Hur påverkar jobbstimulansen individers totala inkomst? | 32 |
| 7.1 | Jobbstimulansen har liten betydelse i genomsnitt | 32 |
| 7.2 | Jobbstimulansen är viktigare för vissa grupper | 33 |
| 7.3 | Vissa personer får en större jobbstimulans | 35 |
| 7.4 | En jämförelse med en jobbpremie | 36 |
| 8 | Skillnader mellan åldersgrupper och mellan inrikes och utrikes födda.. | 37 |
| 9 | Avslutande diskussion | 39 |
| | Referenser | 42 |

1 Inledning

Jobbstimulansen ska ge personer med ekonomiskt bistånd ökade ekonomiska drivkrafter att aktivt söka och ta ett jobb. Jobbstimulansen som infördes 2013 innebär att biståndsmottagare får behålla 25 öre för varje intjänad krona i stället för att en krona dras av från det ekonomiska biståndet för varje krona i löneinkomst. För att jobbstimulansen ska skapa relevanta ekonomiska drivkrafter krävs att den ger ekonomiska drivkrafter som är relevanta för många biståndsmottagares väg till arbete. En viktig aspekt av jobbstimulansen är att den endast ökar den totala inkomsten för personer som arbetar samtidigt som de mottar ekonomiskt bistånd. Personer som direkt får ett arbete med en lönenivå som gör att de inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd får inte något ekonomiskt tillskott via jobbstimulansen. För att jobbstimulansen ska skapa omfattande drivkrafter för ökad sysselsättning krävs det därför att det är vanligt att människor kombinerar lönearbete med ekonomiskt bistånd, och att denna kombination utgör en relevant och viktig väg in på arbetsmarknaden.

Den här rapporten belyser därför de drivkrafter som jobbstimulansen skapar genom att beskriva vägen in på arbetsmarknaden för personer med ekonomiskt bistånd. Rapporten beskriver hur ekonomiskt bistånd och löneinkomster utvecklas över tid från första månaden med ekonomiskt bistånd. Vidare undersöks hur vanligt det är att kombinera lönearbete och ekonomiskt bistånd, samt hur viktig jobbstimulansen är för personers totala inkomst. Det illustrerar hur jobbstimulansen relaterar till vanliga vägar in på arbetsmarknaden och för hur många den är ekonomiskt relevant. I rapporten analyseras också om jobbstimulansen är mer betydelsefull för vissa grupper av biståndsmottagare. Slutligen görs en jämförelse av jobbstimulansen och en tänkbar jobbpremie, vilket är ett alternativt sätt att öka drivkrafterna för målgruppen att aktivt söka och ta jobb. Sammantaget visar analyserna hur ekonomiskt relevant jobbstimulansen kan tänkas vara för vägen från ekonomiskt bistånd till arbete.

Det finns ytterst få analyser av jobbstimulansen sedan tidigare. Den enda tidigare studien utgörs av Socialstyrelsens (2016) rapport som, med hjälp av enkätinformation och månadsstatistik över försörjningsstöd, visar att en relativt liten andel av försörjningsstödmottagarna (1,8 procent) tar del av jobbstimulansen. Rapporten visar också att kommunerna bedömer att jobbstimulansen inte har bidragit till att fler biståndsmottagare har börjat arbeta eller fått utökad arbetstid. Kommunerna anser även att regelverket komplicerar tillämpningen av jobbstimulansen. Utöver detta finns det ett par internationella studier som undersöker effekterna av liknande system i andra länder. Dessa studier, som beskrivs i avsnitt 3.4, indikerar att jobbstimulansliknande system

har haft begränsade effekter på arbetsmarknadsutfall. Det finns emellertid indikationer på positiva effekter för vissa specifika grupper.

Förutom att studera hur jobbstimulansen relaterar till vägen in på arbetsmarknaden undersöks i rapporten möjligheterna att genomföra en effektutvärdering av jobbstimulansen. Diskussionen visar att det saknas förutsättningar för att genomföra en trovärdig utvärdering. Det finns flera orsaker till detta: Jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet, vilket gör det svårt att hitta regioner eller grupper som kan fungera som trovärdiga jämförelsegrupper. En annan komplikation är att jobbstimulansen infördes i juli 2013. Det skapar problem eftersom sommaren är en period med speciella förhållanden (t.ex. semestrar och tillfälliga anställningar). Ytterligare en utmaning är avsaknaden av månadsuppgifter om löneinkomster före 2019, vilket gör att det inte går att i detalj studera förändringar i löneinkomster före och efter införandet av jobbstimulansen. Slutligen finns det ingen nationell registerinformation om vilka personer som får jobbstimulans, vilket gör det i princip omöjligt att fastställa hur stor andel som faktiskt tar (och har tagit) del av jobbstimulansen.

Bristen på information om vilka som erhåller jobbstimulans innebär också att andra relevanta frågeställningar inte kan undersökas. För att jobbstimulansen ska påverka sysselsättningen krävs det exempelvis att biståndsmottagarna är informerade om den och att de berättigade får tillgång till den. Det är därmed relevant att undersöka om informationen och den faktiska tillgången till jobbstimulansen varierar mellan olika grupper och regioner. Tyvärr är bristen på centraliserad information om jobbstimulansen på individ- och kommunnivå ett hinder för att genomföra även en sådan analys.

Rapporten är uppdelad i nio avsnitt med följande innehåll: I avsnitt 2 beskrivs jobbstimulansen. Avsnitt 3 diskuterar vilka utvärderingsfrågor som är relevanta undersöka och möjligheterna att utvärdera arbetsmarknadseffekter. Avsnitt 4 beskriver studiens data. I avsnitt 5 analyseras hur länge biståndsmottagarna har ekonomiskt bistånd och hur stora löneinkomster de har. Avsnitt 6 beskriver vanliga vägar in på arbetsmarknaden för personer med ekonomiskt bistånd och i avsnitt 7 beräknas hur viktig jobbstimulansen är för biståndsmottagares inkomster. Det genomförs även en jämförelse med en tänkbar jobbprenie. Avsnitt 8 studerar olika grupper och rapporten avslutas med diskussion och slutsatser i avsnitt 9.

2 Utformning av jobbstimulansen

Syftet med jobbstimulansen är att ge personer med ekonomiskt bistånd ökade ekonomiska drivkrafter att aktivt söka och ta ett jobb. Jobbstimulansen

presenterades i budgetpropositionen för 2012 och infördes den 1 juli 2013. Den innebär att 25 procent av nettolönen från arbete inte tas med i beräkningen av rätten till ekonomiskt bistånd (vid beräkningen av försörjningsstödet som är en del av det ekonomiska biståndet). Med andra ord dras 75 öre från försörjningsstödet för varje intjänad krona (netto efter skatt), i stället för en hel krona som är fallet utan jobbstimulansen. Detta reflekterar en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet, där biståndet inte enbart är kopplat till grundläggande försörjningsbehov utan också till hur mycket biståndsmottagarna arbetar. En central aspekt av jobbstimulansen är att den gör det lönsammare att arbeta samtidigt som man mottar ekonomiskt bistånd. Personer som börjar arbeta med en lön som är tillräckligt hög för att kunna försörja hushållet, och därmed inte längre är i behov av ekonomiskt bistånd, får inget ekonomiskt tillskott genom jobbstimulansen.³

För att vara berättigad till jobbstimulansen krävs att man har mottagit ekonomiskt bistånd i minst sex månader i följd (kvalificeringsperiod), antingen i samma kommun eller i en annan kommun.⁴ Det betyder att det räcker med en månads avslag för att beräkningen av kvalificeringsperioden ska börja om. Efter detta blir det möjligt att dra nytta av jobbstimulansen under en sammanhängande tidsperiod på 24 månader (stimulansperiod). Denna stimulansperiod gäller oavsett om personen i fråga använder jobbstimulansen eller inte. Det är möjligt att använda jobbstimulansen till att antingen öka sin konsumtion eller till att spara inför framtida utgifter. Om individen väljer att spara delar av jobbstimulansen påverkar inte detta sparkapital rätten till ekonomiskt bistånd under stimulansperioden.

Efter att 24-månadersperioden är över, finns möjlighet att återigen kvalificera sig för en ny stimulansperiod genom en ny sexmånadersperiod med ekonomiskt bistånd. Vid byte av bostadsort under pågående stimulansperiod övergår rätten till jobbstimulans till den nya kommunen. Vid bedömningen av rätten till jobbstimulansen måste kommunerna således ta hänsyn till ekonomiskt bistånd i andra kommuner.

Figur 1 illustrerar jobbstimulansen för en person med ett initialt försörjningsstöd på 9 000 kronor utan någon löneinkomst. Figuren demonstrerar hur inkomsten (försörjningsstöd och löneinkomst) påverkas av jobbstimulansen vid

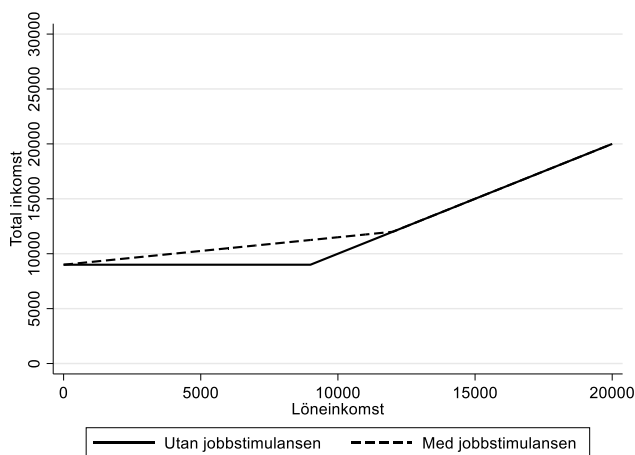
³ Formellt är jobbstimulansen en särskild beräkningsregel vid beräkning av rätten till ekonomiskt bistånd. Det innebär att inget formellt beslut fattas om jobbstimulansen.

⁴ Notera att jobbstimulansen är personlig. Det innebär att i ett hushåll med två vuxna biståndsmottagare har båda rätt till jobbstimulansen om de båda aktualiserades för ekonomiskt bistånd samtidigt. Om en person däremot först ansökte och fick ekonomiskt bistånd ensam, och sedan tillkom det en andra person till hushållet, kan personerna kvalificera för jobbstimulansen vid olika tidpunkter.

olika löneinkomster upp till 20 000 kronor.⁵ Till exempel är jobbstimulansen 1 000 kronor vid en löneinkomst på 4 000 kronor. Jobbstimulansen är som störst (2 250 kronor) vid en löneinkomst på 9 000 kronor.

Figuren visar också att jobbstimulansen leder till ett ekonomiskt tillskott för löneinkomster upp till en viss brytpunkt. Vid ett initialt försörjningsstöd på 9 000 kronor ligger brytpunkten vid 12 000 kronor. I räkneexemplet utgår alltså inte någon jobbstimulans för inkomster över 12 000. Över denna brytpunkt är personen i räkneexemplet inte längre berättigade till försörjningsstöd och hen får därför inte heller någon jobbstimulans. I exemplet krävs alltså en relativt låg löneinkomst för att inte längre kvalificera för jobbstimulansen. Som den här rapporten visar har det betydelse för hur jobbstimulansen påverkar olika gruppers inkomst.

Figur 1 Beräknad löneinkomst och ekonomiskt bistånd med och utan jobbstimulans



Not: Figuren visar beräknad inkomst i kronor (nettolöneinkomst och ekonomiskt bistånd) med och utan jobbstimulans. Beräkningen utgår ifrån ett ekonomiskt bistånd på 9 000 kronor utan löneinkomst. I exemplet antas att personen endast arbetar en månad vilket gör att hen hamnar under grundavdraget och då inte betalar någon skatt.

Nivån på brytpunkten beror på hur stort försörjningsstöd som personen/hushållet har i avsaknad av löneinkomst. Det innebär bland annat att brytpunkten för jobbstimulansen kommer variera relativt mycket mellan olika typer av hushåll. Ensamstående utan barn har i genomsnitt 5 900 kronor i ekonomiskt bistånd, vilket motsvarar en brytpunkt för jobbstimulansen på 7 900 kronor. För sammanboende med barn är brytpunkten högre. Denna grupp har i

⁵ Jobbstimulansen baseras på nettoinkomst efter skatt där skattenivån baseras på löneinkomst under hela året. I exemplet antas att personen endast arbetar en månad vilket gör att hen hamnar under grundavdraget och då inte betalar någon skatt.

genomsnitt 9 200 kronor i ekonomiskt bistånd och denna medelnivå ger en brytpunkt på 12 300 kronor. För sammanboende med barn utgår alltså jobbstimulansen även för något högre löneinkomster. Det samma gäller för ensamstående kvinnor med barn. Med ett genomsnittligt bistånd 7 500 kronor har är den genomsnittliga brytpunkten där jobbstimulans inte längre utgår 10 000 kronor.

3 Vilka utvärderingsfrågor är relevanta?

Jobbstimulansen ger under vissa villkor personer med ekonomiskt bistånd ökade ekonomiska drivkrafter att söka och ta ett arbete. Det är dock en empirisk fråga i vilken utsträckning jobbstimulansen leder till ökad sysselsättning. För att jobbstimulansen ska göra det krävs flera saker: Personer med ekonomiskt bistånd behöver vara informerade om jobbstimulansen och kvalificeringsreglerna, och faktiskt få ta del av stimulansen om de uppfyller kraven. Det krävs också att jobbstimulansen skapar tillräckligt stora drivkrafter. En förutsättning för detta är att jobbstimulansen har tillräcklig betydelse för individers totala inkomst. Slutligen måste mottagarna ha möjlighet att få och behålla ett jobb. Då krävs det att de är beredda att ta ett jobb som erbjuds, samt att de har erfarenheter och kunskaper som möter kraven som ställs på arbetsmarknaden.

I avsnitt 3 diskuterar jag viktiga utvärderingsfrågor relaterade till jobbstimulansen och de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att den ska öka sysselsättningen. Tonvikten i diskussionen ligger vid de utmaningar som finns med att studera de här frågorna. Jag sammanfattar också resultaten i tidigare studier.

3.1 Inte möjligt att genomföra en effektutvärdering

En effektutvärdering av jobbstimulansen undersöker effekten av hur jobbstimulansen påverkar olika relevanta arbetsmarknadsutfall. För att göra det krävs en jämförelse av utfall i "en värld med jobbstimulansen" med "en värld utan jobbstimulansen". Det betyder att det behövs en trovärdig jämförelsegrupp. För jobbstimulansen finns det dock flera faktorer som gör det svårt att skapa en trovärdig jämförelsegrupp. I avsnitt 3.1.1–3.1.5 diskuteras tänkbara sätt att utvärdera jobbstimulansen.

3.1.1 Matchad jämförelsegrupp på individnivå

Det är vanligt att effektutvärderingar jämför personer som får ta del av en viss insats (behandlingsgrupp) med en jämförelsegrupp bestående av jämförbara individer som inte omfattades av insatsen. En sådan jämförelsegrupp skapas ofta

med hjälp av en s.k. matchningsansats som ”matchar” varje behandlad person till en person från jämförelsegruppen med liknande egenskaper. Därefter jämförs utfall för behandlingsgruppen och den matchade jämförelsegruppen. Under vissa antaganden ger det en trovärdig effektutvärdering.

Det är dock inte möjligt att utvärdera jobbstimulansen på detta sätt. Den viktigaste orsaken till detta är att jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet. Det finns med andra ord ingen grupp av biståndsmottagare som inte påverkades av införandet av jobbstimulansen, vilket gör att det saknas en jämförelsegrupp att matcha emot.⁶

En komplicerande faktor i detta sammanhang är också att det saknas ett (nationellt) register över vilka personer som får ta del av jobbstimulansen. Det försvårar en effektutvärdering eftersom en utvärdering av en insats i normalfallet kräver att man vet vilka som fått tagit del av insatsen. Detta är extra relevant eftersom det inte är säkert att alla som faktiskt är berättigade till jobbstimulansen får ta del av den.

3.1.2 Jämförelse mellan olika kommuner

En annan möjlighet är att jämföra sysselsättningsutveckling mellan olika kommuner. En stor utmaning med ett sådant angreppssätt, precis som i fallet med en matchningsansats på individnivå, är att jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet. Det innebär att det inte finns någon kommun eller region som inte påverkades av jobbstimulansen. Om exempelvis jobbstimulansen först införts i ett par försökskommuner hade det troligen varit möjligt att undersöka effekter genom att jämföra sysselsättning i försökskommunerna och övriga kommuner före och efter reformen.

Det skulle dock kunna vara så att jobbstimulansen introducerades och tillämpas på olika sätt i olika kommuner. Jobbstimulansen kräver t.ex. att kommunerna beräknar kvalificeringstid i form av ekonomiskt bistånd från den egna kommunen och från andra kommunerna, och det kan inte uteslutas att kommunerna har delvis olika rutiner för detta. Kommunerna informerar också sina biståndsmottagare och handläggare om jobbstimulansen på olika sätt. Det är därför sannolikt att den faktiska tillgången till jobbstimulansen ser rätt olika ut i olika kommuner. En sådan variation skulle kunna utnyttjas för att ta fram behandlings- och jämförelsegrupper.

⁶ Det finns visserligen tidsgränser som styr vilka som kvalificerar för jobbstimulansen (framför allt att man måste ha haft ekonomiskt bistånd i minst 6 månader). Problemet är att alla som har haft ekonomiskt bistånd under en viss tid kvalificerar för jobbstimulansen, d.v.s. det finns inte två jämförbara individer där den ena omfattas och den andre inte omfattas av jobbstimulansen.

Denna rapport har också undersökt hur stor variation det finns mellan olika kommuner och om denna variation kan användas för en effektutvärdering. Det har dock visat sig att detta inte är möjligt. Den viktigaste orsaken till det är avsaknaden av ett nationellt register över vilka personer som får ta del av jobbstimulansen. Det gör att det inte är möjligt att beskriva och undersöka skillnader mellan kommunerna i implementeringen av jobbstimulansen på ett systematiskt sätt över tid. Om man inte vet vilka som får ta del av jobbstimulansen går det inte att veta om vissa kommuner är bättre eller sämre på att se till att alla berättigade får ta del av stimulansen.

Denna rapport har också försökt att återskapa information om erhållna jobbstimulanser från månatliga data över ekonomiskt bistånd och löneinkomster. Som diskuteras i mer detalj i avsnitt 3.4 går det dock inte att göra det på ett trovärdigt vis och sammantaget innebär detta att det inte är möjligt att använda kommunvariation för att utvärdera jobbstimulansen.

3.1.3 Använda grupper som inte tar del av jobbstimulansen

Ytterligare ett alternativ för att utvärdera arbetsmarknadseffekter är att använda skillnader i implementering mellan olika typer av biståndsmottagare. Det är exempelvis möjligt att vissa grupper, såsom personer som inte har svenska som modersmål, är mindre informerade om jobbstimulansen. Dessa skulle eventuellt kunna antas vara "behandlade" av jobbstimulansen i mindre utsträckning och därför kunna användas för att göra jämförelser. Här finns dock liknande problem som för en jämförelse mellan olika kommuner. Avsaknaden av ett nationellt register över personer som får jobbstimulansen gör att det blir svårt att på ett trovärdigt sätt identifiera faktiska skillnader i tillgången till jobbstimulansen mellan olika grupper. Det är också sannolikt att personer som faktiskt har tillgång till jobbstimulansen skiljer sig från andra grupper på flera sätt, exempelvis är det sannolikt att nyanlända får ta del av jobbstimulansen i mindre utsträckning.

3.1.4 Jämförelse före och efter införandet av jobbstimulansen

Jobbstimulansen infördes under 2013 och en tänkbar utvärderingsdesign bygger på en jämförelse av arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare före och efter att jobbstimulansen infördes. I princip jämför man då en grupp som inte tar del av jobbstimulansen (före reformen) med en grupp som tar del av den (efter reformen). Det finns dock flera anledningar till att en sådan utvärderingsdesign inte kommer fånga effekter av jobbstimulansen. En viktig anledning är att jobbstimulansen infördes mitt under sommaren 2013, och sommaren är alltid en speciell period med semestrar och tillfälliga anställningar, vilket kan skapa

kortsiktiga förändringar och variation i sysselsättning som kan vara svåra att särskilja från effekterna av införandet av jobbstimulansen.

Det är också problematiskt att använda data från tidigare år för att skatta effekterna av jobbstimulansen, exempelvis genom att jämföra sommaren 2013 med sommaren 2012, eller hösten 2013 med hösten 2012. Anledningen är att konjunkturläget och mycket annat kan förändras mellan två år, och det är nästan omöjligt att särskilja sådana förändringar från en eventuell effekt av jobbstimulansen.

En ytterligare försvårande faktor är avsaknaden av månadsuppgifter för löneinkomster före 2019. Före och efter reformen under 2013 finns det månatliga data över ekonomiskt bistånd men månadsuppgifter från Skatteverket över löneinkomster finns inte före 2019.⁷ Det innebär att det inte är möjligt att studera hur sysselsättningen förändras månad för månad, exempelvis månad för månad före och efter införande av jobbstimulansen i juli 2013. Det går visserligen att mäta månatliga förändringar av ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd, men förändrat försörjningsstöd kan bero på både arbete och andra orsaker, vilket gör det svårt att entydigt koppla förändringarna till jobbstimulansen.⁸

3.1.5 Tidsgränser som diskontinuiteter

Inom ramen för den här rapporten har också undersökts om det är möjligt att använda kvalificeringsreglerna (tillgänglighet i 24 månader efter 6 månader med ekonomiskt bistånd) för att fånga olika effekter av jobbstimulansen. Gränsen efter 6 månader innebär att personer som har haft ekonomiskt bistånd i 5 månader inte kvalificerar för jobbstimulansen medan personer med liknande egenskaper som har haft ekonomiskt bistånd i 7 månader kvalificerar för stimulansen. Det ger upphov till en s.k. diskontinuitet där biståndsmottagare med liknande egenskaper har tillgång till jobbstimulansen bara genom att de har haft ekonomiskt bistånd något längre tid.

⁷ Kontrolluppgifterna före 2020 innehåller viss information om vilka månader under året en person har haft löneinkomst. Det finns dock flera begränsningar. En är att det inte går att se hur mycket personen har jobbat under respektive månad. En annan begränsning är att information om arbetade månader är behäftade med stora mätproblem. En anledning är att en del arbetsgivare för enkelhetens skull anger att den anställde har arbetat under årets alla månader trots att hen bara arbetat under delar av året. Bedömningen är därför att dessa uppgifter inte utgör ett tillförlitligt material om man vill mäta arbete och löneinkomster på månadsbasis.

⁸ Vidare visar rapporten att det är relativt få biståndsmottagare som mottar jobbstimulansen. Detta stöds av en rapport från Socialstyrelsen (Socialstyrelsen, 2016). Den låga andelen med jobbstimulans gör det extra utmanande att särskilja effekterna av jobbstimulansen från andra förändringar, såsom konjunktur och säsongsrörelser, som inte är relaterade till införandet av jobbstimulansen.

Analyserna visar att det inte finns några avvikande mönster i löneinkomster, sysselsättning och ekonomiskt bistånd mellan individer runt gränsen efter 6 månader (se exempelvis figurerna i avsnitt 5–6). Detta kan dock inte tolkas som att det inte finns någon effekt av jobbstimulansen. Det är snarare en konsekvens av hur tidsgränsen är konstruerad. Personer som har haft ekonomiskt bistånd i 5 månader behöver bara vänta ytterligare en månad för att bli berättigad till jobbstimulansen. Det innebär att en jämförelse mellan personer före och efter 6-månadersgränsen innebär en jämförelse mellan kvalificering för stimulansen om en månad och att man redan nu är kvalificerad. Det innebär en liten skillnad i faktisk ”behandling” och förklarar varför det inte är möjligt att använda 6-månadersgränsen för att genomföra en effektutvärdering av jobbstimulansen.

Det finns liknande problem med att använda 24-månadersgränsen för när man inte längre är kvalificerad för jobbstimulansen.

3.1.6 Sammanfattande slutsats

Den sammanfattande slutsatsen är att inte går att skapa en trovärdig jämförelsegrupp baserat på skillnader före och efter reformen, utifrån kvalificeringsregler eller baserat på skillnader mellan kommuner och olika grupper. Det innebär att det inte är möjligt att göra en trovärdig effektutvärdering av jobbstimulansen. De tre största problemen är att jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet under sommaren 2013, att det saknas månadsuppgifter för löneinkomster före 2019 och att det saknas registrerad information över vilka som faktisk fick ta del av jobbstimulansen.

3.2 Hur viktig är jobbstimulansen för biståndsmottagares totala inkomst?

Även om det inte är möjligt att genomföra en renodlad effektutvärdering av jobbstimulansen finns det svar på andra viktiga frågor som kan ge insikter om hur väl jobbstimulansen fungerar. Två relevanta frågor är hur viktig jobbstimulansen är för personers totala inkomst och hur vägarna in på arbetsmarknaden ser ut för personer med ekonomiskt bistånd. För att jobbstimulansen ska öka de ekonomiska drivkrafterna för personer med ekonomiskt bistånd att aktivt söka och ta ett arbete i tillräcklig utsträckning för att påverka sannolikheten för sysselsättning, krävs det att jobbstimulansen är tillräckligt betydelsefull för den totala inkomsten. Om jobbstimulansen har liten betydelse kommer ökningen av de ekonomiska drivkrafterna vara begränsad. För att skapa betydande sysselsättningseffekter i ekonomin som helhet krävs det vidare att jobbstimulansen ger drivkrafter vid marginaler som är relevanta för *många* biståndsmottagare.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att jobbstimulansen endast ökar den totala inkomsten för personer som arbetar samtidigt som de har ekonomiskt bistånd. Jobbstimulansen påverkar inte dem som går direkt till en löneinkomstnivå som gör att de inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd. För att jobbstimulansen ska skapa omfattande drivkrafter mot ökad sysselsättning måste det därför vara relativt vanligt att personer kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd, samt att en sådan kombination utgör en relevant och viktig väg in på arbetsmarknaden.

I rapporten beskriver jag därför vägen in på arbetsmarknaden för personer med ekonomiskt bistånd. Rapporten undersöker även hur vanligt det är att kombinera ekonomiskt bistånd och lönearbete, samt belyser hur jobbstimulansen påverkar individers totala inkomst. Eftersom förutsättningarna för att få ekonomiskt bistånd och nivån på biståndet beror på antalet vuxna och barn i hushållet kommer rapporten också fokusera på olika typer av hushåll. Ekonomiskt bistånd och löneinkomster beskrivs före och efter kvalificeringsgränsen vid sex månader. Det ger en bakgrund till hur viktig jobbstimulansen är för personers totala inkomst och hur jobbstimulansen relaterar till vanliga vägar in på arbetsmarknaden. Genom att studera olika grupper kan man också få en uppfattning om jobbstimulansen är mer relevant för vissa grupper än för andra.

3.3 Oklart om berättigade får ta del av jobbstimulansen

För att jobbstimulansen ska påverka sysselsättning krävs det att biståndsmottagarna är informerade om den och att de berättigade får ta del av den. En intressant uppföljning vore därför att undersöka om andelen som får ta del av stimulansen skiljer sig mellan olika grupper och olika delar av landet. Exempelvis är det inte osannolikt att kommunerna har olika inställningar till jobbstimulansen och därför informerar om den på olika sätt. Detta kan leda till regionala skillnader som påverkar hur väl jobbstimulansen fungerar. Dessutom är det rimligt att anta att vissa grupper av medborgare har större kunskap om jobbstimulansen och dess ekonomiska konsekvenser (exempelvis personer som inte har svenska som modersmål eller mindre erfarenhet av reglerna för ekonomiskt bistånd). Kunskaper om jobbstimulansen kan också skilja sig mellan handläggare inom kommunerna.

En beskrivning av skillnader mellan grupper och över landet skulle kunna därför ge insikter som kan användas för att förbättra tillämpningen av jobbstimulansen. Jag har därför undersökt möjligheten att göra en sådan beskrivning på ett trovärdigt sätt. Liksom vid en effektutvärdering utgör dock avsaknaden av ett nationellt register över vilka som faktiskt tar del av

jobbstimulansen ett viktigt hinder.⁹ Med sådana data skulle det vara möjligt att tydligt beskriva skillnader mellan grupper och regioner.

Ett möjligt tillvägagångssätt är att försöka återskapa information om vilka som får dra nytta av jobbstimulansen från månatliga data över ekonomiskt bistånd och löneinkomster. Det innebär att man försöker härleda vilka som kvalificerar sig för jobbstimulansen genom att undersöka om försörjningsstödet minskar med 75 öre eller 1 krona för varje intjänad krona. En komplicerande faktor är dock att storleken på ekonomiskt bistånd kan variera mellan olika personer och över tid för samma person, av andra skäl än inkomstens storlek, särskilt på grund av skillnader i ekonomiskt bistånd kopplat till skäliga boendekostnader. Det skapar ett oregelbundet samband mellan ekonomiskt bistånd och löneinkomster, vilket gör det utmanande att avgöra om en person är berättigad till jobbstimulans eller inte. Inom ramen för den här rapporten har månadsuppgifter över löneinkomster och ekonomiskt bistånd samkörts för att se om det är möjligt att återskapa information om tillgång till jobbstimulansen. Slutsatsen är att detta inte går. Storleken på det ekonomiska biståndet varierar helt enkelt för mycket av andra orsaker för att det ska vara möjligt att särskilja jobbstimulansen på ett trovärdigt sätt.

I detta sammanhang är det relevant att diskutera rapporten om jobbstimulansen från Socialstyrelsen (2016). Här användes data från en enkät som skickades till kommuner för att ta reda på hur stor andel som fick jobbstimulansen, i kombination med månadsstatistik över försörjningsstöd. Slutsatsen var att en låg andel av försörjningsstödsdeltagarna (1,8 procent) tog del av jobbstimulansen, och att jobbstimulansen fördelade sig relativt jämnt mellan kvinnor och män. Dessutom fanns det barn i 60 procent av hushållen med jobbstimulans. Detta är dock en svårtolkad siffra då det saknas information över vilka som faktiskt var berättigade till jobbstimulansen, vilket förhindrade en undersökning av andelen berättigade som faktiskt tog del av stimulansen och eventuella skillnader i denna andel mellan olika grupper och regioner. Trots detta visar den låga andelen att jobbstimulansen inte är relevant för majoriteten av försörjningsstödsdeltagarna.

3.4 Tidigare studier

Socialstyrelsens rapport från 2016 undersökte även andra frågor. Bland annat ställdes olika frågor till kommunerna om jobbstimulansen. Svaren visar att en

⁹ En bidragande orsak till bristen på data över jobbstimulansen är sannolikt att stimulansen är en särskild beräkningsregel för det ekonomiska biståndet. Det innebär att det inte fattas något särskilt beslut om jobbstimulansen och det bidrar sannolikt till att det är mer komplicerat för kommunerna att rapportera in uppgiften.

del kommuner bedömde att jobbstimulansen inte har bidragit till att fler biståndsmottagare har börjat arbeta eller fått utökad arbetstid. I rapporten förs också resonemang om att jobbstimulansen kan leda till inläsningseffekter om vissa biståndsmottagare fortsätter att ta emot försörjningsstöd trots att de har egna inkomster över försörjningsstödsnivån. Vidare ansåg flera kommuner att reglerna som styr jobbstimulansen gör tillämpningen komplicerad. Det handlar bland annat om att tillämpningen av regeln som kräver att biståndsmottagare ska ha haft försörjningsstöd i nuvarande eller någon annan kommun i sex månader för att kvalificera sig för försörjningsstöd. Hanteringen av jobbstimulansen innebär också en extra administrativ uppgift för kommunerna.

Förutom Socialstyrelsens rapport finns det inga andra empiriska studier om jobbstimulansen. Det finns dock ett fåtal internationella studier som undersöker effekterna av liknande system i andra länder. Palviainen (2022) utvärderade ett finländskt system från 2002 där biståndsmottagare får behålla minst 20 procent av löneinkomsten upp till ett tak på 150 euro per månad (före 2005 var summan 100 euro). Studien fann inga sysselsättningseffekter för hela gruppen av biståndsmottagare, men vissa indikationer på positiva effekter för kvinnor. Knoef & Van Ours (2016) utvärderade ett system från 2009 i Nederländerna som riktas mot ensamstående mammor med försörjningsstöd. Bidragsmottagarna fick behålla 4 euro per arbetad timme upp till 120 euro netto per månad. Systemet testades i ett par nederländska kommuner med kommuner utan systemet som jämförelsegrupp. Resultaten visade positiva effekter för ensamstående kvinnor med utländsk bakgrund, men inte för andra ensamstående kvinnor. Det tyder på att jobbstimulansen kan vara viktigare för vissa grupper än för andra.

Matsudaira & Blank (2014) studerade system som liknar jobbstimulansen i USA. För att identifiera effekter användes en reform från 1996 som gav enskilda stater i USA rätt att utforma sina egna system. Detta skapade variation i bland annat storleken på avdraget och kvalificeringskraven (till exempel hur många månader med arbete som stödet kvarstår). Författarna fann små eller inga effekter på sysselsättningen. En viktig anledning var att väldigt få använde dessa jobbstimulansliknande stöd eftersom många lämnade försörjningsstöd helt och hållet när de började arbeta.

Sammanfattningsvis indikerar den begränsade tidigare forskningen att effekterna av jobbstimulanser sannolikt är små. En anledning är att många personer inte längre mottar ekonomiskt stöd när de börjar arbeta. Det finns dock vissa indikationer på att insatser som liknar jobbstimulansen är viktigare för grupper där det är vanligare att kombinera arbete och bistånd.

Givet den begränsade kunskapen om jobbstimulansens effekter kan det vara intressant att fundera över liknande system för andra grupper som befinner sig

långt ifrån arbetsmarknaden. Andersson (2018) undersökte till exempel en s.k. steglös avräkning för personer med sjukersättning som innebär att de får behålla hela ersättningen upp till ett fribelopp (därefter 50 procent upp till ett takbelopp) vid arbete. Studien fann inga effekter på arbetsmarknadsutfall. En viktig osäkerhetsfaktor är dock att den steglösa avräkningen infördes samtidigt som kraven för att få sjukersättning skärptes, vilket försvårar analysen. Kostol & Mogstad (2014) undersökte ett liknande system i Norge där förtidspensionärer får behålla mer av sin ersättning om de arbetar (för vissa nivåer av löneinkomst). Enligt denna studie hade ökade ekonomiska drivkrafter positiva effekter i form av ökade löneinkomster. Det fanns också stora skillnader mellan olika grupper. Personer över 50 år påverkades inte alls, och bland yngre var effekten störst för män, högutbildade och personer på en stark lokal arbetsmarknad som var mer mottagliga för de ekonomiska drivkrafterna. En möjlig förklaring är att yngre, högutbildade personer på starka arbetsmarknader har enklare att få ett arbete. Detta är i linje med att drivkrafter endast kan påverka personer som har möjlighet att få ett jobb.

4 Data som används i studien

4.1 Datakällor

För att besvara rapportens frågeställningar använder jag månadsuppgifter över löneinkomster (AGI-data), månadsdata över ekonomiskt bistånd från Socialstyrelsen samt olika individuppgifter och årliga data för andra typer av ersättningar från SCB:s register Louise. Kombinationen av månadsdata för löneinkomster och ekonomiskt bistånd är avgörande för att kunna studera vägen in på arbetsmarknaden och för att undersöka hur olika grupper kombinerar ekonomiskt bistånd och arbete. Data hämtas från IFAU:s kommundatabas. Som tidigare nämnts saknas uppgifter om vilka som faktiskt har fått ta del av jobbstimulansen. Studien inleds i januari 2020, och månadsuppgifter över löneinkomster och ekonomiskt bistånd används från denna tidpunkt fram till och med oktober 2022.

AGI-månadsuppgifterna ger information om total löneinkomst från respektive arbetsgivare. Tillsammans ger det information om total löneinkomst för varje individ för varje månad. För 2020 och 2021 används slutgiltiga inkomstuppgifter och för 2022 används preliminära inkomstuppgifter.

Månadsuppgifterna om ekonomiskt bistånd baseras på data insamlade av Socialstyrelsen. Det ekonomiska biståndet kan delas upp i försörjningsstöd och ersättning för livsföring i övrigt. Det finns också information om dem som

erhåller ekonomiskt bistånd, särskilt vilken typ av hushåll det rör sig om: män/kvinnor, ensamstående/par med och utan barn, samt information om bostadsort.

För sammanboende hushåll beräknas rätten till ekonomiskt bistånd utifrån hushållets totala ekonomiska situation och biståndet betalas ut till hushållet som helhet. För ensamboende är det okomplicerat att länka inkomst och ekonomiskt bistånd på månadsnivå. För sammanboende hushåll länkas varje vuxens persons månadsinkomst till hushållets totala bistånd och analyserar data på olika sätt. Se särskilt analysen i avsnitt 5.4 och 6.2 som studerar andelen sammanboende hushåll med minst en löneinkomst samt relaterar storleken på denna löneinkomst till storleken på hushållets totala ekonomiska bistånd.

Bakgrundsinformation om alla individer i urvalet, såsom ålder, utbildningsnivå och invandringsår, hämtas från populationsregistret Louise. Det finns även årlig information om ersättningar från olika ersättningssystem, inklusive förtidspension, a-kassa och utbildningsbidrag. Däremot saknas information om andra ersättningar (framför allt bostadsbidrag och underhållsstöd) som ofta är relevanta för personer med ekonomiskt bistånd.

4.2 Urvalsrestriktioner

Analysperioden sträcker sig från januari 2020 till oktober 2022, totalt 34 månader. Urvalet av personer är gjort så att det går att följa hur ekonomiskt bistånd och löneinkomster utvecklas under 18 månader efter *första* månaden i en ny period med ekonomiskt bistånd. Rapporten följer alltså personer och familjer som inleder en ny period (inte haft ekonomiskt bistånd under de senaste 18 månaderna) med ekonomiskt bistånd och följer dessa personer i 18 månader. Denna tidsperiod inkluderar alltså sex månader före och tolv månader efter kvalificeringsgränsen för jobbstimulansen (efter en period av sex månader med bistånd). Syftet är att kunna följa deras resa från starten med ekonomiskt bistånd in på arbetsmarknaden. Samtliga individer följs under 18 månader, oavsett om de avslutar sitt ekonomiska bistånd eller inte. Eftersom rapporten använder data till och med oktober 2022 och vill kunna täcka hela 18-månadersperioden, är studien begränsad till individer som påbörjar en ny period med ekonomiskt bistånd mellan januari 2020 och maj 2021. Totalt ingår 67 444 personer i urvalet.

Det är värt att notera att den första fasen av coronapandemin inträffar under denna tidsperiod. I en känslighetsanalys begränsas därför urvalet till personer som startar ekonomiskt bistånd under perioden augusti 2020 till maj 2021. Rapportens slutsatser förändras inte i denna analys.

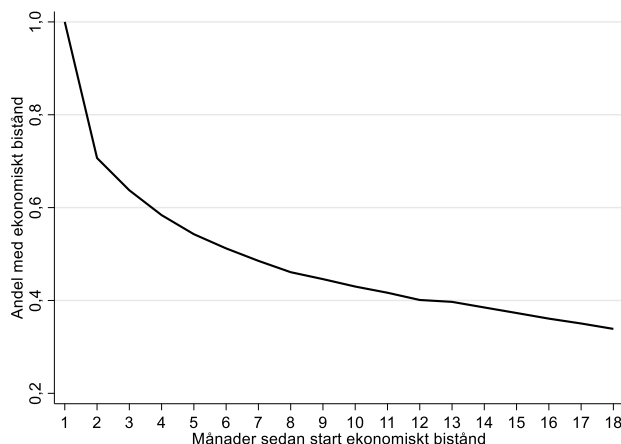
5 Löneinkomster för personer med ekonomiskt bistånd

I det här avsnittet beskrivs löneinkomsterna för de personer med ekonomiskt bistånd som ingår i urvalet som beskrevs i föregående avsnitt. Dessa personer följs under 18 månader, med fokus på löneinkomster i förhållande till ekonomiskt bistånd. Av dataskäl bortses från andra ersättningar som kan vara relevanta för personer med ekonomiskt bistånd. När det är relevant särredovisas olika hushållstyper med fokus på vanligast förekommande hushållstyperna: ensamstående män utan barn, ensamstående kvinnor utan barn, ensamstående kvinnor med barn och sammanboende med barn.¹⁰

5.1 Hur länge har man ekonomiskt bistånd?

Figur 2 anger andelen med ekonomiskt bistånd månad för månad. Andelen beräknas i förhållande till antalet som hade ekonomiskt bistånd första månaden, d.v.s. om någon lämnar ekonomiskt bistånd och senare kommer tillbaka till ekonomiskt bistånd tas de också med när andelen i figuren beräknas. Resterande analyser genomförs på liknande sätt och tillåter genomgående personer att ha bistånd/arbete och komma tillbaka till bistånd/arbete.

Figur 2 Andel med ekonomiskt bistånd över tid



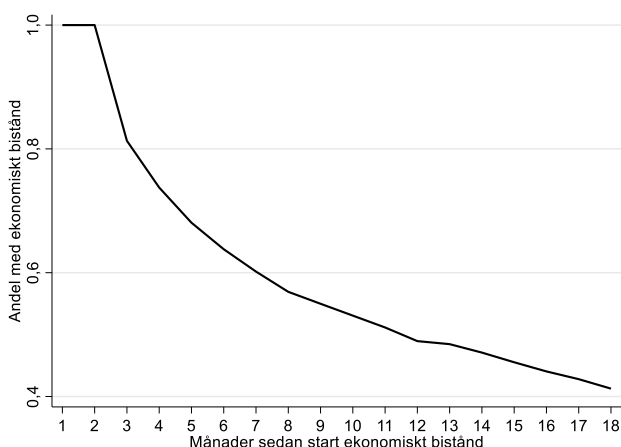
Not: Figuren visar andelen med ekonomiskt bistånd uppdelat utifrån tid sedan första månaden med ekonomiskt bistånd. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

¹⁰ Det utesluter sammanboende utan barn och ensamstående män. Dessa grupper utgör 6,6 respektive 2,3 procent av det totala analysurvalet.

Figur 2 visar att ungefär 30 procent har ekonomiskt bistånd i bara en månad. Eftersom det kan finnas speciella orsaker till den korta perioden med ekonomiskt bistånd fokuserar Figur 3 på personer som har ekonomiskt bistånd i minst två månader. Det är också detta urval som används i resterande analyser i rapporten.

Figur 3 visar att andelen med ekonomiskt bistånd som förväntat minskar över tid. Efter 6 månader har 64 procent fortfarande ekonomiskt bistånd. Efter 12 månader är denna andel 49 procent, och efter 18 månader är andelen 41 procent. Det innebär att en relativt stor andel har ekonomiskt bistånd under en relativt lång tid, men också att en relativt stor andel lyckades lämna ekonomiskt bistånd.

Figur 3 Andel med ekonomiskt bistånd över tid för personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader



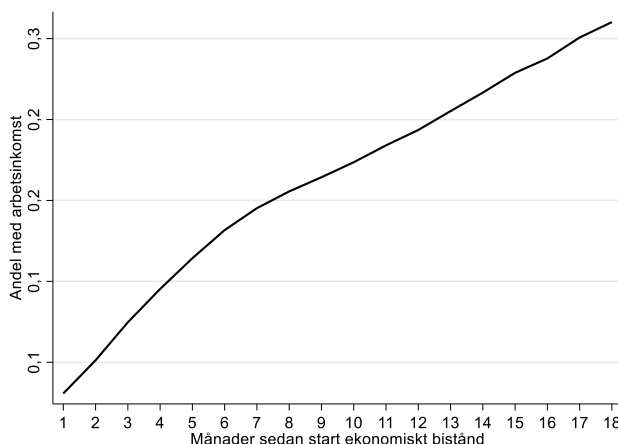
Not: Figuren visar andelen med ekonomiskt bistånd uppdelat utifrån tid sedan första månaden med ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

De som lämnar ekonomiskt bistånd kan göra det av flera orsaker, såsom att få ett jobb med tillräckligt hög inkomst, påbörja studier eller erhålla ersättning från ett annat offentligt system. Hushållets sammansättning har också stor betydelse eftersom ekonomiskt bistånd utgår till hushållet. Det betyder att exempelvis annan vuxens inkomst, skilsmässa eller nytt samboskap kan påverka det ekonomiska biståndet. Det är också möjligt att ett lönearbete kombineras med ekonomiskt bistånd. Figur 4 visar därför andelen med någon form av löneinkomst. Som tidigare studeras gruppen som initialt hade ekonomiskt bistånd. De följs i 18 månader oavsett om de har bistånd hela tiden eller inte.

Figur 4 visar att ungefär 8 procent har en löneinkomst redan under den första månaden. Eftersom urvalet inkluderar alla som under de två första månaderna

har ekonomiskt bistånd handlar det om personer med löneinkomster som inte är tillräckliga för att försörja hushållet, och således även erhåller ekonomiskt bistånd. Efter den första månaden ökar andelen med löneinkomst successivt. Efter 6 månader har 18 procent löneinkomst, och denna andel stiger till 24 procent efter 12 månader och till 31 procent efter 18 månader. Det inkluderar både tidigare biståndsmottagare som bara har löneinkomst en viss månad och biståndsmottagare som kombinerar ekonomiskt bistånd och lönearbete. Det betyder att det finns att en relativt stor andel lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete, åtminstone under de första 18 månaderna.

Figur 4 Andel med löneinkomst över tid för personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader



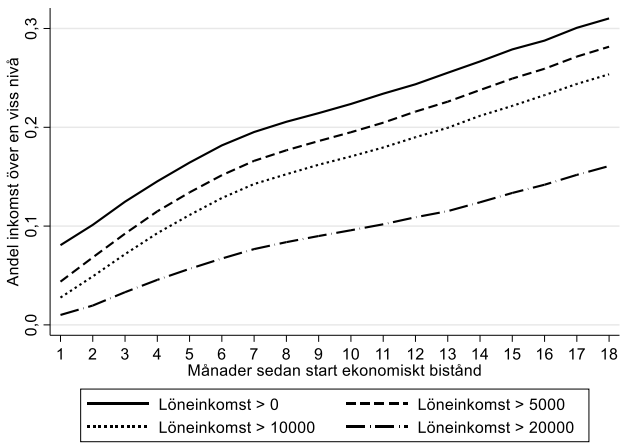
Not: Figuren visar andelen med löneinkomst uppdelat utifrån tid sedan första månaden med ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

5.2 Hur stora löneinkomster har de som har eller har haft ekonomiskt bistånd?

Nedan beskrivs hur stora löneinkomster gruppen som initialt hade ekonomiskt bistånd har och hur det förändras över tid. Det innefattar både personer som fortfarande har ekonomiskt bistånd och personer som inte längre har ekonomiskt bistånd. Inledningsvis visar Figur 5 hur stor andel som har en bruttolöneinkomst över olika nivåer. Den heldragna linjen återger mönstret från Figur 4 för andelen med någon löneinkomst. Efter exempelvis 6 månader från att biståndsmottagande började har 18 procent någon form av löneinkomst, 13 procent har en löneinkomst över 10 000 kronor och 7 procent har löneinkomst över 20 000 kronor. Det innebär att av de 18 procent som har någon form av löneinkomst har

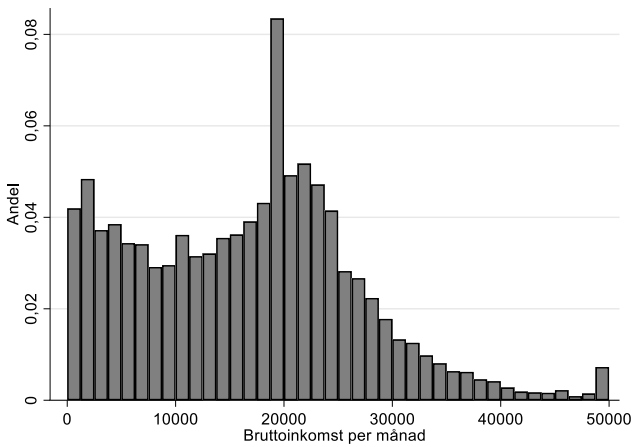
70 procent en inkomst över 10 000 kronor och 37 procent en löneinkomst över 20 000 kronor.

Figur 5 Andel med månadslöneinkomster (brutto) över en viss nivå



Not: Figuren visar andelen med en total månadsbruttolöneinkomst över en viss nivå. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 6 Histogram över bruttolöneinkomster för personer med löneinkomst efter 6 månader



Not: Figuren visar fördelningen (histogram) av bruttolöneinkomsten per månad för personer med löneinkomst efter 6 månader efter inflöde till ekonomiskt bistånd. Den sista stapeln visar andelen med en inkomst över 50 000. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 6 ger en mer detaljerad bild av spridningen av bruttolöneinkomsterna för gruppen som har löneinkomst efter 6 månader. Den visar på en relativt stor variation. Till exempel har 38 procent en bruttolöneinkomst över 20 000 kronor och 9 procent har en löneinkomst över 30 000 kronor. Medellöneinkomsten är ungefär 16 700 kronor och medianinkomsten är ungefär 17 400 kronor.

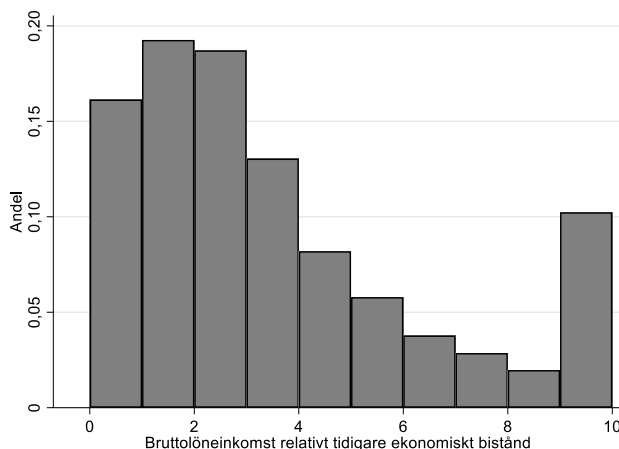
5.3 Ofta betydande löneinkomster i förhållande till tidigare ekonomiskt bistånd

Det kan också vara relevant att jämföra storleken på löneinkomsten med storleken på det ekonomiska biståndet som biståndsmottagarna hade innan de började arbeta. Det belyser storleken på löneinkomsterna ur ett annat perspektiv och kan säga något om i vilken utsträckning de som får ett arbete har en hög eller låg löneinkomst. För denna jämförelse studeras personer som inte hade någon löneinkomst under de första två månaderna men som hade en löneinkomst efter sex månader. Det är viktigt att påpeka att den här studien endast använder månadsuppgifter över ekonomiskt bistånd och löneinkomster, och att personer med ekonomiskt bistånd ofta även har andra bidrag såsom barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. Det vore därför intressant att också relatera löneinkomsterna för tidigare biståndsmottagare till totalt bidrag med och utan inkomstberoende bidrag samt till disponibel inkomst. Tyvärr saknas data för att kunna göra detta inom ramen för rapporten och det påverkar vilka slutsatser som kan dras.

I detta sammanhang tas också hänsyn till att hushållet får ett gemensamt ekonomiskt bistånd som ska täcka hushållets behov. Det komplicerar analysen att hushåll kan inkludera mer än en vuxen person. För att hantera detta relateras inledningsvis hushållets totala ekonomiska bistånd till storleken på respektive persons löneinkomst. För hushåll med en löneinkomst och två vuxna relateras med andra ord den enda löneinkomsten till hushållets totala ekonomiska bistånd före löneinkomsten. I avsnitt 5.4 studeras olika typer av hushåll på liknande sätt.

Inledningsvis jämförs bruttolöneinkomsten efter sex månader med storleken på det totala ekonomiska biståndet under de två inledande månaderna. Figur 7 visar att många personer hittar ett jobb med en löneinkomst som är högre än det tidigare ekonomiska biståndet. Till exempel har 64 procent en löneinkomst som är mer än dubbelt så hög som det tidigare ekonomiska biståndet och 33 procent har en löneinkomst som är mer än 4 gånger större än det tidigare biståndet.

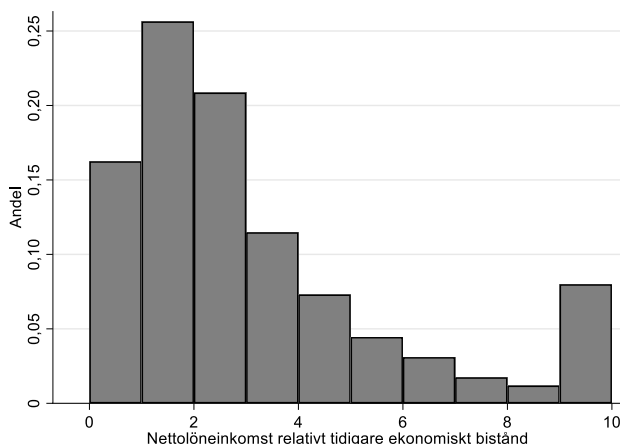
Figur 7 Bruttolöneinkomst i förhållandet till tidigare ekonomiskt bistånd



Not: Figuren visar bruttolöneinkomst för personer med löneinkomst efter 6 månader i förhållande till storleken på ekonomiskt bistånd under månad 1 och 2. Den sista stapeln visar andelen med ett värde på 9 eller mer. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt under månad 1 och 2 och som har löneinkomst efter 6 månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Jämförelsen med bruttolöneinkomst ger dock bara delar av bilden eftersom löneinkomster beskattas medan ekonomiskt bistånd inte gör det. Det är därför relevant att studera nettolöneinkomster. En komplicerande faktor är att det är problematiskt att beräkna nettoinkomster utifrån månadsdata då skatten baseras på inkomst under hela året. Eftersom skatten för en månads lönearbete är beroende av hur mycket personen arbetar under andra delar av året, förenkla analysen genom att beräkna skatten och nettoinkomster under antagandet att personen tjänar lika mycket varje månad över året. Figur 8 visar, som förväntat, att detta påverkar relationen mellan tidigare ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Men även om hänsyn tas till skatt, finner många biståndsmottagare ett arbete med en nettolöneinkomst per månad som är avsevärt större än det tidigare ekonomiska biståndet. Till exempel har 58 procent en nettolöneinkomst som är mer än dubbelt så hög som det tidigare ekonomiska biståndet. Figuren visar också att det finns stora skillnader mellan olika personer och nedan framkommer att dessa skillnader till stor del hänger ihop med hushållets sammansättning.

Figur 8 Beräknad nettolöneinkomst i förhållandet till tidigare ekonomiskt bistånd



Not: Figuren visar fördelningen (histogram) av beräknad nettolöneinkomsten för personer med löneinkomst efter 6 månader efter inflyde till löneinkomst. Den sista stapeln visar andelen med en andel på 9 eller mer. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

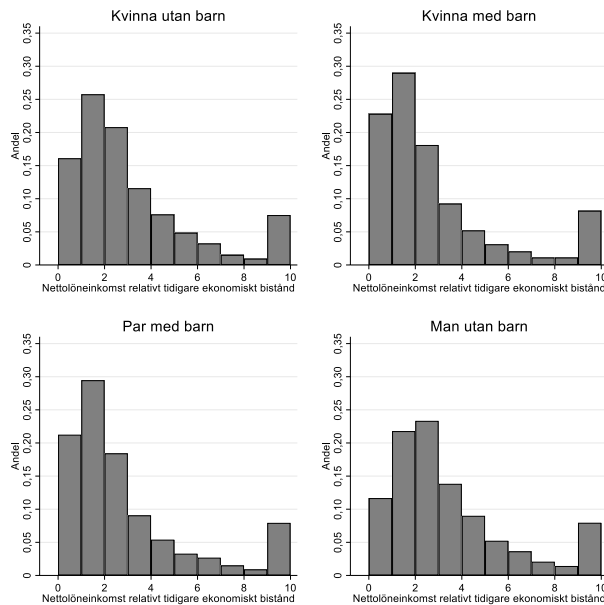
5.4 Stora skillnader mellan ensamstående och barnfamiljer

I analysen så här långt har det inte gjorts någon skillnad mellan ensamboende och sammanboende med och utan barn. Det finns dock flera skäl till att särskilja olika typer av hushåll. Den kanske viktigaste anledningen är att storleken på det ekonomiska biståndet till stor del beror på antalet vuxna och barn i hushållet, och sammanboende med barn får ofta högre ekonomiskt bistånd än ensamboende utan barn. Det betyder att det för olika typer av hushåll krävs olika stor löneinkomst för att inte längre vara berättigad till ekonomiskt bistånd. Möjligheterna till deltids- och heltidsarbete kan också se olika ut för olika typer av hushåll. Barn kan dessutom påverka möjligheterna till lönearbete på olika sätt för ensamstående och sammanboende. Därför studeras relationen mellan nettolöneinkomster och tidigare ekonomiskt bistånd för olika typer av hushåll. Analysen fokuserar på ensamstående kvinnor med och utan barn, par med barn och ensamstående män utan barn. Studien bortser ifrån ensamstående män utan barn och sammanboende par utan barn eftersom dessa hushållstyper är mindre vanliga bland hushåll med ekonomiskt bistånd. För de sammanboende hushållen relateras nettolöneinkomsten för den med högst inkomst i hushållet till hushållets totala ekonomiska bistånd.¹¹

¹¹ I urvalet av hushåll som har eller har haft ekonomiskt bistånd är det också relativt ovanligt att två personer i samma hushåll har löneinkomst vid samma tidpunkt.

Figur 9 illustrerar att det finns avgörande skillnader mellan olika typer av hushåll. Män utan barn som får ett jobb får ofta en löneinkomst som är avsevärt större än det tidigare ekonomiska biståndet. Detsamma gäller för kvinnor utan barn som har eller har haft ekonomiskt bistånd även om de tenderar att få något lägre löneinkomst än män utan barn, i alla fall när inkomsten relateras till tidigare ekonomiskt bistånd. För sammanboende med barn ser bilden lite annorlunda ut. Här är det mer vanligt med en löneinkomst som är ungefär lika stor eller till och med mindre än det tidigare ekonomiska biståndet. En viktig förklaring är att sammanboende med barn ofta får högre ekonomiskt bistånd eftersom det ska hjälpa till att försörja fler personer. Det framkommer också ett liknande mönster för ensamstående kvinnor med barn men här är mönstret inte riktigt lika tydligt som för sammanboende med barn.

Figur 9 Beräknad nettolöneinkomst i förhållandet till tidigare ekonomiskt bistånd, hushållstyp



Not: Figuren visar fördelningen (histogram) av beräknad nettolöneinkomsten för personer med löneinkomst efter 6 månader efter inflöde till löneinkomst. Den sista stapeln visar en andel med ett värde på 9 eller mer. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsens register.

6 Vägen från ekonomiskt bistånd till arbete

Nu undersöks vägen från bistånd till arbete i mer detalj. Detta ger en bakgrund till hur jobbstimulansen skulle kunna påverka olika personers ekonomiska drivkrafter att påbörja arbete. I figurerna nedan markeras den sexmånadersperiod med ekonomiskt bistånd som gäller för kvalificering för jobbstimulansen. Gränsen gäller för alla i urvalet eftersom det endast inkluderar personer utan ekonomiskt bistånd under de senaste 18 månaderna före perioden med ekonomiskt bistånd. Det betyder att alla i urvalet kvalificerar för jobbstimulansen om de har ekonomiskt bistånd under de första sex månaderna och att de inte kvalificerar före sex månader.

6.1 Det är ovanligt att kombinera ekonomiskt bistånd och lönearbete

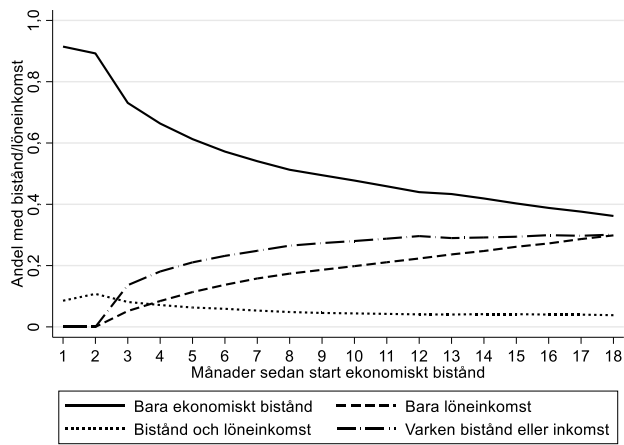
En viktig aspekt av jobbstimulansen är att den ger ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta när man har ekonomiskt bistånd. Det är därför relevant att undersöka hur vanligt det är att personer har ekonomiskt bistånd och löneinkomst samtidigt. Figur 10 följer därför hur löneinkomst och bistånd kombineras, och skiljer mellan dem som enbart har bistånd eller löneinkomst, de som kombinerar både bistånd och löneinkomst, samt tidigare biståndsmottagare som nu varken har bistånd eller inkomst. Figuren visar att en stor andel antingen har enbart ekonomiskt bistånd eller enbart löneinkomst. Efter exempelvis 6 månader sedan ekonomiskt bistånd mottogs första gången har 57 procent endast ekonomiskt bistånd, 16 procent enbart löneinkomst, och endast 6 procent har både ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Resterande 24 procent har varken bistånd eller löneinkomst. Möjliga orsaker till det senare kan vara att de har flyttat från Sverige, gått i pension eller har andra ersättningar i stället för ekonomiskt bistånd. Figur 10 visar också att mönstret med en hög andel som har antingen bara ekonomiskt bistånd eller bara löneinkomst kvarstår över tid.

Det är alltså relativt ovanligt att ha löneinkomst samtidigt med ekonomiskt bistånd, vilket illustreras ännu tydligare i Figur 11 som fokuserar på gruppen som har ekonomiskt bistånd efter ett visst antal månader. Bland dessa personer förblir andelen med löneinkomst relativt konstant, ungefär 9 procent.¹² Det betyder att det är förhållandevis ovanligt med löneinkomst både bland dem som

¹² Enligt Socialstyrelsen (2022) har 6 procent av biståndsmottagarna ekonomiskt bistånd p.g.a. att lönen är otillräcklig eller att de väntar på lönen. Det är något lägre än de 9 procent som enligt den här studien kombinerar ekonomiskt bistånd och löneinkomst. En förklaring kan vara att den här rapporten studerar personer som har haft ekonomiskt bistånd i maximalt 18 månader medan Socialstyrelsen också inkluderar personer som har haft ekonomiskt bistånd under längre tid.

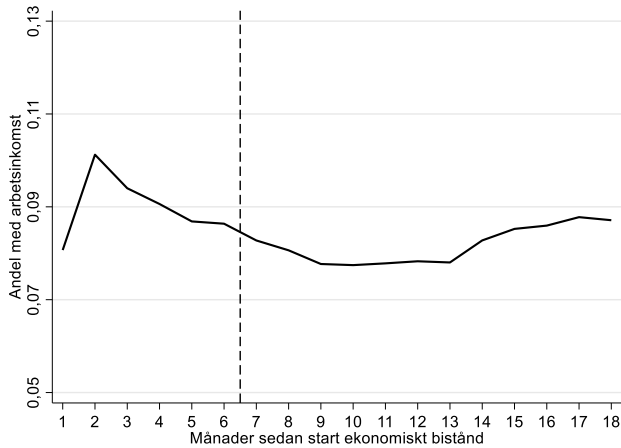
har haft ekonomiskt bistånd en kortare tid och bland dem som har haft bistånd i mer än ett år.

Figur 10 Andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst



Not: Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 11 Andelen av personer med ekonomiskt bistånd som samtidigt har löneinkomst



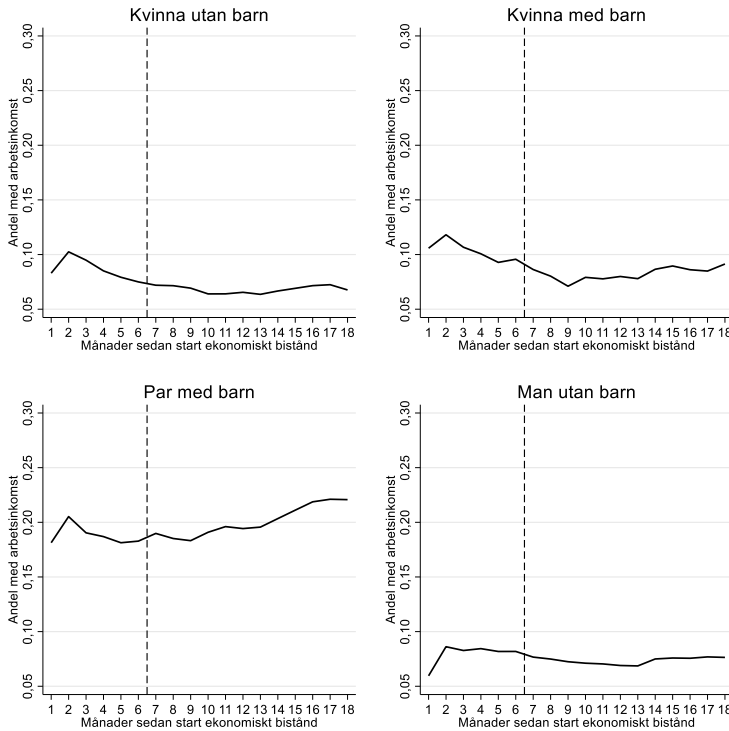
Not: Figuren visar andelen med löneinkomst bland dem som har ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsas till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

6.2 Sammanboende med barn kombinerar ekonomiskt bistånd och lönearbete i större utsträckning

Avsnitt 5.4 visade att sammanboende med barn som får ett arbete oftare har en löneinkomst som är ungefär lika stor eller till och med mindre än hushållets tidigare ekonomiska bistånd. Det indikerar att det är vanligare att sammanboende hushåll med barn kombinerar en (eller ibland två) löneinkomster med ekonomiskt bistånd. Detta är också vad Figur 12 visar. Bland kvinnor utan barn har runt 7 procent löneinkomst och ekonomiskt bistånd samtidigt (6 månader efter första månaden med ekonomiskt bistånd). För sammanboende med barn är denna andel runt 20 procent, d.v.s. nästan tre gånger så hög som för kvinnor utan barn. För ensamstående kvinnor med barn är andelen ungefär 10 procent. Eftersom den ekonomiska betydelsen av jobbstimulansen är kopplat till andelen som kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd innebär detta att jobbstimulansen har större ekonomisk betydelse för vissa grupper.¹³

¹³ Figur 12 jämför också ensamstående kvinnor utan barn och ensamstående män utan barn. Även om tidsprofilen ser något annorlunda ut finns det inga avgörande skillnader mellan män och kvinnor i den här dimensionen.

Figur 12 Andel hushåll med ekonomiskt bistånd med minst en person i hushållet som samtidigt har löneinkomst



Not: Figuren visar andelen med löneinkomst bland dem som har ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsas till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsens register.

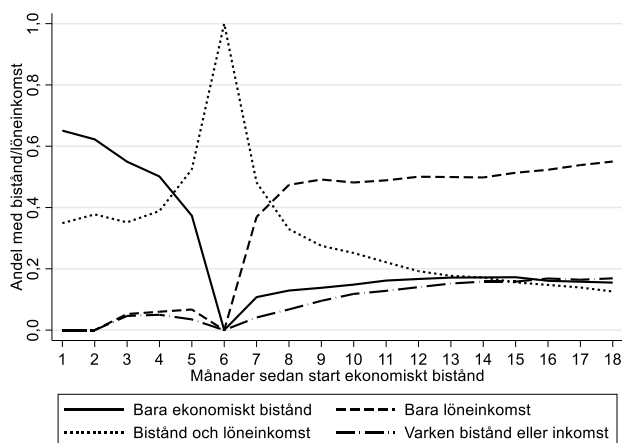
6.3 Ekonomiskt bistånd och arbete kombineras ofta under en kortare tid

För att få ytterligare insikt i vägen in på arbetsmarknaden är det också viktigt att följa dem som arbetar och samtidigt erhåller ekonomiskt bistånd. Det kan göras på olika sätt. Figur 13 följer inledningsvis dem som kombinerar bistånd och löneinkomst under månad sex (6 månader efter första månaden med ekonomiskt bistånd). Som beskrivs ovan analyseras olika kombinationer av löneinkomst och ekonomiskt bistånd. Eftersom urvalet består av personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst under månad sex har alla denna kombination just denna månad. Två månader senare, under månad 8, kombinerar ungefär 35 procent

fortfarande bistånd och löneinkomst. Samtidigt har ungefär 47 procent bara löneinkomst. Efter 12 månader kombinerar 20 procent av dem som hade löneinkomst och ekonomiskt bistånd samtidigt efter sex månader fortfarande dessa två inkomstslag. Det indikerar att en relativt stor andel av dem som kombinerar arbete och ekonomiskt bistånd relativt snabbt lämnar biståndsmottagande. En anledning kan vara att deras löneinkomst då har blivit tillräckligt hög för att de inte längre ska kvalificeras för ekonomiskt bistånd. Liknande mönster framkommer om man i stället utgår från dem som kombinerar ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter 12 månader.

Resultaten ovan har visat att det är relativt få som kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd. Nu framkommer att de som ändå kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd tenderar att göra det under en kortare period. En stor andel biståndsmottagare rör sig relativt snabbt mot ett läge där de enbart har löneinkomst eller enbart ekonomiskt bistånd. Det innebär att jobbstimulansen ofta verkar vara relevant endast under en kortare period.

Figur 13 Inkomster och ekonomiskt bistånd för personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter sex månader

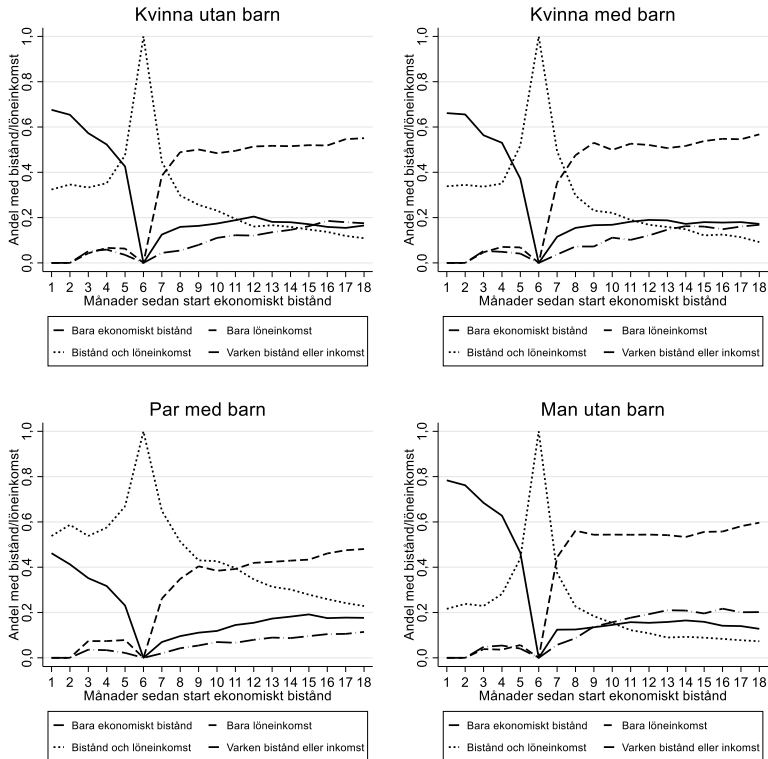


Not: Statistik för personer med både bistånd och inkomst efter sex månader. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Det finns dock viktiga skillnader mellan olika typer av hushåll. Framför allt visar Figur 14 att par (sammanboende) med barn ofta kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd under något längre tid. Figuren följer hushåll med minst en löneinkomst samtidigt med ekonomiskt bistånd sex månader efter första månaden med bistånd. Sex månader efter denna tidpunkt (månad 12) kombinerar ungefär 40 procent av de sammanboende hushållen med barn fortfarande

löneinkomst och ekonomiskt bistånd. För män utan barn är denna andel mindre än hälften så stor.

Figur 14 Inkomster och ekonomiskt bistånd för personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter sex månader, uppdelat på olika typer av hushåll



Not: Statistik för personer med både bistånd och inkomst efter sex månader. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsen register.

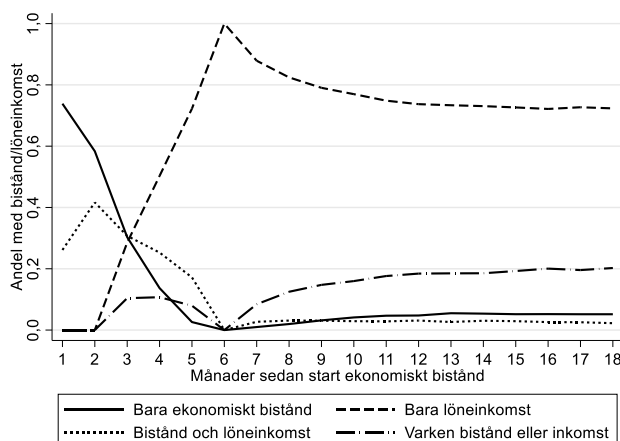
6.4 Personer som lämnat ekonomiskt bistånd återkommer sällan

En annan aspekt av vägen in på arbetsmarknaden är att undersöka vad som händer med dem som slutar få ekonomiskt bistånd på grund av att de uppnår en löneinkomstnivå som gör att de inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd. Figur 15 fokuserar därför på personer som har löneinkomst men inte längre erhåller ekonomiskt bistånd sex månader efter den första månaden med

ekonomiskt bistånd. Denna urvalsrestriktion gör att andelen med endast löneinkomst, per konstruktion, är 100 procent efter sex månader. Figuren illustrerar att en stor andel av dem som har lämnat bistånd för arbete fortsätter att försörja sig genom lönearbete. Efter nio månader, det vill säga tre månader senare, har cirka 74 procent fortfarande endast löneinkomst, och efter 18 månader är denna andel 72 procent. Endast 7 procent har återgått till att erhålla någon form av ekonomiskt bistånd ett år senare (efter 18 månader). De resterande 20 procenten har varken löneinkomst eller ekonomiskt bistånd.

Det innebär att en vanlig väg in på arbetsmarknaden är att säkra anställning med en lön som överstiger gränsen för ekonomiskt bistånd och sedan fortsätta med lönearbete utan att återgå till att erhålla ekonomiskt bistånd. För denna grupp är jobbstimulansen mindre relevant eftersom de helt lämnar ekonomiskt bistånd när de börjar arbeta och sällan återkommer som biståndsmottagare inom den 18-månadersperiod som studeras. Detta gäller åtminstone för urvalet som undersöks i den här rapporten bestående av personer som har haft ekonomiskt bistånd i maximalt 18 månader (följer personer med en ny bistandsperiod och följer dessa personer i 18 månader).

Figur 15 Inkomster och ekonomiskt bistånd för personer med bara löneinkomst efter sex månader



Not: Statistik för personer med bara löneinkomst efter tolv månader. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

7 Hur påverkar jobbstimulansen individers totala inkomst?

7.1 Jobbstimulansen har liten betydelse i genomsnitt

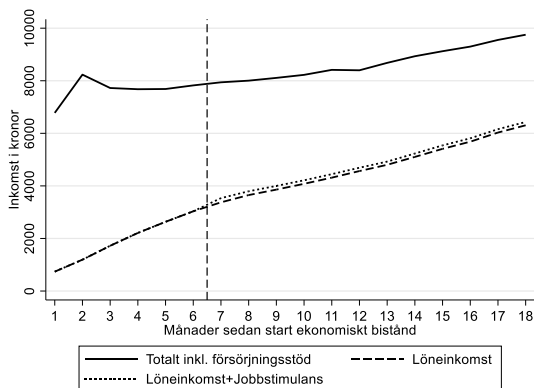
Hittills har resultaten visat att det är ganska ovanligt att kombinera ekonomiskt bistånd med lönearbete. Det finns flera anledningar till detta. En är att ett arbete ofta leder till en inkomst som gör att ekonomiskt bistånd inte längre är aktuellt. Alternativt har man inget jobb och är helt beroende av ekonomiskt bistånd. Det indikerar att jobbstimulansen, som endast är relevant för dem som kombinerar ekonomiskt bistånd med lönearbete, har begränsad inverkan på biståndsmottagarnas sammanlagda inkomster. För att ytterligare belysa detta, beräknas storleken på jobbstimulansen för alla personer i vårt urval och undersöker hur den påverkar inkomsterna (ekonomiskt bistånd och löneinkomst).

Som tidigare påtalats saknas tyvärr information om vilka personer som faktiskt får ta del av jobbstimulansen. I analysen antas därför att alla personer som bör vara berättigade till jobbstimulansen enligt tillgängliga data faktiskt får ta del av den. Vidare antas att rätten till jobbstimulansen börjar efter sex månader med ekonomiskt bistånd och att den utgör 25 procent av löneinkomsten. Under dessa antaganden är 20 procent av personerna i urvalet någon gång under de första 18 månaderna berättigade till jobbstimulansen, d.v.s. de har passerat sex månadsgränsen, och har ekonomiskt bistånd och löneinkomst samtidigt under minst en månad. I genomsnitt är dessa personer berättigade till jobbstimulansen i 2,4 månader. Ser man till en enskild månad (efter 9 månader) är det 4,3 procent av personerna i urvalet som är berättigade till jobbstimulansen.

Resultaten från beräkningarna redovisas i Figur 16, som visar genomsnittlig löneinkomst, jobbstimulans och sammanlagd inkomst från lönearbete, jobbstimulans och övrigt ekonomiskt bistånd. Skillnaden mellan linjen för löneinkomst och linjen för löneinkomst plus jobbstimulans visar hur mycket jobbstimulansen påverkar en genomsnittlig biståndsmottagare. Figuren visar att jobbstimulansen som helhet har begränsad ekonomisk betydelse för den här gruppen. Per konstruktion är jobbstimulansen noll före sexmånadersgränsen, men även därefter har jobbstimulansen begränsad betydelse för inkomsterna. Den främsta orsaken är, som tidigare nämnts, att det är sällsynt att kombinera löneinkomst och ekonomiskt bistånd. De flesta som får ett jobb lämnar ekonomiskt bistånd helt och hållet och har därmed ingen möjlighet att dra nytta av jobbstimulansen. I Figur 16 illustreras detta genom att den genomsnittliga löneinkomsten är relativt hög, samtidigt som den genomsnittliga jobbstimulansen är låg (betydligt under 25 procent av löneinkomsten, vilket skulle vara fallet om alla kombinerade lönearbete och ekonomiskt bistånd).

Sammantaget betyder detta att jobbstimulansen i genomsnitt har liten betydelse för biståndsmottagarnas totala inkomster. Anledningen är att jobbstimulansen endast ger ett ekonomiskt tillskott till dem som kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd.

Figur 16 Löneinkomst, ekonomiskt bistånd och beräknad jobbstimulans

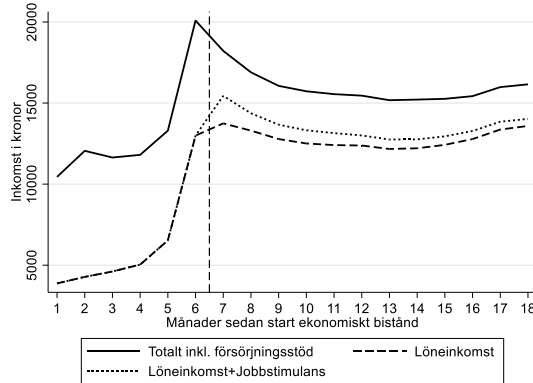


Not: Figuren visar löneinkomst, beräknad jobbstimulans och total inkomst (ekonomiskt bistånd och löneinkomst). Jobbstimulans beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

7.2 Jobbstimulansen är viktigare för vissa grupper

Jobbstimulansen är emellertid mer relevant för grupper som tar en annan väg in på arbetsmarknaden. En sådan grupp är de som kombinerar arbete och bistånd efter sex månader, vilket tidigare studerades i Figur 12. Figur 17 visar att jobbstimulansen har större betydelse för inkomsterna för denna grupp, vilket är naturligt eftersom den här gruppen faktiskt kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd vid en viss tidpunkt. Noterbart är dock att jobbstimulansen snabbt minskar i betydelse efter nedslaget vid sex månader. Det förklaras till stor del av det mönster som de tidigare resultaten har visat, där personer som kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd relativt snabbt övergår till att enbart ha lönearbete utan ekonomiskt bistånd. I detta skede utgår ingen jobbstimulans.

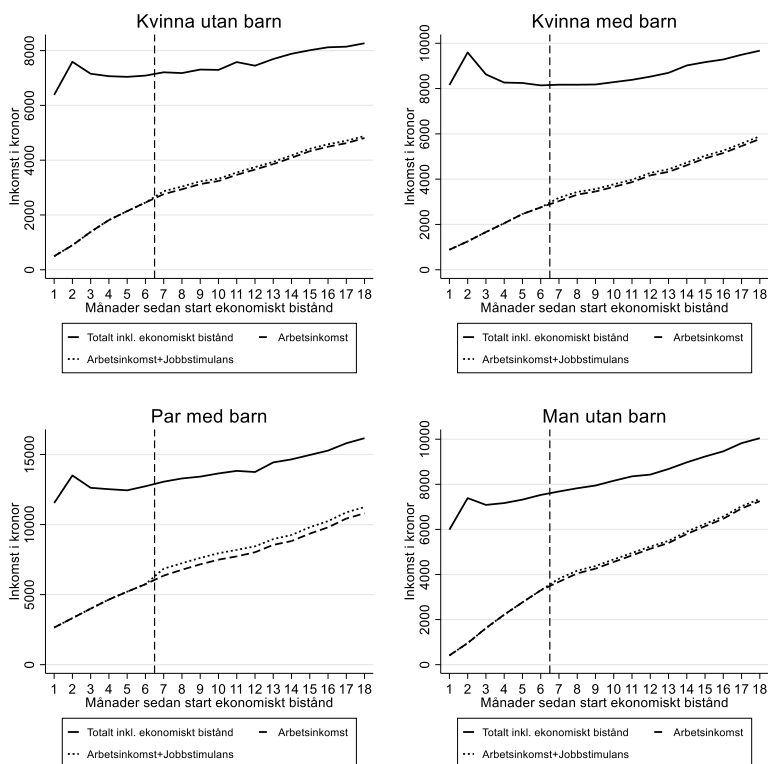
Figur 17 Total inkomst, löneinkomst och beräknad jobbstimulans för personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter sex månader



Not: Statistik för personer med bara löneinkomst efter sex månader. Figuren visar löneinkomst, beräknad jobbstimulans och total inkomst (ekonomiskt bistånd och löneinkomst). Jobbstimulans beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 18 visar också att jobbstimulansen är mer betydelsefull för sammanboende med barn samt för kvinnor med barn än för ensamstående utan barn. Det är i linje med resultaten ovan. Framför allt för sammanboende hushåll med flera barn krävs ofta en högre löneinkomst för att familjen inte längre ska vara kvalificerad för ekonomiskt bistånd. Det gäller i synnerhet om bara en person i hushållet arbetar. En konsekvens av detta är att det är vanligare att sammanboende med barn kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd samt att de göra det under längre tid än vad ensamstående gör. Det medför att jobbstimulansen innebär ett större ekonomiskt tillskott till hushållets totala inkomst för sammanboende med barn, än för ensamstående utan barn. Av liknande anledningar är stimulansen också något viktigare för den totala inkomsten bland ensamstående kvinnor med barn än för ensamstående (kvinnor eller män) utan barn. Det betyder att även om jobbstimulansen har relativt liten betydelse i genomsnitt så är den viktigare för vissa grupper.

Figur 18 Löneinkomst, ekonomiskt bistånd och beräknad jobbstimulans, uppdelat per typ av hushåll

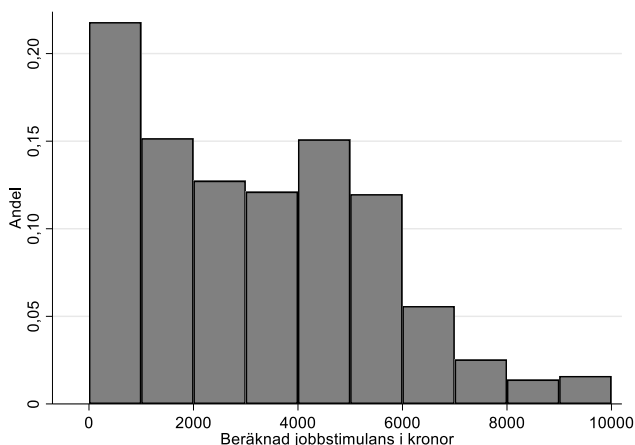


Not: Figuren visar löneinkomst, beräknad jobbstimulans och total inkomst (ekonomiskt bistånd och löneinkomst). Jobbstimulans beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsen register.

7.3 Vissa personer får en större jobbstimulans

Det är också värt att notera att jobbstimulansen ofta är betydelsefull för den relativt begränsade grupp som faktiskt tar del av den. För att belysa detta visar Figur 19 fördelningen av beräknad maximal jobbstimulans för gruppen som faktiskt är berättigad till stimulansen. Den visar bland annat att 50 procent har möjlighet att få en jobbstimulans på över 3 000 kronor. Jobbstimulansen är därigenom viktig för vissa personer men i sin helhet, på aggregerade nivå, är det osannolikt att den har bidragit till ökad sysselsättning i någon större utsträckning.

Figur 19 Fördelningen av beräknad jobbstimulans



Not: Histogram över beräknad jobbstimulans. Jobbstimulans är beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Jobbstimulansen är trunckerad vid 10 000. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

7.4 En jämförelse med en jobbprenie

Som ett ytterligare perspektiv på jobbstimulansen jämförs den nu med en typ av jobbprenie. Det går att utforma en jobbprenie på många olika sätt men en utgångspunkt är att premien betalas ut till en person som har haft ekonomiskt bistånd under en period och därefter hittar ett jobb, på deltid eller heltid. Till skillnad från jobbstimulansen utgår premien oavsett om personen fortsättningsvis har ekonomiskt bistånd eller inte. Den avgörande skillnaden är med andra ord att personer som helt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete också får ta del av jobbpremien men inte omfattas av jobbstimulansen.

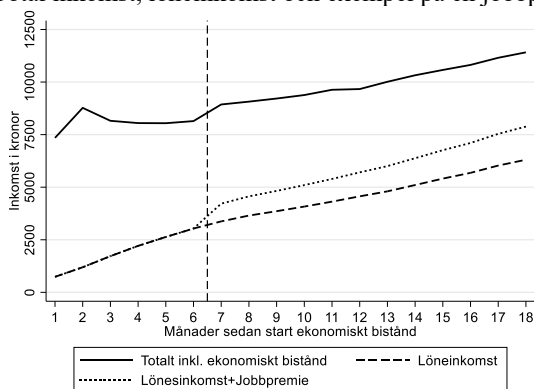
För att beräkna implikationer av en jobbprenie görs olika antaganden. För att efterlikna jobbstimulansen antas att personer kvalificerar sig för premien efter sex månader med ekonomiskt bistånd och att premiebeloppet är 25 procent av löneinkomsten utan ett övre tak. Premien antas utgå för både deltid och heltidsarbete och oavsett om personen fortsättningsvis har ekonomiskt bistånd eller inte. I övrigt används samma urval som i beräkningarna för jobbstimulansen som redovisades i föregående avsnitt.

Resultaten från dessa beräkningar, som redovisas i Figur 20, visar att en jobbprenie har större inverkan för biståndsmottagarnas totala inkomst jämfört med jobbstimulansen (jämför Figur 16 och Figur 20). Under de 18 månader som studeras i den här rapporten ökar jobbstimulansen den kumulerade totala inkomsten över de 18 månaderna med 1 600 kronor eller 1,0 procent.

Motsvarande siffror för den exemplifierade jobbpremien är 14 300 kronor och 9,3 procent.

Anledningen är att jobbpremien också betalas ut till personer som helt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. En sådan övergång är relativt vanlig eftersom många har en inkomstnivå som gör att de inte längre kvalificerar sig för ekonomiskt bistånd. Jobbpremien är därför relevant för en bredare grupp. Samtidigt innebär det att jobbpremien i vårt räkneexempel blir mycket dyrare än jobbstimulansen, och det är oklart vilken insats som har störst sysselsättningseffekter per satsad krona. I detta sammanhang är det också viktigt att notera att en genomgång av tidigare forskningslitteratur visar på begränsad empirisk evidens för insatser liknande jobbstimulanser och jobbpremier. Notera att ett exempel på en jobbpremie har använts, och det är möjligt att jobbpremier utformade på andra sätt kan ha andra konsekvenser för individers inkomster.

Figur 20 Total inkomst, löneinkomst och exempel på en jobbpremie



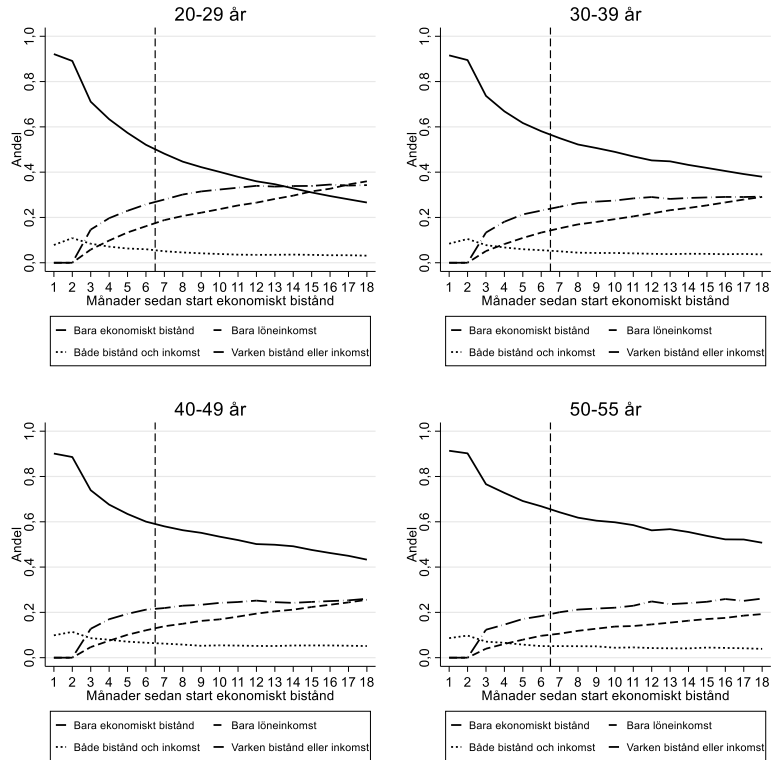
Not: Figuren visar löneinkomst, ekonomiskt bistånd och exempel på konsekvens av typ av jobbpremie. Jobbpremie beräknad utifrån en premie motsvarande 25 procent av löneinkomsten för alla som haft ekonomiskt bistånd i minst 6 månader med inget tak för jobbpremien. Beräkningen bortser också från eventuella tidsbegränsningar. antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

8 Skillnader mellan åldersgrupper och mellan inrikes och utrikes födda

Figur 21 delar upp urvalet utifrån ålder och Figur 22 särskiljer mellan personer som är födda i och utanför Sverige. Figur 21 visar att det är relativt små skillnader mellan olika åldersgrupper. Om något är det lite vanligare att personer i åldern 40–49 år, som erhåller ekonomiskt bistånd, kombinerar detta med lönearbete. Vidare visar Figur 22 att denna kombination är något vanligare bland utrikes-

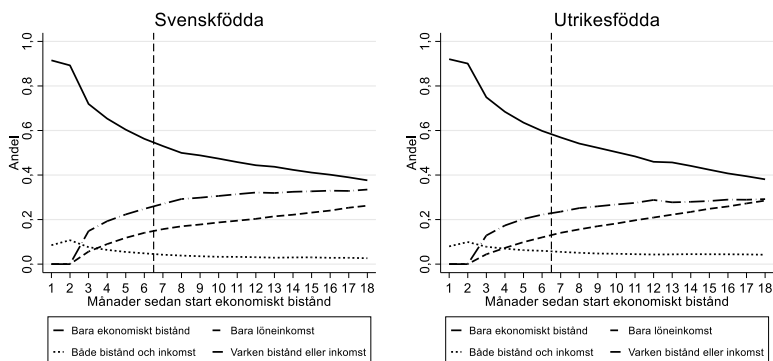
födda än bland personer födda i Sverige. Det kan finnas flera orsaker till detta. Tillgången till bra jobb kan skilja sig mellan olika grupper, och antalet barn skiljer sig också mellan exempelvis olika åldersgrupper. Vidare tenderar utrikesfödda att ha ekonomiskt bistånd under lite längre tid, vilket kan bidra till att de kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd i större utsträckning.

Figur 21 Löneinkomst och ekonomiskt bistånd för olika åldersgrupper



Not: Statistik för olika åldersgrupper. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 22 Löneinkomst och ekonomiskt bistånd för inrikes och utrikes födda



Not: Statistik separat för svensk födda och utrikes födda (definierat som invandrat till Sverige). Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

9 Avslutande diskussion

Den här rapporten har undersökt hur vägen in på arbetsmarknaden ser ut för personer med ekonomiskt bistånd och hur detta relaterar till de ekonomiska drivkrafter som jobbstimulansen skapar. Studien har visat att många personer har ekonomiskt bistånd under lång tid, samtidigt som många också relativt snabbt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. Analysen visar också att det är relativt ovanligt att biståndsmottagare har löneinkomst samtidigt som de får ekonomiskt bistånd. Det finns flera anledningar till detta. En är att ett arbete ofta leder till en inkomst som gör att ekonomiskt bistånd inte längre är aktuellt. Alternativt har man inget jobb och är helt beroende av ekonomiskt bistånd. Det betyder att en vanlig väg in på arbetsmarknaden är att direkt säkra en anställning med en lön som överstiger gränsen för ekonomiskt bistånd och sedan fortsätta med lönearbete utan att återgå till att erhålla ekonomiskt bistånd. Dessutom visar analysen att de som ändå kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd tenderar att göra det under en kortare period. Framför allt är det vanligt att snabbt röra sig mot ett läge med enbart löneinkomst.

Dessa mönster påverkar hur stora ekonomiska konsekvenser som jobbstimulansen har. Jobbstimulansen innebär att biståndsmottagare får behålla 25 öre för varje intjänad krona i stället för att en krona dras av från det ekonomiska biståndet för varje krona i löneinkomst. Det betyder att jobbstimulansen endast ökar den totala inkomsten för personer som arbetar samtidigt som de mottar ekonomiskt bistånd. Beskrivning av vägarna in på

arbetsmarknaden visar att det i genomsnitt är ovanligt att kombinera lönearbete och ekonomiskt bistånd, vilket innebär att jobbstimulansen har begränsad betydelse för biståndsmottagarnas totala inkomster. Jobbstimulansen tenderar också att vara relevant under en kortare tid eftersom de som kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd ofta gör det under en kortare tid. Vidare får de som helt lämnar ekonomiskt bistånd när de börjar arbeta inte något ekonomiskt tillskott via jobbstimulansen.

Den här studien visar därför att jobbstimulansen som helhet har begränsad ekonomisk betydelse. Det är således oklart hur stora ekonomiska drivkrafter som jobbstimulansen i slutändan skapar och även osannolikt att jobbstimulansen har betydande effekter på den totala sysselsättningen i samhället. Samtidigt innebär den begränsade ekonomiska betydelsen att jobbstimulansen är en relativt billig åtgärd. Det kan därför inte uteslutas att jobbstimulansen är effektiv per investerad krona, även om den totala sysselsättningseffekten sannolikt är begränsad.

Det är också värt att notera att jobbstimulansen ofta är betydelsefull för den relativt begränsade grupp som faktiskt tar del av den. Det finns också grupper där jobbstimulansen är av större vikt. Det handlar om grupper som i större utsträckning kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd. Det gäller framför allt för sammanboende hushåll med barn. För dessa familjer krävs ofta en högre löneinkomst för att hushållet inte längre ska kvalificera sig för ekonomiskt bistånd. En konsekvens av detta är att det är vanligare att sammanboende med barn kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd samt att de göra detta under längre tid än vad ensamstående gör. Ett liknande resonemang gäller för ensamstående kvinnor med barn. Det medför att jobbstimulansen blir relativt sett viktigare för sammanboende med barn. Av liknande anledningar är stimulansen också något viktigare för den totala inkomsten för ensamstående kvinnor med barn än för ensamstående (kvinnor eller män) utan barn. Det betyder att även om jobbstimulansen har mindre ekonomisk betydelse för biståndsmottagare i genomsnitt så är den relativt mer betydelsefull för andra grupper.

Den här studien har också jämfört de ekonomiska konsekvenserna av jobbstimulansen med en typ av jobbprenie. Denna analys visar att en jobbprenie har markant större inverkan för biståndsmottagarnas sammanlagda inkomster jämfört med jobbstimulansen. Anledningen är att jobbprenien som används i räkneexemplet också antas utgå till personer som helt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. En sådan övergång är relativt vanlig eftersom många har en inkomstnivå som gör att de inte längre kvalificerar sig för ekonomiskt bistånd. Jobbprenien är därför relevant för en bredare grupp. Samtidigt innebär det att

jobbpremien i vårt räkneexempel blir dyrare jämfört med jobbstimulansen, och det är oklart vilken insats som har störst sysselsättningseffekter per satsad krona.

Referenser

- Andersson J (2018), "Financial incentives to work for disability insurance recipients – Sweden's special rules for continuous deduction", Working Paper 2018:17, IFAU, Uppsala,
- Socialstyrelsen (2016), "Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd – En uppföljning", Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2022), "Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2022", Socialstyrelsen, Stockholm.
- Knoef, M. & J. C. van Ours (2016), "How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence from a policy experiment", *Journal of Population Economics* 29(14), 1025–1061.
- Kostol, A.R. & M. Mogstad (2014), "How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work", *American Economic Review* 104(2), 624—655.
- Matsudaira, J. D. & R. Blank (2014), "The impact of earnings disregards on the behavior of low-income families", *Journal of Policy Analysis and Management* 33(1), 7–35.
- Palviainen, H. (2022), "Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment", *International Tax and Public Finance* 30, 1—19.

För- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa ¹

av

Anders Forslund och Linus Liljeberg

2024-08-15

¹ Författarna tackar Jenny von Greiff, Maria Hemström Hemmingsson, Joel Billinger, Ulrica Runemar, Oscar Svensson och Ulrika Vikman för konstruktiva synpunkter. Kvarvarande brister är förstås våra egna.

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Inledning | 3 |
| 2 | Arbetsförmedlingen och den statliga arbetsmarknadspolitiken – regelverket | 4 |
| 3 | Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken - regelverket..... | 5 |
| 4 | Försörjning för personer som inte har tillräckliga arbetsinkomster och rollfördelningen mellan stat och kommuner i arbetsmarknadspolitiken .. | 8 |
| 5 | Diskussion av rollfördelningen mellan stat och kommun i tidigare offentliga utredningar | 10 |
| 5.1 | Sammanfattande kommentarer | 14 |
| 6 | Centraliserad eller decentraliserad arbetsmarknadspolitik – några teoretiska argument..... | 15 |
| 7 | Den kommunala arbetsmarknadspolitikens utveckling | 17 |
| 8 | Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa med olika typer av försörjning | 20 |
| 8.1 | Sammanfattande kommentarer | 30 |
| 9 | Effekter av vissa statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser | 31 |
| 9.1 | Statliga och kommunala insatser för ungdomar | 31 |
| 9.2 | Kommunernas insatser inom etableringsprogrammet och vuxenutbildningen | 32 |
| 9.3 | Kommunal arbetsmarknadspolitik..... | 34 |
| 9.4 | Sammanfattande kommentarer | 35 |
| 10 | Stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken i våra nordiska grannländer | 35 |
| 11 | Sammanfattande kommentarer | 37 |
| | Referenser | 39 |
| | Bilaga 1: Databeskrivning | 43 |

1 Inledning

Sedan 1940-talet har den svenska arbetsmarknadspolitiken primärt betraktats som en statlig angelägenhet. Icke desto mindre har kommunerna sedan 1990-talet varit viktiga aktörer inom politikområdet, både som anordnare av insatser inom den statliga politiken och som utförare av insatser på egna initiativ. Frågan om ansvarsfördelningen inom området har diskuterats i ett flertal sammanhang, men den faktiska ansvarsfördelningen är inte resultatet av en genomtänkt strategi.

I den här rapporten är den övergripande utgångspunkten att belysa för- och nackdelar med den befintliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom den svenska arbetsmarknadspolitiken. Belysningen ska fokusera på vad som kan betraktas som särskilt relevant i den nuvarande ansvarsfördelningen när det gäller förutsättningarna för att enskilda ska ges ett effektivt stöd, för att upprätthålla krav på arbetslösa att aktivt försöka komma i arbete samt för att nå kostnadseffektivitet. Vi kan redan här konstatera att det saknas kunskap som gör det möjligt att avgöra vad som är kostnadseffektivt.

Enligt utredningsdirektivet ska fokus riktas på hur den nuvarande ansvarsfördelningen påverkar långtidsarbetslösa. Diskussionen av ansvarsfördelningen i denna rapport förs dock mer allmänt om hela gruppen arbetslösa – det är inte meningsfullt att försöka urskilja en särskild rollfördelning när det gäller insatser för de långtidsarbetslösa. Vad som emellertid är möjligt är att beskriva den grupp, arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd, som kan komma i fråga för insatser från både stat och kommun och vilket stöd dessa arbetslösa får av Arbetsförmedlingen. Av det presenterade materialet framgår att denna grupp har en överrepresentation av arbetssökande som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Och antalet individer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa och därmed möjligen kunna komma i fråga för insatser från både stat och kommun har varit stort under de senaste decennierna. En ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun är därför av betydelse för en inte försumbart liten grupp av individer.

Med dessa utgångspunkter blir ett antal kartläggningar naturliga. För det första måste den befintliga ansvarsfördelningen fastställas. Vår utgångspunkt är att detta innebär en genomgång både av det existerande regelverket och hur det tillämpas. Vi diskuterar därför kortfattat regelverket, hur olika aktörer anser att det tillämpas samt hur rollfördelningen tar sig uttryck i vilka typer av arbetsmarknadspolitiska insatser som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen och kommunerna. För det andra går vi igenom evidens om effekterna av kommunala och statliga insatser för arbetslösa med ett särskilt fokus på insatser som riktas till långtidsarbetslösa. Detta är en förutsättning för en diskussion om hur enskilda

långtidsarbetslösa kan ges ett effektivt stöd. Det är emellertid inte tillräckligt att känna till hur effektiva de olika insatserna är; kunskap om i vilken utsträckning de arbetslösa faktiskt får ta del av olika insatser är också nödvändig. Därför granskar vi också om arbetslösas typ av försörjning (arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd eller annan) tycks påverka de insatser de får ta del av från Arbetsförmedlingen. Det vore naturligtvis önskvärt att kunna undersöka motsvarande när det gäller de kommunala insatserna, men sådana data saknas.

Hur kraven på de arbetslösa att stå till arbetsmarknadens förfogande och att söka jobb upprätthålls beror dels av de regelverk som gäller i arbetslöshetsförsäkringen och enligt socialtjänstlagen, dels hur dessa regelverk tillämpas av Arbetsförmedlingen och av kommunerna. Detta diskuteras i flera offentliga utredningar. Frågan ska belysas genom det material som återfinns i dessa utredningar, men kanske främst i *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd* (SOU 2015:44).

I korthet ser vi att befintlig forskning inte ger något tydligt svar på om kommunala eller statliga arbetsmarknadspolitiska insatser har bäst effekt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd, den grupp som kan anvisas till insatser av både Arbetsförmedlingen och kommuner. Vi ser heller inga tydliga tecken på att mottagare av ekonomiskt bistånd har bortprioriterats av Arbetsförmedlingen när det gäller stöd. Vad som däremot lyfts i flera av de källor vi har gått igenom är att den nuvarande ordningen medför en risk för dåligt koordinerade insatser för målgruppen med risk för dubbelarbete, risk för att arbetslösa hamnar mellan stolarna och att tillgången till insatser blir en fråga om i vilken kommun man bor.

När det gäller krav på de arbetslösas aktiva arbetssökande pekar den evidens vi har funnit på att det sannolikt är små skillnader mellan Arbetsförmedling och kommuner. En möjlig reservation i detta avseende är emellertid att den evidens vi hittat är så gammal att den föregår Arbetsförmedlingens pågående reformering.

2 Arbetsförmedlingen och den statliga arbetsmarknadspolitiken – regelverket

Arbetsmarknadspolitiken har under en lång tid betraktats som en i första hand statlig angelägenhet och uppdraget att verkställa den statliga arbetsmarknadspolitiken ligger främst på den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen (tidigare Arbetsmarknadsverket). Myndighetens övergripande uppdrag framgår av förordning 2022:811 med instruktion för Arbetsförmedlingen, där det av de ungefärligen tio första punkterna bland annat framgår att myndigheten ska

- verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt (2 §)
- stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden (3 §)
- löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (4 §)
- verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring samt legitimiteten i de arbetsmarknadspolitiska ersättningssystemen (6 §)
- verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer som har en funktionsnedsättning (7 §)

Myndigheten ska vidare ”samverka med kommuner i syfte att

1. ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, och
2. på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande

Myndigheten ska också främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten. (14 §).

Enligt lagen 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen samordna etableringsinsatser för deras etablering samt stödja och driva på berörda parter (Migrationsverket, kommuner, länsstyrelser och Försäkringskassan).

Med början under 1980-talet har stegvis tillhandahållandet av den statliga arbetsmarknadspolitiken i allt större utsträckning lagts ut på fristående aktörer och kommuner. De fristående aktörernas tjänster tillhandahålls i stor utsträckning via valfrihetssystem enligt Lag 2008:962 om valfrihetssystem (LOV), idag främst inom insatsen Rusta och Matcha. Kommunerna har hittills inte blivit leverantörer inom Rusta och Matcha, utan bidrar till den statliga arbetsmarknadspolitiken genom lagstadgad skyldighet (sfi), genom att via olika typer av överenskommelser och samarbeten tillhandahålla ett flertal tjänster eller genom exempelvis arbetsträning och praktik i sin roll som arbetsgivare.

3 Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken – regelverket²

Kommunernas lagstadgade kompetens att bedriva arbetsmarknadspolitisk verksamhet regleras huvudsakligen i ett mindre antal lagar och en förordning: regeringsformen (RF), kommunallagen 2017:725, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen), socialtjänstlagen (2001:453),

² Framställningen i det här avsnittet bygger huvudsakligen på SOU 2019:3 och SOU 2020:41.

skollagen (2010:800), lagen 1944:475 om arbetslöshetsnämnd samt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

Regeringsformen, kommunallagen och befogenhetslagen ger den grundläggande regleringen av den kommunala verksamheten. Enligt kommunallagen hanterar kommunerna de uppgifter som anges i denna lag eller annan författning. Kommunerna kan ges skyldigheter och möjligheter enligt andra regler men kommunallagens bestämmelser gäller om det saknas andra bestämmelser om vad kommunerna ska eller får göra. Kommunerna får enligt kommunallagen själva hantera frågor ”av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar” (2 kap. 1 §). Kommunerna får dock inte hantera sådant som ”enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ha hand om” (2 kap. 2 §).

I Lagen om vissa kommunala befogenheter utvidgas de kommunala befogenheterna i ett antal avseenden. Av relevans för arbetsmarknadspolitiken är bland annat att kommunerna enligt lagen ges rätt att bedriva näringsverksamhet för att ge personer med funktionshinder anställning (3 kap. 1 §) och att efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En sådan överenskommelse får innefatta ersättning från Arbetsförmedlingen till kommunen (6 kap. 2 §; Prop. 2021/22:216).

De viktigaste bestämmelserna när det gäller laglig grund för kommunal egeninitierad arbetsmarknadspolitik ges i socialtjänstlagen, där det anges att ”socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd”. Insatsen 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” (4 kap. 4 §). Denna bestämmelse ger alltså kommunen rätt att anvisa mottagare av försörjningsstöd till vad som i praktiken är kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser under förutsättning att Arbetsförmedlingen inte erbjudit individen någon insats.

I Arbetsmarknadsutredningens huvudbetänkande (SOU 2019:3) sammanfattades kommunernas skyldigheter och frivilliga åtaganden inom det arbetsmarknadspolitiska området enligt då gällande lagstiftning. Bland annat identifierades följande skyldigheter:

1. Erbjuda samhällsorientering för nyanlända invandrare

2. Erbjud kommunal vuxenutbildning, inklusive svenska för invandrare
3. Uppmärksamma och erbjuda insatser till ungdomar under 20 år som inte studerar i gymnasieskolan eller genomför någon motsvarande utbildning ("det kommunala aktivitetsansvaret")
4. Svara för socialtjänsten och bland annat ge försörjningsstöd. Uppdraget innebär bland annat att kommunen är skyldig att främja individens rätt till arbete, bostad och utbildning. En huvudregel är att individen ska stå till arbetsmarknadens förfogande för att få försörjningsstöd
5. Verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra och får en meningsfull sysselsättning
6. Medverka till att personer med vissa funktionsnedsättningar får tillgång till arbete eller studier, exempelvis via daglig verksamhet.

Bland de frivilliga åtaganden som nämndes fanns följande:

1. Bedriva näringsverksamhet för att kunna anställa personer med funktionsnedsättning
2. Anordna daglig verksamhet (se ovan punkt 6)
3. Ingå i samordningsförbund med andra kommuner, regioner Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inom rehabiliteringsområdet
4. Efter samråd med Arbetsförmedlingen kräva att mottagare av försörjningsstöd ska delta i kommunala insatser om individen inte erbjudits någon arbetsmarknadspolitisk insats av Arbetsförmedlingen
5. Anordna aktiviteter för deltagare i Arbetsförmedlingens program efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen
6. Tillsammans med Arbetsförmedlingen kartlägga den lokala ungdomsarbetslösheten samt nyanländas förutsättningar att etableras på den svenska arbetsmarknaden
7. Medfinansiera ESF-projekt

Av sammanfattningarna av kommunernas skyldigheter och möjligheter till egna initiativ framgår det tydligt att kommunerna på flera sätt enligt gällande regelverk är en viktig aktör inom den svenska arbetsmarknadspolitiken. Om vi

riktar intresset mot insatser som kommunerna själva anvisar till, så handlar det om att kommunerna enligt socialtjänstlagen kan anvisa mottagare av ekonomiskt bistånd som inte fått insats från Arbetsförmedlingen.

4 Försörjning för personer som inte har tillräckliga arbetsinkomster och rollfördelningen mellan stat och kommuner i arbetsmarknadspolitiken

Vi har sett att det regelverk som styr de statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna tydligt pekar ut Arbetsförmedlingen som den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret, men att kommunerna har flera viktiga funktioner, både som utförare av insatser på uppdrag, som samarbetspartner och som självständig aktör som enligt socialtjänstlagen kan ta initiativ att anordna insatser för arbetslösa som mottar ekonomiskt bistånd. De arbetslösas typ av försörjning är därför viktig om man vill förstå vilka arbetslösa som kan bli föremål för de insatser som kommunerna själva väljer att anordna.

De som inte har arbetsinkomster för att de saknar arbete har i de allra flesta fall stöd från arbetslöshetsförsäkringen, det kommunala ekonomiska biståndet, eller ersättning för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning för ungdomar eller etableringsersättning för nyanlända i etableringsprogrammet.³

Stöd från arbetslöshetsförsäkringen förutsätter att man som arbetslös uppfyller ett arbetsvillkor (så att man arbetat tillräckligt mycket under den 12-månadersperiod som föregår arbetslösheten). Inkomstrelaterat stöd förutsätter dessutom att man uppfyller ett s.k. medlemsvillkor, som i normalfallet har inneburit att man varit medlem i en a-kassa i minst 12 månader.

De arbetslösa, det vill säga de personer som inte har ett arbete, aktivt söker ett arbete och är beredda att ta ett erbjudet arbete, har i normalfallet ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller det ekonomiska biståndet. Över hälften av de inskrivna arbetslösa är programdeltagare. Bland dessa finns många med låg eller ingen ersättning (lägsta aktivitetsstödet eller utförsäkrade i jobb- och utvecklingsgarantin), och därmed en betydande andel med (kompletterande) bistånd. Bland de öppet arbetslösa finns en betydande andel som inte har arbetslöshetsersättning, och bland dessa är det många som har behov av och som beviljas bistånd.

³ Vi undantar stöd från anhänga, pensioner, föräldrapenning och sjukpenning, som inte med nödvändighet eller alls är kopplade till försörjningsproblem som bottnar i att man saknar arbete.

När någon registrerar sig som arbetssökande utan arbete görs en bedömning vid Arbetsförmedlingen om individen ska betraktas som att hen står till arbetsmarknadens förfogande. Om inte så bedöms vara fallet, är individen inte berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.⁴ Om individen saknar annan försörjning, är det troligt att hen söker och får (kommunalt) ekonomiskt bistånd.

Ekonomiskt bistånd kan betraktas som det sista skyddsnätet och är väsentligen till för dem som inte kan försörja sig på annat sätt. Socialstyrelsen redovisar regelbundet uppgifter om det huvudsakliga försörjningshindret för dem som mottar ekonomiskt bistånd. Under en ganska lång tid har arbetslöshet varit det särklassigt vanligaste försörjningshindret och i runda tal hälften av mottagarna har haft bistånd av detta skäl (se Socialstyrelsen (2023) för den senaste redovisningen).

Hur många arbetslösa som får ekonomiskt bistånd kommer att bero på hur många som är arbetslösa och andelen av dessa som inte har annan försörjning. Den andelen kommer bland annat att bero på hur många av de arbetslösa som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning eller som får så låg ersättning (arbetslöshetsersättning eller, vilket är vanligare, ersättning till programdeltagare) att de behöver komplettera med ekonomiskt bistånd.

En viktig förklaring till att kommunerna över huvud taget bedriver egeninitierad arbetsmarknadspolitik är därför att många arbetslösa inte försörjs av arbetslöshetsförsäkringen eller ersättning till programdeltagare, eftersom den kommunala egeninitierade arbetsmarknadspolitiken har arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd som huvudsaklig målgrupp. Sålunda kommer arbetslöshetsförsäkringens villkor och Arbetsförmedlingens bedömning av om man står till arbetsmarknadens förfogande att vara en viktig förklaring till den potentiella omfattningen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Så länge som det ekonomiska biståndet i stor utsträckning går till arbetslösa, kommer kommunerna att ha ekonomiska incitament att erbjuda vissa arbetslösa insatser som förkortar deras väg till arbetsmarknaden om man uppfattar det som att dessa individer inte får tillräckliga insatser från den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har också tydliga incitament att lägga resurser på insatser som medför att deltagarna upparbetar rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (som till exempel kommunala

⁴ Individen hamnar i Arbetsförmedlingens sökandekategori Arbetssökande med förhinder (14): Arbetssökande som är förhindrad att aktivt söka arbete och/eller omgående tillträda på arbetsmarknaden förekommande arbete. Vid inskrivning i sökandekategori 14 skickas automatiskt en avanmälan till berörd arbetslöshetskassa.

arbetsmarknadsanställningar delfinansierade med statliga bidrag i form av anställning i nystartsjobb).

Kommunerna har alltså en laglig rätt att under vissa villkor bedriva arbetsmarknadspolitik enligt socialtjänstlagen. Så länge som kommunerna har en sådan rätt, så länge som befintliga system för de arbetslösas försörjning medför att en inte försumbar del av dem försörjs via det kommunala ekonomiska biståndet och så länge som Arbetsförmedlingens insatser inte upplevs som tillräckliga kommer kommunerna både att vilja och att ha rätt att bedriva en egen arbetsmarknadspolitik, oavsett vad man kan komma fram till om hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun borde se ut.

5 Diskussion av rollfördelningen mellan stat och kommun i tidigare offentliga utredningar

Relationerna mellan staten och kommunerna i arbetsmarknadspolitiken har diskuterats i ett antal utredningar sedan åtminstone mitten av 1990-talet.

Den arbetsmarknadspolitiska kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 1996:34) att arbetsmarknadspolitiken sedan 1947 är (och bör vara) ett statligt ansvarsområde.⁵ Ett antal argument för att politiken bör vara statlig presenterades: en effektiv arbetsmarknadspolitik måste koordineras med den ekonomiska politiken (som är statlig); "arbetsmarknaderna har inga kommungränser" och arbetsmarknadspolitiken bör underlätta geografisk rörlighet; den arbetslöses möjligheter att få stöd ska inte bero på varierande ambitionsnivå på lokal nivå. Samtidigt föreslogs kommunerna att få ett ökat inflytande över arbetsmarknadspolitiken för att uppnå en bättre lokal anpassning av arbetsmarknadspolitiken. Det konstaterades också att kommunerna tog ett stort praktiskt ansvar för den statliga arbetsmarknadspolitiken och sköt till medel ur egen budget samt att det kommunala engagemanget hade ökat i takt med den ökande arbetslösheten i samband med 1990-talskrisen.

Kommittén Välfärdsbokslut berörde i sitt delbetänkande SOU 2000:3 den kommunala arbetsmarknadspolitiken kortfattat och konstaterade att kommunerna fick ett större ansvar för arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet, bl.a. exemplifierat med att kommunerna kunde välja att överta ansvaret för insatserna för arbetslösa ungdomar.

Huvudbetänkandet SOU 2007:2 från *Utredningen från socialbidrag till arbete* innehöll en relativt utförlig diskussion av den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Där konstaterades det att arbetsmarknadspolitiska

⁵ De kommunala arbetsförmedlingarna förstatligades 1947.

insatser för personer med ekonomiskt bistånd under 1980-talet huvudsakligen inte var kommunala, men att detta ändrades under 1990-talet, framför allt hand i hand med den allt högre arbetslösheten och de större kommunala utgifterna för ekonomiskt bistånd. Betänkandet hävdade vidare att en annan bidragande orsak till det ökade kommunala engagemanget var en uppfattning att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte gjorde tillräckligt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd.⁶ Oavsett om denna uppfattning var korrekt, så innebar ett ökat antal arbetslösa med ekonomiskt bistånd en drivkraft till ökade kommunala arbetsmarknadsinsatser.⁷

Betänkandet refererade också en enkät från SKL (SKR:s föregångare) där en stor majoritet av de tillfrågade kommunerna uppgav att de kommunala insatserna förklarades av att man genom dem ville stärka individernas kompetens för att lättare få jobb eller utbildning och lämna bidragsberoendet. I samma enkät uppgav 85 % av de svarande kommunerna att de hade en arbetsmarknadsenhet eller motsvarande som arbetade med insatser till arbetslösa. I en annan enkät från SKL från 2006 uppgav nästan 200 kommuner (motsvarande 90 % av de svarande, eftersom svarsfrekvensen var 75 %) att de anordnade insatser för personer med ekonomiskt bistånd.

En annan beröringsyta mellan stat och kommun, som berördes i SOU 2007:2, är det regionala samarbetet inom Finsam, som också inbegrep (och inbegriper) Försäkringskassan och Landstingen (numera regionerna) som inleddes år 2004. Samarbetet skulle (och ska) gälla personer med behov av samordnat stöd och rehabilitering mot arbete från flera myndigheter. Samarbetet ska bedrivas inom ramen för regionala samordningsförbund. Enligt en rapport från Statskontoret (2006) bestod målgruppen av personer i behov av långvarig offentlig försörjning genom sjukskrivning, arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd. Enligt svaren på frågor till cheferna för samtliga socialkontor, arbetsmarknadsenheter och arbetsförmedlingar i landet i en enkät, som *Utredningen från socialbidrag till arbete* lät genomföra, ansåg nästan alla svarande att samverkan om insatser till personer med ekonomiskt bistånd mellan arbetsförmedling och kommun borde förbättras. Enigheten var mindre när det gällde finansiell samordning av insatserna. Icke desto mindre var det en klar (förmedlingschefer) eller stor (övriga) majoritet som ville se bättre möjligheter till finansiell samordning.

⁶ I betänkandet visas det dock att denna uppfattning, åtminstone under det nuvarande millenniets första år, inte verkade ha haft stöd i tillgängliga data i den bemärkelsen att arbetslösa med ekonomiskt bistånd inte såg ut att prioriteras bort av Arbetsförmedlingen.

⁷ Som vi tidigare har påpekat gav en ändring i socialtjänstlagen 1998 kommunerna en laglig rätt att rikta insatser till personer med ekonomiskt bistånd och att betinga försörjningsstöd på deltagande i sådana insatser (Socialtjänstlagen 4 § 4 kap.).

Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd presenterade i sitt betänkande *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd* (SOU 2015:44) bland annat undersökningar av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd och av Arbetsförmedlingens stöd och insatser för personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete. Undersökningen av socialtjänstens krav på arbetslösa biståndsmottagare visade att kommunerna menade att arbetslösa biståndssökande som huvudspår ska vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen, vilket är det huvudsakliga sättet att visa att man står till arbetsmarknadens förfogande. Det fanns dock undantag från huvudregeln. Ett av dessa var att om den enskildes kontakter med Arbetsförmedlingen inte hade fungerat, skulle individen i stället vara inskrivna i kommunens egna arbetsmarknadspolitiska insatser. Kommunernas bedömning av vad som var aktivt arbetssökande innefattade typiskt att man ville kontrollera individens handlingsplan och eventuellt också hens aktivitetsrapport. Vidare tycktes socialtjänstens krav på den arbetslöses arbetssökande om något vara längre gående än Arbetsförmedlingens. Bland annat gällde detta bedömningen av vad som kan vara ett ”lämpligt arbete” och bedömningen av om man står för långt ifrån arbetsmarknaden för att vara anställningsbar. En annan observation var att respondenterna i kommunerna i allmänhet efterlyste bättre samordning och såg trögheter i informationsutbytet med den statliga myndigheten.

En huvudslutsats i undersökningen av Arbetsförmedlingens stöd och insatser var att inskrivna med arbetslöshetsersättning får mer stöd från Arbetsförmedlingen än gruppen utan denna ersättning (och som därför sannolikt har ekonomiskt bistånd).

Arbetsmarknadsutredningen diskuterade samspelet mellan stat och kommun både i delbetänkandet *Vägledning för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2017:82) och i huvudbetänkandet *Effektivt, tydligt och träffsäkert* (SOU 2019:3).

Utredningen genomförde ett antal undersökningar för att belysa hur företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna uppfattade ansvarsfördelning och samverkan dem emellan inom arbetsmarknadspolitiken. Utredningen redovisade också material från en enkät till kommunerna från SKL (föregångare till dagens SKR) angående samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom etableringen. Undersökningarna utmynnade i ett antal observationer.

En första observation var att både företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna ansåg att ansvarsfördelningen för arbetslösa biståndstagare var

otydlig. Vissa företrädare för Arbetsförmedlingen hade också en överdriven uppfattning om det kommunala ansvaret inom arbetsmarknadspolitiken, möjligen som ett resultat av vad kommunerna i praktiken tillhandahöll.

En andra observation var att Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning, som kan leda till att en individ i målgruppen inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande, gjordes enligt oklara kriterier.

En tredje observation var att företrädare för både Arbetsförmedlingen och kommunerna var övertygade om att samverkan behövs, bland annat som ett sätt att tydliggöra ansvarsfördelningen dem emellan. De tydligaste exemplen på lyckat samarbete tycks ha varit de överenskommelser som träffats för ungdomar och nyanlända som tillkommit via Dua.

För det fjärde ansåg såväl Arbetsförmedling som kommuner att regelverket för offentlig upphandling begränsade Arbetsförmedlingens möjligheter att upphandla insatser från kommunerna.

Sammanfattningsvis kan man notera att påtalade oklarheter om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun avser en grupp med en (ofta mycket) svag ställning på arbetsmarknaden.

Utredningen konstaterade också att ansvaret för en arbetslös biståndstagare styrs av ett flertal regelverk. Finansieringen av de arbetslösas försörjning är en viktig faktor, men utredningen landar i att de krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande väsentligen är desamma vare sig man har arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd även om två olika regelverk ska tillämpas. En andra viktig faktor är, enligt utredningens diskussion, Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning, som bestämmer vilka, om några, insatser den inskrivne ska få ta del av oavsett den inskrivnes typ av försörjning. Inskrivna som inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande får inte ta del av insatser från Arbetsförmedlingen. Dessa kan dock söka ekonomiskt bistånd och prövas av kommunen, som kan göra en annan bedömning än Arbetsförmedlingen av om individen står till arbetsmarknadens förfogande och i så fall erbjuda kommunala insatser enligt socialtjänstlagen. I denna mening kan Arbetsförmedlingens bedömning av om den inskrivne står till arbetsmarknadens förfogande komma att bestämma om individen får försörjning och insatser från stat eller kommun. I en studie, som redovisas i SOU 2017:82, hävdade kommunföreträdare att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen var för snäv så att kommunerna tvingades ta ett för stort ansvar.

Utredningens undersökningar visade att både Arbetsförmedlingen och kommunerna ansåg att ansvarsfördelningen dem emellan var oklar. Detta kan innebära risker för dubbelarbete, men också att arbetslösa faller mellan stolarna.

Oklarheten innebär sannolikt dessutom bristande likvärdighet och rättssäkerhet för de arbetslösa som kan komma i fråga för insatser från båda typerna av aktörer.

5.1 Sammanfattande kommentarer

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ett antal observationer som gäller rollfördelningen mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken har gjorts i de refererade offentliga utredningarna.

Ett tema är en uppfattning att kommunerna ger arbetsmarknadspolitiska insatser på eget initiativ därför att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte gör det. Notera att detta kan vara korrekt även om det inte är fallet att Arbetsförmedlingen prioriterar arbetslösa med arbetslöshetsersättning när man ger insatser.⁸

Ett annat tema som lyfts är att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är oklar. Om detta är sant, så finns det en uppenbar risk att mottagare av ekonomiskt bistånd riskerar att hamna mellan statens och kommunens stolar. Vidare finns det en risk för dubbelarbete och att mottagare av ekonomiskt bistånd riskerar att inte likabehandlas, eftersom kommunernas ambitioner och möjligheter när det gäller egeninitierade insatser varierar mellan kommunerna.⁹

Slutligen hävdade *Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd* i sitt betänkande Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44) att kommunernas bedömning av krav på aktivt arbetssökande, om något, var längre gående än Arbetsförmedlingens. Om detta är en korrekt bedömning skulle det kunna vara av underordnad betydelse om det är stat eller kommun som är ansvarig för att upprätthålla kraven på de arbetslösas jobbsökande. Det bör också påpekas att en viktig kanal för kommunerna när det gäller att ställa krav på de arbetslösas sökbeteende enligt samma källa är den information de kan få från Arbetsförmedlingen i form av handlingsplaner och månadsrapporter.

Ett potentiellt viktigt memento är att de refererade synpunkterna avser tidpunkter innan den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen, som bland annat har gått hand i hand med en minskad lokal närvaro genom att ett stort antal Arbetsförmedlingskontor har lagts ner. Dessutom har andelen tjänster som upphandlas av fristående leverantörer ökat. Sammantaget innebär detta rimligen att det är osäkert vilka tidigare resultat som fortfarande är relevanta fullt ut.

⁸ Det kan också noteras att en undersökning som presenterades i SOU 2007:2 från *Utredningen från socialbidrag till arbete* faktiskt inte visade att mottagare av ekonomiskt bistånd prioriterades bort av Arbetsförmedlingen. Se också våra beräkningar i avsnitt 8

⁹ Att det är så motsägs inte av de studier som refereras i avsnitt 7.

6 Centraliserad eller decentraliserad arbetsmarknadspolitik – några teoretiska argument¹⁰

Det har framgått av den hittills gjorda genomgången att det svenska regelverket utgår ifrån att arbetsmarknadspolitikens primärt är en statlig och inte en kommunal angelägenhet, även om kommunerna med det nu gällande regelverket både är skyldiga att tillhandahålla vissa typer av arbetsmarknadspolitiska insatser och ges rätt att också på eget initiativ tillhandahålla insatser för vissa arbetslösa. Tillgänglig statistik (exempelvis SKR:s databas Kolada) visar också tydligt att många kommuner faktiskt bedriver en omfattande arbetsmarknadspolitik. I det här avsnittet ska vi kortfattat presentera några standardargument för och emot en decentralisering av arbetsmarknadspolitik till den kommunala nivån.¹¹ I avsnitt 10 ger vi dessutom en kortfattad beskrivning av den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som våra Nordiska grannländer har valt.

Ansvar för den svenska arbetsmarknadspolitikens ligger, som vi har sett, på både central (statlig) och kommunal (lokal) nivå. I det avseendet kan vi lämpligen tala om en blandmodell i Sverige. Vi har inte kunnat hitta teoretiska argument för eller emot en sådan blandmodell i den teoretiska litteraturen. I stället har vi identifierat konsekvenser av blandmodellen enligt några observationer som gjorts i de offentliga utredningar som vi har gått igenom.

Ett antal argument som rör möjliga konsekvenser av (de)centralisering förekommer både i forskning och i flera av de offentliga utredningar som har diskuterat rollfördelningen mellan stat och kommuner i arbetsmarknadspolitik. Lundin och Thelander (2012) sammanfattar de argument som enligt Pollitt (2007) är de viktigaste när det gäller avvägningen mellan centralisering och decentralisering mer generellt. Argumenten för decentralisering är enligt denna sammanfattning:

- Snabbare beslutsfattande och stimulans av innovationer eftersom högre nivåer i organisationer inte behöver inbegripas i beslutsfattande
- Mer flexibla beslut som är bättre anpassade till dem som direkt berörs av dem
- Bättre anpassning till lokala förhållanden

¹⁰ Det här avsnittet bygger främst på Lundin och Thelander (2012). Se också Dahlberg m.fl. (2008).

¹¹ I det här avsnittet betraktar vi inte det faktum att vissa arbetslösa inte får ta del av statliga insatser som ett argument som talar för att kommunerna *bör* bedriva arbetsmarknadspolitik.

- De anställdas motivation och internalisering av organisationens mål och normer ökar eftersom tillhörighet och inflytande känns större i en mindre organisation

Argumenten för centralisering är

- Stordriftsfördelar
- Större möjligheter att samla och utnyttja expertis
- Standardisering ger mer likabehandling
- Bättre möjligheter att koordinera beslut, program och aktörer
- Tydligare ansvarsförhållande

En dimension som lyfts fram i diskussioner om (de)centralisering av arbetsmarknadspolitiken mer specifikt är att ett statligt ansvar för arbetsmarknadspolitiken innebär att ansvar kan tas för det som ekonomer brukar kalla externa effekter. Om en kommun bedriver arbetsmarknadspolitik kan den ha konsekvenser utanför kommunen i fråga. Det kan exempelvis handla om att kommunen via sin politik agerar så att arbetslösa får svagare drivkrafter att söka jobb i andra delar av landet så att rörligheten på rikets arbetsmarknad blir mindre än vad den skulle ha blivit om arbetsmarknadspolitiken i stället hade bedrivits utifrån ett nationellt perspektiv.¹²

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det enbart utifrån teoretiska resonemang är svårt att dra säkra slutsatser om en helt statlig eller en helt kommunal arbetsmarknadspolitik kan förväntas ge det bästa utfallet. Det handlar nog (om man väger argumenten som vi gör) i slutändan om i vilken utsträckning den kommunaliserade arbetsmarknadspolitikens fördelar som följer med närhet och lokalkännedom dominerar den statliga politikens möjligheter att ta hänsyn till externa effekter och möjliggöra bättre likabehandling av de arbetslösa.

En delvis annan fråga än valet mellan centralisering och decentralisering gäller det ändamålsenliga i att ha en blandform med både centrala och lokala aktörer. Vi har redan noterat att en blandmodell ställer krav på koordinering för att undvika problem med dubbelarbete eller att arbetslösa riskerar att hamna mellan stolarna. Ett annat möjligt problem med en blandmodell kan vara att den lokala aktören fattar beslut om insatser delvis utifrån hur stor del som självfinansieras. Det finns då en uppenbar risk att man på lokal nivå föredrar att anordna insatser för att de helt eller delvis är statligt finansierade och inte nödvändigtvis för att de är de mest (kostnads)effektiva. Ett möjligt exempel

¹² Det här resonemanget förutsätter naturligtvis att Arbetsförmedlingen faktiskt verkställer den statliga politiken utifrån ett nationellt perspektiv. Det är inte självklart att detta alltid är en bra beskrivning av den statliga arbetsmarknadspolitiken.

skulle kunna vara att kommunerna inrättar kommunala arbetsmarknadsanställningar för mottagare av ekonomiskt bistånd med finansiering via statliga anställningsstöd som nystartsjobb eller extratjänster.¹³ Ytterligare en komplikation med den svenska blandmodellen är att den grupp arbetslösa som kan komma i fråga för kommunala inte bara kan få insatser med Arbetsförmedlingen eller kommuner som anordnare. I samband med den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen är det numera många i målgruppen som får insatser av fristående leverantörer. Det faktum att tre typer av aktörer kan vara inblandade i kombination med sekretessbestämmelser som förvårar informationsutbyte dem emellan förstärker rimligen koordinationsproblemen.

7 Den kommunala arbetsmarknadspolitikens utveckling

Dokumentationen av den kommunala arbetsmarknadspolitikens medger ingen exakt redogörelse för hur politikens omfattning utvecklats över tid. Vi är i stället hänvisade till att lägga pussel med ett antal källor som var och en kan ge en partiell bild.

Vi kan börja med att återigen fastslå att den svenska arbetsmarknadspolitikens enligt gällande regelverk i första hand ska vara ett statligt åtagande med Arbetsförmedlingen (tidigare Ams) som huvudman och att det har varit så under många decennier. Detta gäller även arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd. Men det är också ett faktum att de flesta kommunerna numera anordnar insatser för arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd (se exempelvis uppgifterna i Skr:s databas Kolada eller Forslund m.fl., 2019).

Redan under 1970- och 1980-talen bedrev enskilda kommuner vad som skulle kunna kallas arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av bistånd (Thorén, 2012; Salonen och Ulmestig, 2004). Under 1990-talet ökade det kommunala engagemanget i den svenska arbetsmarknadspolitikens. Det handlade då i stora drag om, för det första, att kommunerna kom att överta ansvaret för insatser för arbetslösa ungdomar och, för det andra, att kommunerna på eget initiativ i en ökad utsträckning tillhandahöll arbetsmarknadspolitiska insatser för mottagare

¹³ De kommunala arbetsmarknadsanställningarna innebär också att den anställde kan uppfylla ett arbets- (och kanske också ett medlems-) villkor för arbetslöshetsförsäkringen så att kommunen kan minska sina utbetalningar av ekonomiskt bistånd vid en möjlig ny period med arbetslöshet. Därmed inte sagt att alla kommunala arbetsmarknadsanställningar kommer till stånd enbart för att de innebär kortsiktiga besparingar för kommunen.

av försörjningsstöd.¹⁴ Det gjordes också försök med att decentralisera en del av beslutsfattandet inom arbetsmarknadspolitiken.¹⁵ Även senare har kommunerna både varit anordnare åt staten och genomfört insatser på eget initiativ. I det här avsnittet fokuserar vi på de egeninitierade insatserna, och bortser därför från kommunernas roll som anordnare av exempelvis vuxenutbildning och svenska för invandrare.

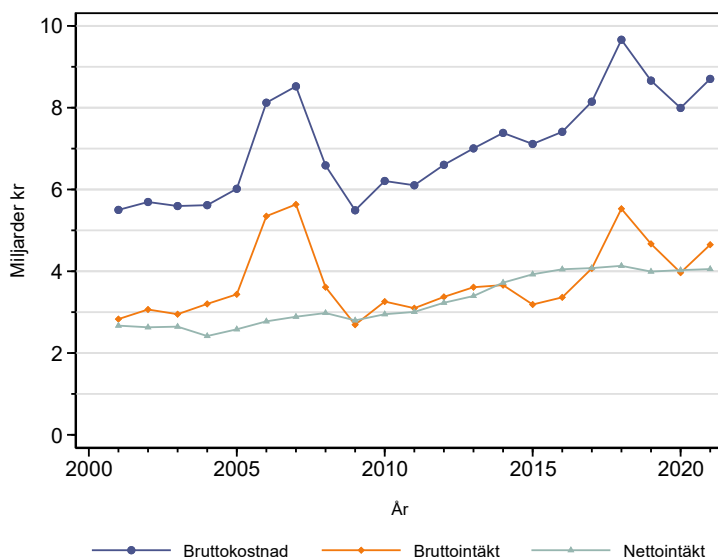
Även om vi inte har tillgång till någon lång tidsserie som visar omfattningen av de kommunala insatserna för arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd, finns det evidens för att omfattningen ökade från det tidiga 1990-talet och framåt. Enligt Klingensjö (1994) bedrev 62 % av de av honom tillfrågade kommunerna arbetsmarknadsinsatser. Enligt Salonen och Ulmestig (2004) var motsvarande andel 83 % år 2002, och Vikman och Westerberg (2017) uppgav att siffran för 2015 enligt databasen Kolada var 94 %. Även om dessa uppgifter avser både kommunernas egeninitierade insatser och insatser utförda som leverantörer, så visar uppgifter från Kolada att omkring hälften av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna bedrevs på kommunernas eget initiativ under åren 2021–23. Det är alltså en mycket stor del av de svenska kommunerna som på eget initiativ bedriver arbetsmarknadspolitiska insatser.

Vi kan också följa kommunernas utgifter (brutto och netto med hänsyn taget till huvudsakligen statlig ersättning) för arbetsmarknadspolitiska insatser med hjälp av uppgifter. Utvecklingen av dessa kostnader i 2001 års priser mellan åren 2001 och 2021 visas i Figur 1, som visar kommunernas bruttoutgifter, bruttointäkter (huvudsakligen statliga medel) och nettoutgifter. De senare är ett mått på kostnaderna för kommunernas egeninitierade arbetsmarknadsinsatser.

Mätt som kommunala nettoutgifter ser vi att kommunernas egeninitierade arbetsmarknadsinsatser växte trendmässigt under de 20 år som dessa data omfattar; nettoutgifterna var drygt 50 procent större år 2021 än år 2001 i fasta priser. Vi ser också i figuren att de bidrag kommunerna får (som huvudsakligen avser insatser som kommunerna anordnar för statens räkning) är av samma storleksordning som kostnaderna för de egeninitierade insatserna. Speciellt gäller detta perioden efter 2007, då staten hade övertagit ansvaret för insatserna för arbetslösa ungdomar.

¹⁴ Enligt Klingensjö (1994) fanns den här typen av program i början av 1990-talet i drygt hälften av landets kommuner.

¹⁵ Se exempelvis diskussionen i Ackum Agell m.fl. (2000).



Figur 1: Kommunernas brutto- och nettokostnader (miljarder kronor, 2001 års priser) för arbetsmarknadspolitiska insatser 2001–21

Källa: SKR.

Vi vet mindre om hur många arbetslösa som deltagit i de kommunala insatserna, framför allt innan tillkomsten av Kolada. Vikman och Westerberg (2017) uppgav att 83 000 personer deltog i kommunala arbetsmarknadsinsatser år 2015 enligt uppgifter från Kolada; denna siffra innefattar såväl insatser som utfördes på uppdrag av Arbetsförmedlingen som deltagare i egeninitierade insatser. Samma år hade arbetsförmedlingen i genomsnitt drygt 175 000 deltagare i sina program. Arbetsförmedlingen var alltså betydligt större än kommunerna som anordnare av arbetsmarknadspolitiska program – om andelen egeninitierade program i kommunerna var ungefär 50 %, så hade kommunerna mellan en fjärde- och en femtedel så många programdeltagare som Arbetsförmedlingen år 2015.

Forslund m.fl. (2019) beskrev den kommunala arbetsmarknadspolitiken under år 2016 med hjälp av ett egeninsamlat registerbaserat datamaterial med data som kopplar deltagande individer till olika typer av kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. Datamaterialet täckte drygt 100 kommuner med runt 60 % av landets befolkning. Beskrivningen visade på ett antal kännetecken för den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

En första observation var att kommunal arbetsmarknadspolitik inte heller enligt denna källa var någon marginell företeelse. I de kommuner som täcktes av data hade den kommunala arbetsmarknadspolitiken år 2016 ungefär en femtedel av antalet deltagare i Arbetsförmedlingens program i samma kommuner.

Beskrivningen visade vidare att de vanligaste typerna av kommunala insatser under 2016 var jobbsökaraktiviteter, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar. En möjlig (del)förklaring till att arbetsmarknadsanställningar var vanliga kan vara att insatsen är ett effektivt sätt för kommunen att minska sina utbetalningar av ekonomiskt bistånd – deltagarna har lön under insatsen och om den statliga subventionen är ett nystartsjobb så kan den anställde kvalificera sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Ibland kombinerades olika insatser. Jobbsökarinsatser var ett vanligt komplement till alla program. De tycktes därför vara en basaktivitet som ofta genomförs även när individerna deltar i andra insatser.

Ytterligare ett resultat var att det fanns en stor mellankommunal spridning med avseende på dels vilka insatser som erbjöds, dels andelen deltagare i olika insatser. Detta är konsistent med att det spelar roll för en individ med givna egenskaper vilken hens hemkommun är för vilka kommunala insatser hen erbjuds, även om författarna påpekar att variationen återspeglar att kommunerna möter olika grupper av arbetslösa.

Deltagarna i de kommunala insatserna hade ett högre och mer långvarigt mottagande av ekonomiskt bistånd än deltagarna i Arbetsförmedlingens insatser. Författarna menade att detta sannolikt återspeglade deltagarna i kommunala insatser i högre grad var ungdomar, lågutbildade och hade en mycket låg disponibel inkomst. Det faktum att mottagare av ekonomiskt bistånd var överrepresenterade i de kommunala insatserna var förväntat, eftersom kommunernas egeninitierade insatser enligt regelverket ska gå just till mottagare av ekonomiskt bistånd.

8 Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa med olika typer av försörjning

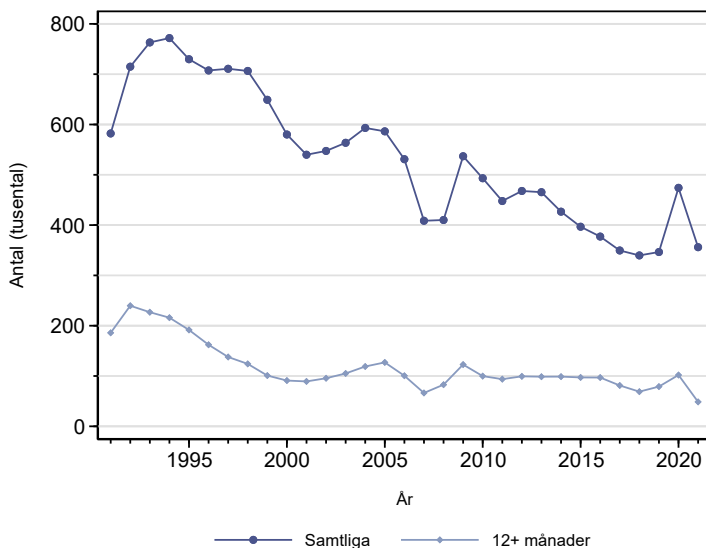
Vi har sett att regelverket som styr kommunernas möjligheter att själva anvisa arbetslösa till egeninitierade insatser innebär att sådana insatser kan riktas till mottagare av ekonomiskt bistånd som inte får insatser från Arbetsförmedlingen. I den bästa av världar skulle vi kunna observera direkt vilka individer som faktiskt får ta del av de kommunala insatserna. Tyvärr existerar inte data som visar detta. I stället ska vi i det här avsnittet redovisa hur många som får (och därmed inte får) ta del av Arbetsförmedlingens insatser bland inskrivna som vid

inskrivningstidpunkten försörjs av arbetslöshetsförsäkringen respektive av ekonomiskt bistånd. Indirekt kommer Arbetsförmedlingens prioriteringar att påverka omfattningen av den kommunala egeninitierade arbetsmarknadspolitiken genom att bestämma den mängd mottagare av ekonomiskt bistånd som får (och inte får) ta del av förmedlingens insatser.

Vi vet från beräkningarna i Forslund m.fl. (2019) att de individer som tog del av kommunala insatser (och som kunde observeras i deras datamaterial) hade en svag ställning på arbetsmarknaden. Vi redovisar därför i detta avsnitt mått på exponering för Arbetsförmedlingens insatser under de första 12 månaderna för individer vars inskrivningsperioder varar minst 12 månader, uppdelat på den typ av försörjning som individerna hade när de skrevs in vid Arbetsförmedlingen. Våra beräkningar av omfattningen av Arbetsförmedlingens insatser för dessa olika grupper ger oss en uppfattning om hur vanligt det är att långtidsarbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd har fått insatser av Arbetsförmedlingen innan de blev långtidsarbetslösa och därmed en uppfattning om storleken av den grupp som kan komma i fråga för kommunala insatser. Vidare kan en jämförelse av exponeringen för Arbetsförmedlingens insatser mellan grupper med olika försörjning ge en indikation om det finns fog för den uppfattning som kommunernas företrädare har uttryckt (se redovisningen i avsnitt 5) att Arbetsförmedlingen försummar att ge insatser till arbetslösa med ekonomiskt bistånd.¹⁶

Figur 2 visar hur många arbetslösa som skrevs in vid Arbetsförmedlingen från det tidiga 1990-talet fram t.o.m. 2021 samt hur många av dessa som sedan var kvar som inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst 12 månader. Vi vet att mottagare av försörjningsstöd har egenskaper som innebär att de är överrepresenterade bland de långtidsinskrivna. Under de ungefär 30 år vi kan följa utvecklingen i Figur 2 ser vi att antalet som blivit långtidsinskrivna av de mellan drygt 300 000 och knappt 800 000 nyinskrivna ligger mellan drygt 100 000 och knappt 200 000. Det är alltså en inte försumbar andel av de nyinskrivna som blir långtidsinskrivna.

¹⁶ För att vara mer säkra i detta avseende skulle vi behöva ta hänsyn till att grupper med olika försörjning sannolikt också har olika egenskaper som påverkar deras chanser att få insatser av Arbetsförmedlingen. Det faktum att vi enbart studerar insatser till dem som blir långtidsinskrivna borde dock göra grupperna med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd mer jämförbara än hela grupperna som nyinskrivna.



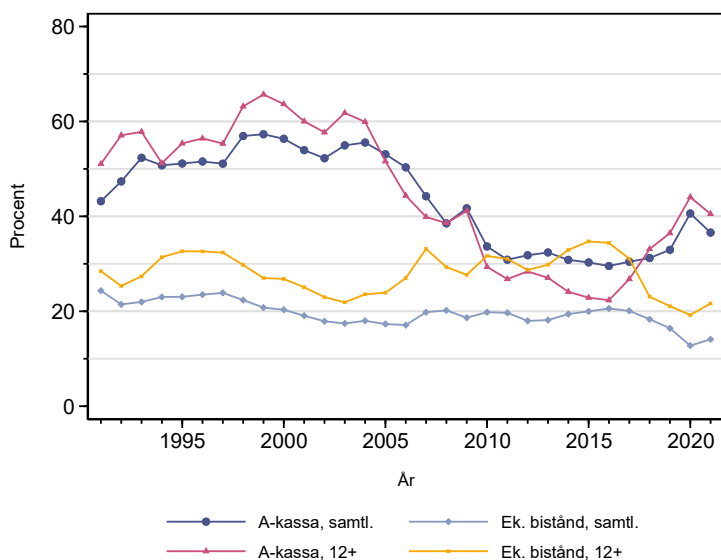
Figur 2: Antal nyinskrivna arbetslösa per år 1991–2021 samt antalet av dessa som var sammanhängande inskrivna i minst 12 månader

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen.

I Figur 3 ser vi hur stor andel av de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen åren 1991–2021 som hade arbetslöshetsersättning respektive mottog ekonomiskt bistånd samt andelarna av dessa som blev kvar i minst 12 månader som inskrivna och hade dessa typer av ersättningar.¹⁷ Bland de nyinskrivna var andelen med arbetslöshetsersättning under första halva av perioden betydligt större än andelen som hade ekonomiskt bistånd; från och med runt 2010 var avståndet mycket mindre. Denna förändring drevs av att andelen av de nyinskrivna som hade ersättning från arbetslöshetsersättningen gick ner från runt 50 % till runt 30 % medan andelen bland de nyinskrivna med ekonomiskt bistånd var ungefär 20 % under större delen av perioden. Ser vi i stället till den typ av försörjning de som blev kvar som inskrivna i minst 12 månader hade när de blev inskrivna vid Arbetsförmedlingen ser vi att gapet mellan grupperna med ersättning från de två systemen är något mindre och att andelarna från ungefär år 2010 är ungefär desamma. Sammantaget bekräftar informationen i Figur 3 bland annat att gruppen med försörjningsstöd var överrepresenterad bland dem som blev

¹⁷ En mindre grupp hade båda typerna av ersättning: Gruppen var så liten att vi inte redovisar den.

långtidsinskrivna. Om vi kombinerar informationen i Figur 2 och Figur 3 ser vi att den potentiella målgruppen för egeninitierade kommunala arbetsmarknadsinsatser (inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd) var stor: omkring 20 % av de nyinskrivna (ca 300 000–800 000) och runt 30 % av de långtidsinskrivna (ca 100 000–200 000) ur samma inskrivningskohorter.



Figur 3: Andel med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd bland nyinskrivna arbetslösa och bland dem som blev kvar som inskrivna i minst 12 månader bland de nyinskrivna 1991–2021

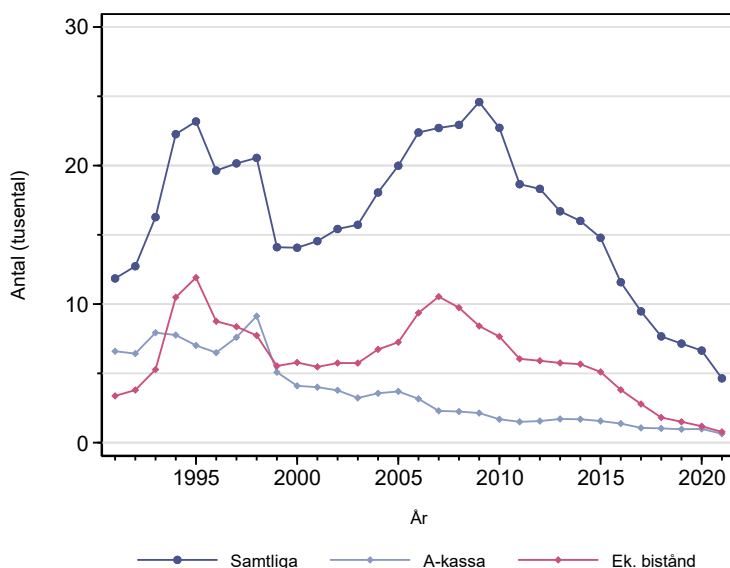
Not: En grupp inskrivna har arbetslöshetsersättning och dessutom ekonomiskt bistånd. Gruppen är så liten att vi inte redovisar den.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

En annan grupp av intresse enligt genomgången av tidigare utredningar är den grupp som skrivs in i Sökandekategori 14 (Arbetssökande med förhinder) vid Arbetsförmedlingen, där företrädare för kommunerna har hävdad att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen vid Arbetsförmedlingen är för restriktiv när det gäller att avgöra om en registrerad person står till arbetsmarknadens förfogande eller inte (se avsnitt 5).

I Figur 4 redovisar antalet nyinskrivna i Skat 14 under den studerade perioden. Vi ser tydligt att varken antal personer eller andel av det totala antalet

i Skat 14 är tillräckligt stort för att kunna spela en huvudroll som drivkraft bakom kommunernas satsningar på egeninitierade arbetsmarknadsinsatser.



Figur 4: Långtidsinskrivna i Skat 14 (Arbets sökande med förhinder) med ekonomiskt bistånd respektive arbetslöshetsersättning samt totalt antal nyinskrivna i den sökandekategorin 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

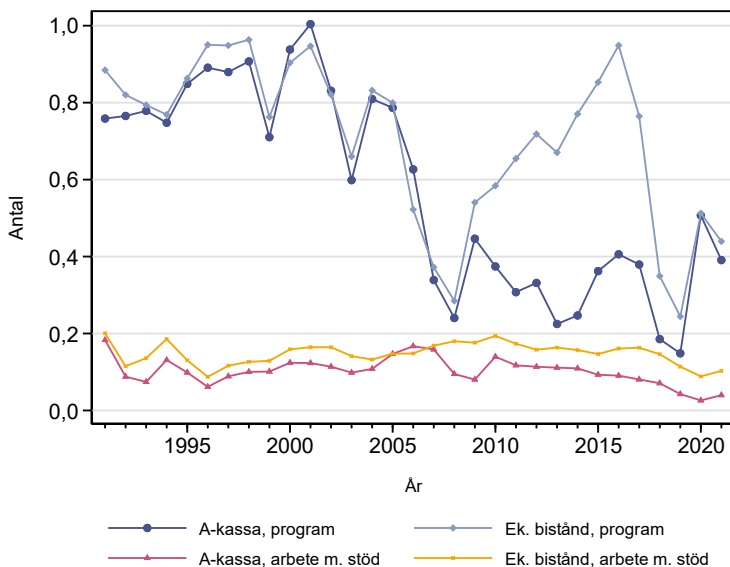
Vi övergår nu till att undersöka de insatser i form av Arbetsförmedlingens program, arbete med stöd och kontakter med arbetsförmedlare som de som blivit kvar som inskrivna i minst 12 månader fått ta del av under de första 12 månaderna av inskrivningsperioden. Detta kan ses som ett mått på hur aktivt Arbetsförmedlingen arbetat med att ”rusta och matcha” dem som blivit långtidsarbetslösa innan de blev det. Återigen redovisar vi resultaten separat för mottagare av ekonomiskt bistånd och arbetslösa med arbetslöshetsersättning.

I Figur 5 visar vi det genomsnittliga antalet programinsatser respektive genomsnittligt antal arbeten med stöd som de långtidsarbetslösa med ekonomiskt bistånd respektive med arbetslöshetsersättning fick under de första 12 månaderna av arbetslöshetsperioder som blev minst 12 månader långa under perioden 1991–2021. Analysen avser endast inskrivna som inte deltog i

jobbgarantin för ungdomar, jobb- och utvecklingsgarantin eller etableringsprogrammet. Vi fångar därmed Arbetsförmedlingens benägenhet att fördela platser till individer som inte automatiskt väsentligen har rätt till Arbetsförmedlingens insatser.

Vi ser, för det första, inget uppenbart som talar för att arbetslösa med ekonomiskt bistånd fick en systematiskt mindre mängd insatser; detta gäller såväl program som arbete med stöd. I själva verket fick arbetslösa med ekonomiskt bistånd signifikant fler programinsatser under stora delar av den senare delen av den studerade perioden. Naturligtvis kan detta återspegla att det var mer motiverat att ge insatser till dem med ekonomiskt bistånd. För att avgöra hur stor roll detta spelade behöver man data som vi i nuläget inte har tillgång till. En andra observation är att vi ser en påtaglig nedgång i programinsatser tidigt i arbetslöshetsperioder som leder fram till långtidsinskrivning, särskilt för arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Deltagande i arbete med stöd är däremot ganska fritt från trender uppåt eller nedåt.¹⁸

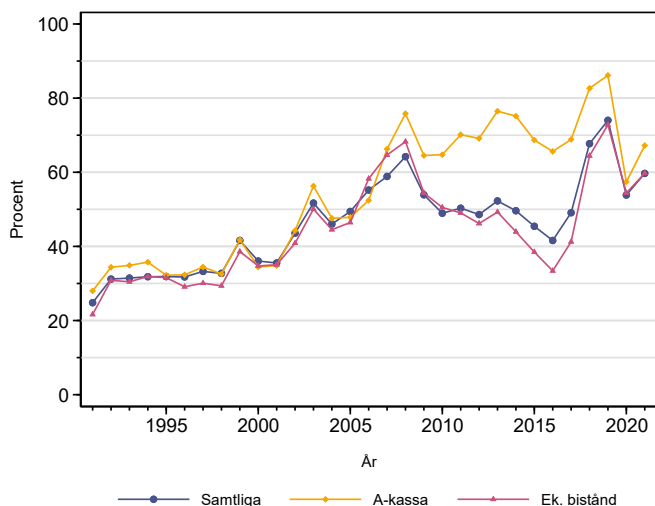
¹⁸ Nedgången i programdeltagande under de första 12 månaderna av en inskrivningsperiod återspeglar sannolikt, åtminstone delvis, tillkomsten av först aktivitetsgarantin och senare jobb- och utvecklingsgarantin där en av tankarna var att arbetssökande i normalfallet inte (förutom inom ungdomsgarantin och senare etableringsprogrammet) skulle få insatser förrän efter ca 14 månaders arbetslöshet.



Figur 5: Arbetsmarknadspolitiska insatser för långtidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning respektive mottagare av ekonomiskt bistånd

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

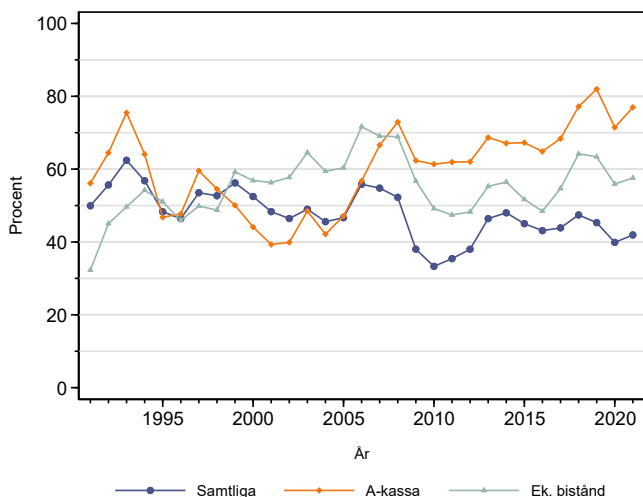
En spegelbild av antalet insatser per arbetslös får vi om vi i stället studerar andelen av de studerade grupperna som inte fick någon insats alls under de 12 första månaderna av sina arbetslöshetsperioder. Denna andel arbetslösa med arbetslöshetsersättning respektive med ekonomiskt bistånd visar vi i Figur 6, där vi ser samma mönster som i termer av antalet insatser per arbetslös. Vi ser här exempelvis att mellan ungefär 60 % och 80 % av de arbetslösa med arbetslöshetsersättning som blev långtidsinskrivna inte fick någon insats under de 12 första månaderna de senaste åren i vår undersökningsperiod.



Figur 6: Andel inskrivna utan några insatser från arbetsförmedlingen under de 12 första månaderna av inskrivningsperioder som varade i minst 12 månader under åren 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

Vi har också undersökt vilka insatser de inskrivna i Skat 14 fått eller inte fått. Inte heller i denna grupp finns det tecken på att inskrivna med ekonomiskt bistånd fått ta del av färre insatser än inskrivna med arbetslöshetsersättning vid inskrivningstillfället (se Figur 7).

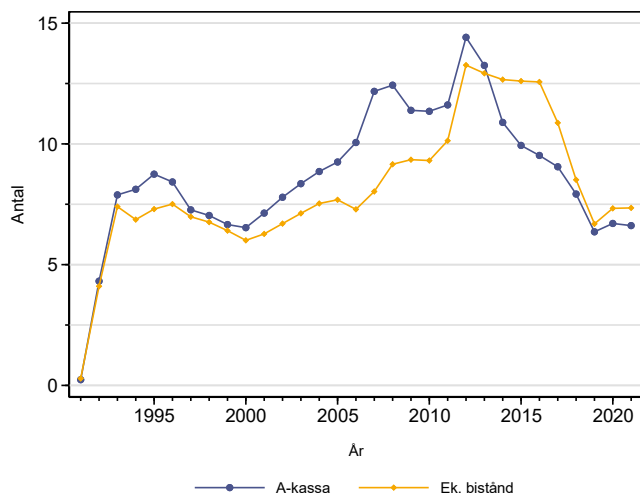


Figur 7: Inskrivna i Skat 14 som inte fick någon insats under de 12 första månaderna av inskrivningsperioder som blev minst 12 månader långa 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

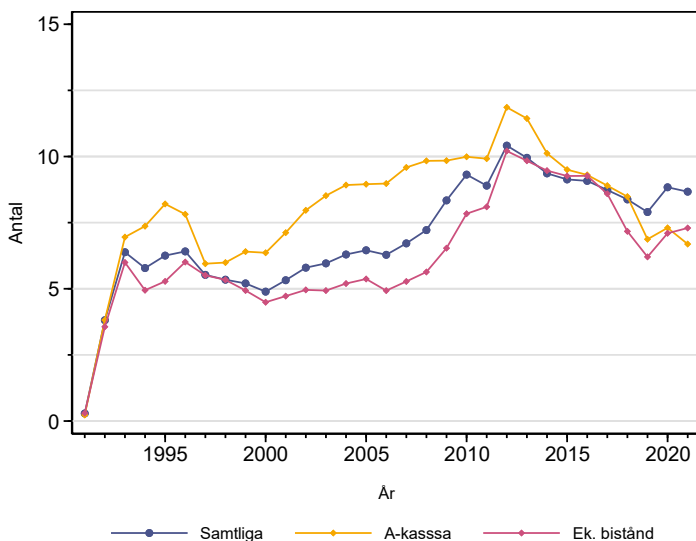
Arbetsförmedlingen tillhandahåller inte enbart program och arbete med stöd, utan en viktig del av förmedlingsarbetet består i kontakter med arbetsförmedlare. I Figur 8 och Figur 9 visar vi hur många kontakter de inskrivna hade under de 12 första månaderna av inskrivningsperioder som varade minst 12 månader.¹⁹ Återigen ser vi inga tydliga tecken på att Arbetsförmedlingen i detta avseende försummade inskrivna med ekonomiskt bistånd, även om den lilla skillnad som finns är att inskrivna med arbetslöshetsersättning i genomsnitt deltog i något fler möten än inskrivna med ekonomiskt bistånd. Detta är särskilt tydligt för de inskrivna som arbetssökande med förhinder (Skat 14). Till skillnad från vad som var fallet med programinsatser ser vi ingen tydlig negativ trend i antalet möten över perioden som helhet.

¹⁹ Det vi kan mäta är antalet kontakter, inte eventuella kvalitativa skillnader i vad mötena faktiskt innehöll.



Figur 8: Antal kontakter med arbetsförmedlare under de 12 första månaderna av arbetslöshetsperioder som varar minst 12 månader för inskrivna med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).



Figur 9: Antal kontakter med arbetsförmedlare under de 12 första månaderna av arbetslöshetsperioder som varar minst 12 månader för inskrivna i Skat 14 med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

8.1 Sammanfattande kommentarer

En ibland uttryckt uppfattning är att omfattningen av kommunernas egeninitierade arbetsmarknadspolitiska insatser drivs av, för det första, att många mottagare av ekonomiskt bistånd har som huvudsakligt försörjningshinder att de saknar ett arbete (är ”arbetslösa”). Denna uppfattning har gott stöd både i uppgifter i SKR:s databas Kolada och i de uppgifter om antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen med ekonomiskt bistånd som vi har redovisat i detta avsnitt. För det andra har det också ibland hävdats att kommunerna initierar egna insatser med stöd i socialtjänstlagen därför att Arbetsförmedlingen försummar att ge insatser till inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd. I en mening är detta konsistent med det vi ser i våra databearbetningar – en betydande andel av de inskrivna som har inskrivningstider som är minst 12 månader långa får inte ta del av någon programinsats eller anställning med stöd via Arbetsförmedlingen under de 12 första månaderna av sina arbetslöshetsperioder. Däremot ser vi inga tydliga tecken på att chanserna att få en insats från Arbetsförmedlingen skulle

vara mycket mindre för inskrivna med ekonomiskt bistånd än för inskrivna med arbetslöshetsersättning.

9 Effekter av vissa statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser

En potentiellt viktig faktor att väga in när man diskuterar arbetsfördelningen mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken är evidens om effekterna av statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. Om det exempelvis skulle vara så att en av huvudmännen genomgående kan visa på bättre effekter är detta åtminstone en indikation på att arbetsfördelningen sannolikt skulle kunna göras om och bli bättre. Det grundläggande problemet med detta är att vi vet förhållandevis lite om vad kommunerna faktiskt har gjort och därmed också om effekterna av olika insatser. Vi vet betydligt mer om den statliga arbetsmarknadspolitiken och dess effekter, åtminstone fram till de allra senaste åren. I det här avsnittet diskuterar vi vad vi vet om effekter av de insatser där målgrupperna fått insatser från båda huvudmännen.

9.1 Statliga och kommunala insatser för ungdomar

Den huvudsakliga målgruppen där vi kan förvänta oss både statliga och kommunala insatser är, som vi har sett, arbetslösa som står relativt långt från arbetsmarknaden. Om vi går tillbaka omkring 30 år var situationen delvis en annan, eftersom kommunerna genom att teckna avtal med de dåvarande länsarbetsnämnderna kunde överta ansvaret för insatser för arbetslösa ungdomar i vad som kallades kommunala ungdomsprogram respektive ungdomsgarantin. Insatserna för ungdomar var då riggade på ett sätt som medgav skattningar av de relativa effekterna av statliga och kommunala insatser. De kommunala ungdomsinsatserna var en del av politiken från mitten av 1990-talet fram tills dess de kommunala programmen ersattes av Arbetsförmedlingens Jobbgaranti för ungdomar år 2007. Påfallande lite är bekant om innehållet i de kommunala ungdomsinsatserna (Sibbmark och Forslund, 2005).

Forslund och Skans (2006) jämförde bland annat effekterna av statliga och kommunala insatser för ungdomar. Enligt resultaten i Forslund och Skans (2006) hade Arbetsförmedlingens insatser (arbetsmarknadsutbildning och praktikprogram) bättre arbetsmarknadseffekter för ungdomarna, medan de

kommunala insatserna i hade en större effekt på ungdomarnas övergång från arbetslöshet till reguljära studier.²⁰

9.2 Kommunernas insatser inom etableringsprogrammet och vuxenutbildningen

Vi har sett att kommunerna är skyldiga att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering och svenska för invandrare (Sfi) inom ramen för etableringsprogrammet. Kommunerna är också i normalfallet huvudmän för vuxenutbildningen.

År 2010 övertog Arbetsförmedlingen huvudansvaret för nyanländas arbetsmarknadsetablering från kommunerna. Sedan 2018 sker detta inom det så kallade etableringsprogrammet. Reformen är svår att utvärdera, eftersom alla nyanlända fick ta del av det nya huvudmannaskapet samtidigt. Detta innebär att det är svårt att genomföra en trovärdig kausal analys. Andersson Joona m.fl. (2016) skattade en positiv effekt av Arbetsförmedlingens ansvarsövertagande. Analysen motsäger inte att detta skulle kunna vara en kausal effekt, även om de identifierande antagandena inte självklart kan antas vara uppfyllda. Bratu m.fl. (2022) skattade separata reformeffekter för kvinnor och män med en mer trovärdig identifikation av de kausala effekterna och fann positiva arbetsmarknadseffekter för kvinnor men inte för män.

Sedan 2015 finns möjligheter att ta del av studier vid komvux inom ramen för vissa arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen har också fått möjlighet anvisa arbetssökande att söka studier och att utdöma sanktioner om de inte följer anvisningen. Det finns även en särskild presumtion för utbildning för vissa deltagare i etableringsprogrammet som bedöms ha behov av utbildning för att kunna matchas mot jobb, s.k. utbildningsplikt. Det innebär bland annat att Arbetsförmedlingen kan kräva att nyanlända deltar i Sfi för att de ska få etableringsersättning. Staten finansierar utbildningen för asylsökande från Migrationsverkets mottagningssystem, kommunerna finansierar utbildningen för övriga invandrare.

Effekterna av samhällsorientering har aldrig skattats. Forskningen om effekter av Sfi är också begränsad och resultaten blandade. Resultaten i Kennerberg och Åslund (2010) och Riksrevisionen (2008) är inte entydiga, men tyder på positiva effekter för flyktinginvandrare. Lemaître (2007) fann att språkundervisning som genomfördes under 1997/98 gav de utrikes födda deltagarna en större sannolikhet att arbeta under år 2001. Resultaten i Ek m.fl.

²⁰ Författarna spekulerade i att detta möjligen kunde återspegla att kommunerna var "experter" på utbildning medan Arbetsförmedlingen var "expert" på att påskynda övergången från arbetslöshet till arbete.

(2020) är emellertid nedslående – man fann inga belägg för att ett CV med genomgången SFI ökade sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju.

Språkutbildning har också kombinerats med andra insatser. Karlsdóttir m.fl. (2017) fann stöd för att sådana kombinationsinsatser fungerar bättre än rena språkutbildningar. Delander m.fl. (2005) fann att deltagande i pilotprojektet Sesam påskyndade övergången till sysselsättning eller annan utbildning. Senare exempel på kombinationsinsatser är SFX (Svenska för yrkesutbildade) eller Yfi (Yrkesutbildning med integrerad språkutbildning för invandrare) i Stockholms stad. Dessa insatser har inte effektutvärderats. Resultaten i Dahlberg m.fl. (2023) visade på positiva effekter av en kombinationsinsats i Göteborgs stad som innehöll bland annat intensiv språkträning och praktik.

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning (Aub), kommunal yrkesutbildning för vuxna (Yrkesvux) samt teoretisk kommunal vuxenutbildning (Komvux) är tre vägar att förbättra arbetslösas färdigheter och rusta dem för jobb.

Komvux har framför allt utvärderats i samband med det så kallade kunskapslyftet under 1990-talet. Stenberg (2019) visade att såväl män som kvinnor och såväl inrikes som utrikes födda hade en positiv avkastning av att gå Komvux i samband med kunskapslyftet.

Den statliga arbetsmarknadsutbildningen har utvärderats i ett stort antal studier. De skattade effekterna har varierat från mycket positiva till negativa. Den senaste studien (Vikström och van den Berg, 2017; van den Berg och Vikström, 2022) liksom skattningar gjorda på Arbetsförmedlingen tyder på goda effekter under senare år. Statskontoret (2012) visade att kurserna i Yrkesvux ofta liknar kurser inom Aub. Skillnader i skattade effekter kan därför säga något om Arbetsförmedlingen jämfört med kommunerna som huvudmän. Resultaten i Liljeberg m.fl. (2019) tyder på att effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varit bättre än effekterna av Yrkesvux för deltagarna. Författarna pekade på ett antal skillnader mellan utbildningsformerna som kan vara betydelsefulla. För det första har Aub i större utsträckning än Yrkesvux som uppdrag att svara mot arbetsmarknadens behov. För det andra får sannolikt deltagare i Aub i större utsträckning annat stöd av Arbetsförmedlingen. För det tredje är Aub, till skillnad från kurser på Komvux, ett färdigt, kanske skraddarsytt, utbildningspaket. För det fjärde är kurser i Aub i genomsnitt kortare och mindre teoretiska. Slutligen bedrivs Aub i mindre utsträckning på distans och har mer av praktik och arbetsgivarkoppling.

9.3 Kommunal arbetsmarknadspolitik

Kommunerna är inte bara utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser enligt uppdrag eller via samarbeten med exempelvis Arbetsförmedlingen, utan har också sedan 1990-talet med stöd i socialtjänstlagen ålagt arbetslösa mottagare av försörjningsstöd att delta i kommunala arbetsmarknadsinsatser (ofta kallat aktivering). Ett antal kunskapsöversikter (Giertz, 2007; Lundin, 2008, 2018; Mörk, 2011; Thorén, 2012; Panican och Ulmestig, 2017; Engdahl m.fl., 2023) konstaterar samstämmigt att antalet studier är litet. En stor del av de befintliga studierna dras dessutom med metodproblem som manar till försiktighet när resultaten tolkas.

Två mer trovärdiga studier undersökte insatser (blandning av kontroll och aktiviteter) i Stockholm 1998–2004. Dahlberg m.fl. (2013) fann små positiva effekter på sysselsättning och arbetsinkomster. Persson och Vikman (2014) fann inga effekter på antalet mottagare av försörjningsstöd. Däremot minskade inflödet till försörjningsstöd för unga samt för ogifta utan barn. En annan studie med trovärdiga resultat är Mörk m.fl. (2021), som utvärderade tre olika typer av så kallade Stockholmsjobb, kommunala arbetsmarknadsanställningar där deltagarna ska utföra kvalitetshöjande arbetsuppgifter på arbetsplatsen utan att ersätta ordinarie personal. Resultaten visar att två typer av Stockholmsjobb, där deltagarna arbetar på ordinarie kommunala arbetsplatser, medförde att deltagarna fann ordinarie jobb snabbare och hade högre arbetsinkomster än en kontrollgrupp 13–36 månader efter insatsen. Detta var inte var fallet för en tredje typ av insats, där arbetet utfördes på särskilt skapade arbetsplatser. Ytterligare en studie med trovärdiga resultat är Johansson och Langenskiöld (2008) som undersökte (det kommunala) Arbetstorget för äldre långtidsarbetslösa i Stockholm. Insatsen bestod främst av olika jobbsökaraktiviteter, men även andra inslag, exempelvis praktik, kunde ingå. Huvudresultaten var att aktiviteterna ökade deltagarnas självförtroende och sökaktivitet hos deltagarna utan någon signifikant effekt på övergången till sysselsättning.

Det finns också ett antal studier där det är mer osäkert om studierna faktiskt har lyckats skatta kausala effekter av de studerade insatserna. Milton och Bergström (1998) skattade effekter av aktiveringspolitik i Uppsala utan att hitta några positiva effekter. Hallsten m.fl. (2002) studerade ett projekt i Rinkeby och fann att både deltagare och personal var nöjda med insatsen, men att den inte gav några positiva effekter på sysselsättning, snarare tvärt om. Giertz (2004) utvärderade ett projekt i Malmö 1989. Som enligt resultaten inte hade några effekter på kostnaden för försörjningsstöd (som var den viktigaste målvariabeln), men att det fanns skillnader mellan olika program i projektet. Nybom (2014)

redovisade resultat som tyder på att det hon benämnde resursaktivering, till skillnad från jobbaktivering, hade positiva arbetsmarknadseffekter.

9.4 Sammanfattande kommentarer

Vår huvudslutsats är att det utifrån befintliga effektstudier är svårt att dra några bestämda slutsatser om förhållandet mellan effekterna av Arbetsförmedlingens respektive kommunernas insatser för de arbetslösa som kan vara aktuella för insatser från båda typerna av aktörer. Vi såg dock att de statliga insatserna för ungdomar tycks ha haft bättre effekter än de kommunala inom ramen för ungdomsgarantin för ungefär 20 år sedan. Vi såg också att effekterna av den statliga arbetsmarknadsutbildningen var bättre än effekterna för yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning. Ett huvudproblem är emellertid att det finns mycket få studier av den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter och att de flesta av dessa studier är så gamla att det är oklart om resultaten är relevanta för senare års kommunala arbetsmarknadsinsatser.

10 Stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken i våra nordiska grannländer²¹

I det material vi har gått igenom har bristande koordination mellan stat och kommun lyfts som ett möjligt problem (se avsnitt 5). Det är inte långsökt att tro att det faktum att arbetsmarknadspolitiken för mottagare av ekonomiskt bistånd har två olika huvudmän kan förorsaka bristande koordination och leda till dubbelarbete eller att personer i målgruppen hamnar mellan stolarna. Exempelvis måste information utbytas mellan aktörer med olika separata administrativa system. Vidare har informationsutbytet under senare år rimligen inte underlättats av dataskyddslagstiftning och av att Arbetsförmedlingen har lagt ner många av sina lokalkontor. Två av de tre nordiska grannländerna, Danmark och Norge, skiljer sig påtagligt från Sverige när det gäller den roll stat respektive kommuner spelar, medan Finland påminner mer om Sverige. Det innebär att det skulle kunna vara fruktbart att systematiskt studera hur de andra nordiska länderna har valt att hantera problemen med att koordinera arbetsmarknadspolitikens centrala och lokala nivåer. I det här avsnittet ska vi enbart presentera en kortfattad genomgång av de arbetsmarknadspolitiska institutionerna i våra grannländer.

²¹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger huvudsakligen på Forslund (2024) och referenser däri.

I Danmark hanteras genomförande och uppföljning av Beskæftigelsesministeriets politik av *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*, STAR. STAR bidrar också med expertis när politiken formuleras. Vidare stöder Styrelsen via sina tre regionala kontor de 98 kommunerna, som genomför politiken i 94 Job Centres med ansvar för stöd till arbetslösa med och utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Job Centres, som finansieras av kommunerna, utformar detaljer i genomförandet av politiken och avgör hur man ska prioritera användandet av olika insatser. Ministeriet kan emellertid påverka centren på olika sätt, främst genom återbetalningssystem (*refusion* på danska): Job Centres ansvarar för aktiviteterna, men via refusionen medfinansierar staten verksamheten med kommunerna. Regelverket för återbetalningarna till kommunerna kan då användas för att påverka deras finansiella incitament.

Den danska lösningen på hur statliga och kommunala insatser ska koordineras är alltså att decentralisera utförandet helt till kommunerna, samtidigt som staten styr verksamheten genom regleringar och ekonomiska incitament.

I Finland är arbetsmarknadspolitiken en del av den statliga politiken, men precis som i Sverige bedriver kommunerna en egeninitierad arbetsmarknadspolitik, sannolikt för att de är ansvariga för att betala ut (och finansiera) ekonomiskt bistånd (Kullander och Lönnroos, 2016). Genomgången i Kullander och Lönnroos (2016) tyder på att statlig och kommunal nivå i den finska arbetsmarknadspolitiken är mer koordinerade än i Sverige. Det kan dock noteras att den finska arbetsmarknadspolitiken direkt involverar tre ministerier, vilket rimligen skapar ett behov av koordination på den nivån. Efter en reform som ska träda i kraft 2025 går Finland i riktning mot en ”dansk lösning” – kommunerna övertar ansvaret för att verkställa arbetsmarknadspolitiken och får statlig ersättning; kostnaderna för utkomststöd (ekonomiskt bistånd) delas mellan stat och kommuner. Av tillgänglig dokumentation framgår dock inte exakt hur de statliga bidragen till kommunerna ska utformas. Det är även oklart om Finland kommer att ha en motsvarighet till STAR i Danmark

I Norge har *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* det överordnade ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. *Arbeids- og velferdsetaten*, NAV, ansvarar för att genomföra politiken. I NAV ingår både den statliga Arbets- och socialmyndigheten och de delar av kommunens tjänster som ingår i de gemensamma lokala NAV-kontoren. Organisationen av NAV-kontoret är ett bindande samarbete mellan stat och kommun och fastställs i lokala samarbetsavtal. Det lokala samarbetsavtalet avgör vilka tjänster det enskilda kontoret erbjuder utöver minimikravet. På NAV-kontoren möter brukarna ett integrerat kontor, där handläggare på Arbets- och socialmyndigheten och kommunens socialtjänst samarbetar. I Norge koordineras alltså statliga och

kommunala insatser väsentligen genom att staten genom NAV-kontoren tar det övergripande ansvaret.

Så vitt vi vet finns det ingen forskning som identifierar effekterna av att förlägga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken lokalt (som i Danmark) eller centralt (som i Norge), men i den mån problemen med att koordinera centrala och lokala insatser bedöms vara besvärande, så skulle en systematisk genomgång av erfarenheter från de danska och norska systemen kunna bidra med insikter om hur det svenska systemet skulle kunna reformeras. Finns det exempelvis indicier som talar för att omfattningen av dubbelarbete eller antalet personer som hamnar mellan stolarna är mindre i Danmark och Norge än i Sverige (och Finland)?

11 Sammanfattande kommentarer

Huvuddelen av vår genomgång av rollfördelningen mellan stat och kommun gäller inte specifikt långtidsarbetslösa. Emellertid riskerar många av mottagarna av ekonomiskt bistånd långtidsarbetslöshet, så vår genomgång blir därför relevant för rollfördelningen mellan stat och kommun när det gäller insatser för långtidsarbetslösa. Det är dessutom inte meningsfullt att behandla rollfördelningen enbart för gruppen långtidsarbetslösa på samma sätt som när det gäller exempelvis grupper som unga eller nyanlända flyktingar, där man redan vid början av en arbetslöshetsperiod vet om en individ tillhör eller inte tillhör gruppen.

Vår genomgång leder oss till ett antal observationer. Vi har sett att kommunernas egeninitierade arbetsmarknadspolitiska insatser kan genomföras med stöd i socialtjänstlagen, som ger kommunerna rätt att efter samråd med Arbetsförmedlingen anvisa arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd till kommunala insatser om de inte fått insatser från Arbetsförmedlingen. Våra databearbetningar visar att antalet arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd utan insatser från Arbetsförmedlingen är betydande. Det finns alltså en inte försumbart liten grupp av arbetslösa som kommunerna kan anvisa till egna insatser. Enligt den evidens vi gått igenom sker också detta – omfattningen av de kommunala insatserna kan vara i storleksordningen en femtedel av Arbetsförmedlingens insatser.

Våra bearbetningar av data från Arbetsförmedlingens och Socialstyrelsens register tyder inte på att arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd har fått mindre stöd än arbetslösa med arbetslöshetsersättning från Arbetsförmedlingen. En reservation i detta avseende är att det skulle kunna finnas systematiska skillnader mellan de två grupperna som vi inte ser i de data vi har haft tillgängliga

i riktningen att biståndstagarna skulle kunna ha större behov eller nytta av insatser än de arbetslösa med arbetslöshetsersättning.

Huvudresultatet av vår genomgång av den befintliga forskningen om effekter av statliga och kommunala insatser för den relevanta målgruppen är att vi vet för lite om effekterna av kommunala insatser för att på något meningsfullt sätt kunna uttala oss om vilken typ av utförare som kan förväntas ge insatser med bättre effekter för de biståndstagande deltagarna. Det lilla vi vet gäller effekter av insatser för ungdomar och en jämförelse mellan (statlig) arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning. Detta ger oss ingen tydlig vägledning om effekterna för långtidsarbetslösa av den nuvarande arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Möjligen kan man kvalificera denna slutsats något: enligt befintliga utvärderingar har vissa statliga insatser goda effekter för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden medan vi väsentligen inte vet något om de kommunala insatsernas effekter.

Vår kortfattade genomgång av argument för och emot decentralisering av arbetsmarknadspolitiken ger oss argument både för och emot. Vår läsning av dessa argument är att de inte talar entydigt för vare sig centralisering eller decentralisering.

Vår redovisning av det lilla vi vet om hur kraven på arbetslösa arbetssökande i målgruppen kan förväntas upprätthållas av Arbetsförmedlingen respektive kommuner ger heller inga tydliga resultat åt något håll.

Det som möjligen är en tydlig slutsats av uppfattningar hos berörda är att den nuvarande rollfördelningen mellan stat och kommun är oklar. Om så är fallet finns det uppenbara risker för dubbelarbete, för att arbetslösa kan hamna mellan statliga och kommunala stolar och för att de insatser som arbetslösa får ta del av blir beroende av i vilken kommun de bor. Ett möjligt sätt att gå vidare kan vara att gå igenom danska och norska erfarenheter av decentralisering (Danmark) och centralisering (Norge).

Referenser

- Ackum Agell S, A Forslund, A Harkman, E Johansson, M Lundin, S Martinson och K Persson (2000), Erfarenheter av nittiotalets arbetsmarknadspolitik, Stencil IFAU.
- Andersson Joonas P, A W Lanninger och M Sundström (2016), Reforming the Integration of Refugees: The Swedish Experience, IZA Discussion Paper No. 10307.
- Bratu C, L Martén och L Ottosson (2022), Integrating refugee women, i Ottosson L. (2022), From welfare to work. Financial incentives, active labor market policies, and integration programs. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Dahlberg M, K Edmark, J Hansen och E Mörk (2008), *Fattigdom i folkhemmet. Från socialbidrag till självförsörjning*, Valfärdsrådets rapport 2008, Stockholm: SNS förlag.
- Dahlberg, M, J Egebark och U Vikman (2023), Long-run integration of refugees: RCT evidence from a Swedish early intervention program, IFAU Working paper 2023:23.
- Dahlberg M, K Hanspers och E Mörk (2013), Mandatory activation of welfare recipients – evidence from the city of Stockholm, i Hanspers, K, Essays on welfare dependency and privatization of welfare services. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Delander L, M Hammarstedt, J Månsson och E Nyberg (2005), Integration of Immigrants. The Role of Language Proficiency and Experience. *Evaluation Review* 29, 24–41.
- Engdahl M, A Forslund och U Vikman (2023), (Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga, IFAU Rapport 2023:8.
- Ek S, M Hammarstedt och P Skedinger (2020), Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration? Forskningsrapport. SNS förlag.
- Forslund A (2024), Mismatch, long-term unemployment and post-COVID labour market programmes in the Nordic countries, I Calmfors L och N Sanchez Gassen (red), Economic policy beyond the pandemic in the Nordic countries, Nordregio Report 2024:12.

- Forslund A och O N Skans (2006), (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?, IFAU Rapport 2006:5.
- Giertz A (2004), Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden. Avhandling, Lunds universitet.
- Giertz A (2007), Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatsernas utformning och effekt. I SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*, bilaga fördjupningsstudier. Stockholm: Fritzes.
- Hallsten L, K Isaksson och H Andersson (2002), Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättnings effekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare. IFAU Rapport 2002:10.
- Johansson P och S Langenskiöld (2008), Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa. IFAU Rapport 2008:2.
- Karlsdóttir A, H R Sigurjónsdóttir, Å Ström Hildestrand och A Cuadrado (2017), Policies and Measures for Speeding Up Labour Market Integration of Refugees in the Nordic Region. A Knowledge Overview. Nordregio Working Paper 2017:8.
- Kennerberg L och O Åslund (2010), SFI och arbetsmarknaden. IFAU Rapport 2010:10.
- Klingensjö L (1994), Jobb istället för bidrag: sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten, Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Kullander M och L T Lönnroos (2016), *Styrning av arbetsmarknaden i Norden: Komparativ studie av arbetsmarknadspolitikens styrning i Norden*, Nordiska Ministerrådet, TemaNord 2016:556.
- Lemaître G (2007), The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden. OECD Social, Employment And Migration Working Papers No 48.
- Liljeberg L, S Roman och M Söderström (2019), Gymnasial yrkesutbildning på komvux 1995–2015, IFAU Rapport 2019:17.
- Lundin M (2008), Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. IFAU Rapport 2008:13.
- Lundin M (2018), Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. I *Framtidens arbetsförmedling*, Bergström A och L Calmfors (red.). Stockholm: FORES.

- Lundin M och J Thelander (2012), Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010, IFAU Rapport 2012:1.
- Milton P och R Bergström (1998), Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Mörk E (2011), Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?. I SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm: Fritzes.
- Mörk E, L Ottosson och U Vikman (2021), To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits. IFAU Working Paper 2021:12.
- Nyblom J (2014), Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1.
- Panican A och R Ulmestig (2017). Lokal arbetsmarknadspolitik: Vem gör vad, hur och för vem? Rapportserie i socialt arbete, 36. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Persson A och U Vikman (2014), The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. *Research in Labour Economics*, 39, 189–217.
- Pollitt C (2007), Decentralization. A central concept in contemporary public management, i Ferlie E, L Lynn Jr och C Pollitt (red), *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford university press.
- Riksrevisionen (2008), Svenskundervisning för invandrare (SFI) – En verksamhet med okända effekter. Rapport 2008:13. Stockholm: Riksrevisionen.
- Salonen T och R Ulmestig (2004), Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering, Rapportserie i socialt arbete. Nr 1, 2004, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete Växjö universitet.
- Sibbmark K och A Forslund (2005), Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år, IFAU Rapport 2005:9.
- Socialstyrelsen (2023), Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022, <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2023-10-8773.pdf>.
- SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*.

- SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskäl*.
- SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*.
- SOU 2015:44, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.
- SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.
- SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.
- SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.
- Statskontoret (2006), *Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer*, Rapport 2006:6, Statskontoret.
- Statskontoret (2012), *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*, Rapport 2012:28, Statskontoret.
- Stenberg A (2019), *Hur kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? Bilaga till Långtidsutredningen 2019*.
- Thorén K (2012), *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Van den Berg G J och J Vikström (2022), *Long-Run Effects of Dynamically Assigned Treatments: a New Methodology and an Evaluation of Training Effects on Earnings*, *Econometrica* 90, 1337–1354.
- Vikman U och A Westerberg (2017), *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitik*, IFAU Rapport 2017:7.
- Vikström J och G J van den Berg (2017), *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*, IFAU Rapport 2017:17.

Bilaga 1: Databeskrivning

Vi använder registerdata från IFAU-databasen, som är ett pseudonymiserat datamaterial tillgänglig för forskning. Ursprungligen bygger det material vi använder på uppgifter från SCB:s LISA-databas samt på Arbetsförmedlingens register Datalagret. Data täcker perioden 1992–2021. LISA-databasen innehåller uppgifter om samtliga personer 16–74 år som var folkbokförda i Sverige den 31/12 respektive år. Från LISA-databasen hämtar vi uppgifter om mottagande av ekonomiskt bistånd samt a-kassa.

Datalagret innehåller uppgifter om samtliga individer som skrivits in vid Arbetsförmedlingen sedan 1992 och deras aktiviteter under inskrivningstiden. I den här studien fokuserar vi på perioder i öppen arbetslöshet, deltagande i program samt arbete med stöd. De program och arbete med stöd vi inkluderar listas i tabell nedan. Från Datalagret (via tabellen HistAktso) hämtar vi information om kontakter mellan arbetssökande och arbetsförmedlare.

Vi utgår från följande definitioner. Variablerna *socbidrfam* och *akassa* från LISA-databasen innehåller årligt mottaget belopp av ekonomiskt stöd och a-kassa. Om en individ har ett belopp större än noll det år han eller hon skrevs in som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen räknas individen som mottagare av respektive stöd.

Inskrivningsperioder definieras utifrån det datum som en individ skrevs in respektive lämnade Arbetsförmedlingen. På varandra följande perioder med max 14 dagars avbrott räknas som en sammanhängande inskrivningsperiod. Inskrivningsperioder som inkluderar etableringsprogrammet exkluderas i sin helhet. Sammanhängande perioder längre än 30 dagar som innehåller något eller en kombination av tillfälligt arbete, tidsbegränsad anställning eller deltidsarbete räknas som arbete och bryter inskrivningsperioden. Ombytessökande längre än 30 dagar räknas som i arbete.

Antal kontakter med arbetsförmedlare räknas under de 12 första månaderna av en arbetslöshetsperiod. Max 1 kontakt per dag räknas. Kontakter räknas oavsett kontaktform då dessa ändrats över tid (t.ex. personligt möte, brev, telefon, e-post).

I tabellen nedan listas de sökandekategorier vi använder för att definiera deltagande i program och arbete med stöd.

Tabell 1: Sökandekategorier för program och arbete med stöd

| Sökandekategori program | Sökandekategori arbete med stöd |
|-------------------------|---------------------------------|
|-------------------------|---------------------------------|

| | | | |
|----|--|----|---|
| 15 | Kommuninsats | 20 | Etableringsjobb |
| 32 | Utbildningskontrakt | 30 | Introduktionsjobb |
| 52 | Arbetslivsutveckling, ALU | 33 | Nystartsjobb |
| 53 | Utbildningsvikariat | 36 | Särskilt nystartsjobb |
| 54 | Invandrarpraktik | 37 | Nystartsjobb för deltidsarbetslösa |
| 54 | Arbetspraktik, APR | 40 | Yrkesintroduktionsanställning |
| 55 | Arbetsplatsintroduktion, API | 44 | Rekryteringsstöd |
| 55 | Lyft, APR | 44 | Akademikerjobb |
| 57 | Aktivare användning av arbetslöshetsersättning | 45 | Förstärkt särskilt anställningsstöd |
| 59 | Prova-på-plats | 45 | Individuellt Anställningsstöd |
| 60 | Interpraktik | 47 | Allmänt anställningsstöd |
| 61 | Ungdomspraktik | 47 | Trainee brist |
| 62 | Akademikerpraktik | 48 | Förstärkt anställningsstöd (för 2-årsinskrivna) |
| 63 | Ungdomsintroduktion | 48 | Trainee välfärd |
| 64 | Datortek | 49 | Särskilt anställningsstöd |
| 65 | Kommunalt ungdomsprogram, KUP | 50 | Förstärkt anställningsstöd (för 4-årsinskrivna) |
| 66 | Ungdomsgaranti för ungdomar 20–25 år | 50 | Moderna beredskapsjobb |
| 67 | Praktisk kompetensutveckling | 51 | Beredskapsarbete |
| 69 | Jobbgarantin för ungdomar | 51 | Plusjobb |
| 74 | Förmedlingsinsatser (grupperas i Arbetslösa i program) | 51 | Extratjänster |
| 76 | Fördjupad kartläggning och vägledning | 77 | Anställningsstöd för långtidssjukskrivna |
| 80 | Förberedande insatser | 78 | Instegsjobb |
| 81 | Arbetsmarknadsutbildning | | |
| 82 | IT-satsningen | | |
| 83 | Förberedande utbildning | | |

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning
och utveckling. En översyn av
FoU-avdraget och expertskatte-
reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler
för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre
myndigheter – analys och förslag. [13]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-
försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap.
[1]

Några frågor om grundläggande
fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
tillståndsprövning och ändamålsenliga
avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och
ett effektivt sanktionssystem. [14]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]