

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare

Volym 1

*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

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och ta fram förslag på åtgärder för att öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd (dir. 2022:124). Till särskild utredare förordnades samma dag Maria Hemström Hemmingsson, då generaldirektör på Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), och sedan mars 2024 generaldirektör för Arbetsförmedlingen. Utredningen har antagit namnet Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16). Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 december 2024. Vid regeringens sammanträde den 8 juni 2023 beslutades om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:70). Vid regeringens sammanträde den 26 september 2024 beslutades om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2024:90) och utredningstiden förlängdes till den 14 februari 2025.

Den 3 oktober 2022 anställdes professor Johan Vikström som sekreterare i utredningen. Som utredningens huvudsekreterare anställdes den 1 november 2022 ämnesrådet Jenny von Greiff. Som sekreterare i utredningen anställdes ämnesrådet Eva Löfbom den 1 november 2022, kammarrättsassessorn Sonay Jalili den 13 februari 2023, utredaren Anna-Karin Sandén den 2 maj 2023, justitiesekreteraren Maria Rydell den 14 augusti 2023, verksjuristen Sofia Ullman den 18 augusti 2023, professor Anders Forslund den 2 oktober 2023, ämnessakkunnige Klas Lindström den 9 november 2023 och kansli-rådet Hanna Edlundh den 12 juni 2024.

Anders Forslund avslutade sin tjänst 1 december 2023 och Johan Vikström avslutade sin tjänst den 13 februari 2024. Hanna Edlundh avslutade sin tjänst den 31 oktober 2024, Sonay Jalili avslutade sin tjänst den 25 november 2024 och Klas Lindström avslutade sin tjänst den 30 november 2024.

Studenten i statsvetenskap Sara Rydberg var anställd som sekreterare i utredningen från den 10 juni till den 7 juli 2024 samt från den 29 juli 2024 till den 1 september 2024.

Den 16 november 2022 förordnades följande experter att ingå i utredningen: undervisningsrådet Boki Brkovic (Skolverket), kvalificerade handläggaren Håkan Lind (Arbetsförmedlingen), utredaren Ulrica Runemar (Sveriges kommuner och regioner), utredaren Anna-Karin Sandén (Socialstyrelsen) och samverkansansvarige Eva Åkerström (Försäkringskassan). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: Departementssekreteraren Christina Björk (socialdepartementet), kanslirådet Christina Enegren (finansdepartementet), kanslirådet Pia Fagerström (socialdepartementet), departementssekreteraren Christina Hassel (utbildningsdepartementet), ämnesrådet Jimmy Järvenpää (socialdepartementet), departementssekreteraren Miriam Nordfors (finansdepartementet), ämnesrådet Jenny Oretun Wilnier (arbetsmarknadsdepartementet) och kanslirådet Mattias Ossowicki (socialdepartementet).

Den 17 maj 2023 entledigades Anna-Karin Sandén och i hennes ställe förordnades från den 29 maj 2023 utredaren Karin Bodell (Socialstyrelsen). Den 17 maj 2023 entledigades Christina Björk och i hennes ställe förordnades från den 29 maj 2023 departementssekreteraren Anna Bohman (socialdepartementet). Även Jenny Oretun Wilniers entledigades den 17 maj 2023 och i hennes ställe förordnades från den 29 maj 2023 kanslirådet Joel Billinger (arbetsmarknadsdepartementet). Den 19 september 2023 entledigades Miriam Nordfors och i hennes ställe förordnades departementssekreteraren Sofia Karlsson (finansdepartementet). Samma dag entledigades Mattias Ossowicki och Anna Boman och i deras ställe förordnades ämnesrådet Marcus Gry samt departementssekreteraren Samira Aqil (båda socialdepartementet).

Den 25 juni 2024 entledigades Christina Hassel och i hennes ställe förordnades departementssekreteraren Lisa Ahlström (utbildningsdepartementet). Den 15 november 2024 entledigades Joel Billinger och i hans ställe förordnades kanslirådet Marie Nordmarc (arbetsmarknadsdepartementet).

Härmed överlämnas betänkandet *Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare* (SOU 2024:15). Till betänkandet bifogas särskilda yttranden av experterna Håkan Lind och Ulrica Runemar. Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i februari 2025

Maria Hemström Hemmingsson

Jenny von Greiff
Hanna Edlundh
Sonay Jalili
Eva Löfbom
Maria Rydell
Anna-Karin Sandén
Sofia Ullman

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 nätverksskommuner 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	Hyseslagstiftningens 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 jämförbarhet, 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 jämförbarhet, 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

Förkortningar

AR	Allmänna råd
AfPuF	Förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
AfPuL	Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
ALF	Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
AUDIT	Alcohol Use Disorders Identification Test
Bet.	Utskottsbetänkande
BIP	Beskæftigelses Indikator Projektet
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Ds	Departementsserien
DUDIT	Drug Use Disorders Identification Test
EES-medborgare	Medborgare i EU-medlemsland, Island, Lichtenstein och Norge

Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ERS	Ersättningsgrad
Ersättningsförordningen	Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser
ESF	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
ESK-konventionen	Förenta nationernas konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
EU	Europeiska unionen
EU:s dataskydds-förordning	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 dataskydds-förordning)
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FIA	Förutsättningar inför arbete
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FN	Förenta nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Hyreslagen	12 kapitlet jordabalken
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
IL	Inkomstskattelag (1999:1229)
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
JO	Riksdagens ombudsmän, även kallad Justitieombudsmannen
KNUT	Kommunalt nätverk för utveckling
Komvux	Kommunal vuxenutbildning
KOV	Konsumentverket
LMA	Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
ME	Marginaleffekt
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Programförordningen	Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
Prop.	Proposition
SBU	Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
SCB	Statistiska centralbyrån
SDK	Säker digital kommunikation
SFB	Socialförsäkringsbalk
Sfi	Svenska för invandrare
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst

SIP	Samordnad individuell plan
SIUS	Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd hos Arbetsförmedlingen
SKR	Sveriges kommuner och regioner
Skr.	Skrivelse
SoF	Socialtjänstförordning (2001:937)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SoLPuF	Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
SoLPuL	Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
SOU	Statens offentliga utredningar
SSBTEK	Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd
SUE	Systematisk uppföljning ekonomiskt bistånd
TE	Tröskeleffekt
TF	Tryckfrihetsförordning
Verksamhetsförordningen	Förordning (2009:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Sammanfattning

Den 14 juli 2022 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att bryta långvarigt biståndsmottagande samt öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. I uppdraget ingick bland annat att analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet, följa upp jobbstimulansen och undersöka möjligheten att införa en jobbpremie. Utredaren ska även göra en översyn av vissa regler inom försörjningsstödet, bland annat kostnadsposterna i riksnormen, regelverket vid bistånd till andrahandsuthyrning samt reglerna avseende ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas olovligt i Sverige. Utredaren ska även klargöra ansvarsfördelning och rollfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa bland annat vid studier i syfte att förbättra samverkan samt klargöra hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Genom tilläggsdirektiv den 8 juni 2023 utvidgades uppdraget till att även 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 samt att analysera och redovisa för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för att långtidsarbetslösa ska komma i arbete.

Genom ytterligare tilläggsdirektiv den 26 september 2024 fick utredaren i uppdrag att även lämna förslag som innebär att möjligheten att lämna försörjningsstöd begränsas för kostnader utöver riksnormen, att försörjningsstödet storlek begränsas för större hushåll, att det införs en jobbpremie samt, att ett förbud införs för kommuner att, med undantag för nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligt vistas i landet. Utredningstiden förlängdes till den 14 februari 2025.

Uppdraget har således varit brett och omfattat ett stort antal områden och frågeställningar. Många deluppdrag har innefattat komplexa frågor och ställningstaganden. Vissa deluppdrag har tydliga beröringspunkter sinsemellan, medan andra är mer fristående. Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om en begränsning av försörjningsstödet för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem.

Utgångspunkter för utredningens arbete

Ekonomiskt bistånd är välfärdsystemets yttersta skyddsnät och är tänkt att fungera som ett tillfälligt stöd vid kortare perioder av försörjningsproblem. I verkligheten har det blivit en långvarig försörjning för stora grupper av individer och hushåll. Det är inte positivt för någon – inte för dem som är hänvisade till ekonomiskt bistånd för sin försörjning, inte för de barn som växer upp i dessa hushåll och inte för samhället i stort. Det är därför centralt att finna vägar som minskar det långvariga behovet av ekonomiskt bistånd för dem som skulle kunna arbeta. Det kan handla både om stöd och insatser som ökar sannolikheten att biståndsmottagare kan få och behålla ett arbete och om ekonomiska incitament som gör det lönsamt att ta ett arbete i stället för att leva på bidrag.

En övergripande utgångspunkt för utredningens arbete har därför varit att skapa förutsättningar för mottagare av ekonomiskt bistånd att nå självförsörjning genom arbete. Utredningens övergripande uppdrag, att lämna förslag som ökar drivkrafter och ekonomiska incitament för att bryta långvarigt biståndsmottagande, har varit centralt för tolkningen av direktivets olika deluppdrag samt de vägval och avgränsningar som utredningen i övrigt har gjort. De perspektiv som främst varit centrala i utredningens arbete är:

- 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.
- Det ekonomiska biståndet är ett yttersta skyddsnät för korta perioder av försörjningsproblem och är inte avsett att vara en varaktig försörjning.

- Biståndsmottagare är en heterogen grupp med varierande behov av stöd och hjälp, varför flera kompletterande insatser behövs för att minska biståndsmottagandet varaktigt.
- Väsentliga skillnader mellan kommunerna avseende krav på och stöd till biståndsmottagare ska i den mån det är möjligt minimeras.
- Förslagen ska ge avsedd effekt utan att i onödan medföra en ökad administration.
- Barnrättsperspektivet ska beaktas när barn berörs.

Utredningens förslag och bedömningar

Nedan följer en kortfattad sammanfattning av utredningens förslag och bedömningar, samt övergripande om förslagens konsekvenser. Utredningens skäl för förslag och bedömningar, iakttagelser och slutsatser presenteras i respektive kapitel i betänkandet. Konsekvenser av utredningens förslag beskrivs utförligare i ett eget kapitel.

Uppföljning av ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet kan följas upp framöver via individbaserad statistik. Bakgrunden är bristande kunskap om hur lagändringar som syftar till att göra det mer lönsamt för den som får försörjningsstöd att ta ett arbete har bidragit till att öka övergången från bistånd till arbete.

Utredningen bedömer att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom försörjningsstödet ska följas upp med individbaserad statistik och genom att följa typhushåll över tid

Utredningen bedömer att det med nu tillgängliga modeller och databaser är möjligt att på ett illustrativt sätt följa upp ekonomiska drivkrafter att arbeta inom försörjningsstödet med individbaserad statistik. Utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna för olika typhushåll som mottar försörjningsstöd bör också följas över tid. Upp-

följningen bedöms kunna rymmas inom ramen för arbetet med exempelvis fördelningspolitisk uppföljning inom Finansdepartementet.

Jobbpremie

Enligt utredningens direktiv ska utredningen undersöka möjligheten att införa en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete. Genom tilläggsdirektiv den 26 september 2024 fick utredningen även i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att det införs en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete.

Utredningen föreslår att en tillfällig jobbpremie införs för att utöka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete

Utredningen föreslår att en tillfällig och skattefri jobbpremie införs. Den som inte längre mottar försörjningsstöd, som har inkomst av anställning och som under en kvalificeringsperiod har erhållit försörjningsstöd under sex månader i följd ska ha rätt till en jobbpremie. Löneinkomst som hänför sig till anställning som av arbetsmarknads-skal erbjudits den enskilde av kommunen eller som hänför sig till ett skyddat arbete berättigar dock inte till jobbpremie. Ansökan om jobbpremie prövas av socialnämnden och uppgår till 15 procent av sökandens bruttolön upp till som högst 3 750 kronor. Socialnämndens beslut om jobbpremie ska kunna överklagas och utbetald jobbpremie kan under vissa förutsättningar återkrävas.

Konsekvenser

Den tillfälliga jobbpremien 2027 och 2028 beräknas öka de offentliga kostnaderna med totalt 603 miljoner kronor. Mot bakgrund av att tidigare försök med liknande jobbpremier i Danmark inte gav några positiva sysselsättningseffekter för biståndsmottagare bedöms jobbpremien troligen endast ha mycket små eller inga effekter på sysselsättningen på kort sikt, och inga effekter på lång sikt.

Förslaget bedöms medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen och i enskildas personliga integritet.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och löpande statistik

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att dels ta fram ett informationsmaterial som kommunerna kan använda för att informera den som kvalificerat sig till jobbpremien om premien, dels att ta fram löpande statistik över utbetalningar av jobbpremien. Socialnämnden ska därför lämna uppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremie.

Utredningen bedömer att Socialstyrelsen bör tillföras 2 miljoner kronor för uppdragets genomförande.

Utredningen föreslår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att utvärdera arbetsmarknadseffekterna av jobbpremien

Utredningen föreslår att IFAU ges i uppdrag att utvärdera jobbpremiens arbetsmarknadseffekter.

Utredningen bedömer att IFAU bör tillföras 2 miljoner kronor för uppdragets genomförande.

Bidragstak

Utredningen ska enligt direktivet lämna förslag på en modell för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka de ekonomiska incitamenten till arbete. Bakgrunden är att ett hushåll sammantaget kan få bidrag och ersättningar som i vissa fall motsvarar eller överstiger den disponibla inkomst hushållet skulle uppnå om de vuxna arbetade heltid. Syftet är att det alltid ska löna sig att arbeta framför att leva på bidrag. Utformningen av ett bidragstak bör enligt direktivet ta hänsyn till hushållets sammansättning, försörjningsansvar för barn och olika situationer där personen har hinder att ta ett arbete, exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. I direktivet beskrivs

vidare att syftet med ett bidragstak även kan 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.

Utredningen föreslår en modell för ett bidragstak

Utredningen föreslår 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.

Modellen för ett bidragstak omfattar den som har eller kan få arbetsförmåga. Personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning, vissa gymnasiestuderande ungdomar, heltidsarbetande och ålderspensionärer ska inte omfattas av en sådan taknivå. De kan trots det omfattas om en annan vuxen i hushållet omfattas av taknivån.

Modellen innebär inte någon begränsning av socialnämndens möjlighet att bevilja ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt eller någon begränsning av kommunens yttersta ansvar i form av möjlighet att bevilja bistånd i en akut nödsituation.

Förslaget om en modell för ett bidragstak är inte tänkt att genomföras tillsammans med förslaget om en begränsningsregel för större hushåll i kapitel 10. Förslagen är att betrakta som alternativa lösningar på samma problem.

Konsekvenser

Det föreslagna bidragstaket beräknas minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 1 057 miljoner kronor. Bidragstaket ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och bedöms därför öka sysselsättningen och därigenom minska biståndsmottagandet på kort sikt, men effekterna förväntas vara relativt begränsade. På lång sikt är riktningen på effekterna oklar. Utredningen bedömer vidare att inkomstspridningen, den ekonomiska jämställdheten och den administrativa bördan för kommunerna ökar. Det bedöms vidare finnas

en viss risk för ökad brottslighet, både avseende välfärdsbrott samt person- och egendomsbrott, samt försämrad integration och ökad segregation. Modellen begränsar socialnämndens möjligheter att bevilja bistånd utifrån en individuell behovsbedömning av vad som är skälig levnadsnivå i ett enskilt fall. Konsekvenserna för de barn som påverkas av bidragstaket kan bli stora, både på kort och lång sikt, och förslaget bedöms inte vara förenligt med barnkonventionen och troligen inte heller med Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) och Europarådets sociala stadga. Förslaget bedöms medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

Utredningen bedömer att ett bidragstak enligt den föreslagna modellen endast bör införas om det föregås av en individualisering av det ekonomiska biståndet

Utredningen bedömer att ett bidragstak enligt den föreslagna modellen endast bör införas om det föregås av en individualisering av det ekonomiska biståndet.

Utredningen bedömer att ett bidragstak bör införas på ett sådant sätt att det går att utvärdera det och att det krävs stöd till målgruppen för att bidragstaket ska kunna få mer betydande positiva effekter

Utredningen bedömer att ett bidragstak behöver kompletteras med stöd och insatser som syftar till att stärka biståndsmottagares möjligheter att erbjudas och klara ett arbete, för att mer betydande positiva effekter på sysselsättning och biståndsmottagande ska kunna uppnås. Reformen bör också föregås av informationsinsatser. Utredningen bedömer vidare att ett bidragstak bör införas på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp tillämpningen och utvärdera regeländringens effekter.

Utredningen bedömer att det inte bör införas ett bidragstak för andra bidrag och ersättningar än försörjningsstöd

Utredningen bedömer att om de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ska stärkas för personer med arbetsbaserade förmåner bör detta göras inom respektive ersättningssystem, snarare än inom ramen för ett bidragstak som begränsar summan av bidrag och ersättningar med ett monetärt tak.

Utredningen bedömer att flerbarnstillägget inte bör avskaffas i samband med ett eventuellt införande av den föreslagna modellen för ett bidragstak

Utredningen bedömer att flerbarnstillägget inte bör avskaffas i samband med ett införande av den föreslagna modellen för ett bidragstak. Detta trots att ett avskaffande av flerbarnstillägget i viss mån ökar det ekonomiska utbytet av arbete för hushåll som inte mottar försörjningsstöd.

En moderniserad riksnorm

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster. Riksnormens kostnadsposter ska motsvara en skälig levnadsnivå och förslaget ska minska behovet av att göra individuella prövningar. Utredningen ska också lämna förslag på hur en uppräknings av riksnormen kan regleras på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen föreslår en moderniserad riksnorm

Utredningen föreslår ändringar avseende riksnormens kostnadsposter samt i åldersintervaller för barn och skolungdomars personliga kostnader

Utredningen föreslår att riksnormens kostnadsposter ska täcka hushållets normala kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, personlig hygien, förbrukningsvaror samt internet och telefoni. Kostnadsposten lek och fritid byter benämning till fritid och lek och kostnadsposten hälsa och hygien byter benämning till

personlig hygien. Kostnadsposten dagstidning och telefon ändras till internet och telefoni. Åldersintervaller för riksnormens personliga kostnader för hemmavarande barn och skolungdomar ändras till viss del. För vuxna anges personliga kostnader för ensamstående respektive gifta eller sambor.

Utredningen föreslår att riksnormen ska grunda sig på ett referensvärde för riksnormen 2024 och att riksnormens reala värde ska skyddas genom att referensvärdet skrivs fram med förändringen i konsumentprisindex exklusive boende

Utredningen föreslår att riksnormen ska beräknas på grundval av ett referensvärde för riksnormen 2024 som baseras på prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion.

Utredningen förslår vidare att riksnormens reala värde ska skyddas genom att referensvärdet för riksnormen 2024 skrivs fram baserat på förändringen mellan prisläget som anges av konsumentprisindex exklusive boende i juni närmast före det år som riksnormen avser, och prisläget i juni 2024. För att kompensera för att prisanpassningen sker med ett års eftersläpning ska beloppet räknas upp med ytterligare 2 procent.

Statistiska Centralbyrån (SCB) ska beräkna ett jämförelsetal, baserat på konsumentprisindex exklusive boende, som anger förändringen i prisläget mellan juni närmast föregående år och prisläget i juni 2024.

Konsekvenser

En moderniserad riksnorm beräknas minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 300 miljoner kronor. Utredningens föreslagna modell för framskrivningen innebär inga ekonomiska konsekvenser. Förslaget om en ny riksnorm ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och bedöms därför kunna öka sysselsättningen och minska biståndsmottagandet på både kort och lång sikt, men effekterna förväntas vara begränsade. Utredningen bedömer vidare att inkomstspridningen ökar något och att den ekonomiska jämställdheten minskar något. För vissa hushåll kommer riksnormen

att vara högre, men för andra, framför allt hushåll med många barn, blir riksnormen lägre. Utredningen bedömer dock att förslaget motsvarar dagens konsumtionsmönster och att kostnadsposterna därför motsvarar en skälig levnadsnivå för alla i biståndshushåll. Förslaget bedöms vara förenligt med barnkonventionen och ESK-konventionen. Utredningens förslag avseende riksnormen bedöms vidare sammantaget innebära en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Utredningen bedömer att beloppen för de kostnadsposter som ingår i riksnormen bör redovisas

Utredningen bedömer att beloppen för de kostnadsposter som ingår i riksnormen bör redovisas. Detta bör kunna göras i samband med att Socialstyrelsen publicerar beloppen för riksnormens personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader.

Utredningen bedömer att Konsumentverket även fortsättningsvis bör ta fram underlag till regeringen inför beslut om riksnormen

Utredningen bedömer att Konsumentverket även fortsättningsvis bör utföra pris- och konsumtionsundersökningar som kan utgöra ett underlag inför regeringens beslut om riksnormen och vid regeringens sammanvägda bedömning av behovet att se över nivån på riksnormen.

Lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet

I utredningens uppdrag ingår att analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen. Uppdraget är en del av utredningens uppdrag avseende riksnormen. Genom tilläggsdirektiv den 26 september 2024 fick utredningen 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. Utgångspunkten bör enligt direktivet vara att försörjningsstöd utöver riksnormen, så långt det är möjligt

och lämpligt, endast ska beviljas om det finns synnerliga skäl. Syftet är enligt direktivet att försörjningsstöd utöver riksnormen ska beviljas mer restriktivt och mer enhetligt.

Utredningen föreslår begränsningar i möjligheten att lämna försörjningsstöd utöver riksnormen

Utredningen föreslår ett förtydligande av att försörjningsstöd inte ska lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen

Utredningen föreslår att det ska tydliggöras i socialtjänstlagen att försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen inte ska lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen. Förslaget innebär ingen förändring i sak, eftersom det enligt utredningens bedömning sedan tidigare saknats förutsättningar i socialtjänstlagen för att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen.

Utredningen föreslår att försörjningsstöd ska beräknas till en högre nivå i vissa enskilda fall

Utredningen bedömer att det för hemmavarande barn och skolungdomar även fortsatt i enskilda fall ska gälla att kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen beräknas till en högre nivå om det finns särskilda skäl. När det gäller vuxna ska det samma i stället gälla om det i ett enskilt fall finns synnerliga skäl.

Konsekvenser

Det bedöms inte uppstå några betydande offentligfinansiella kostnader av förslagen. Förslagen bedöms även i övrigt ha få konsekvenser och bedöms medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

I utredningens uppdrag ingår att analysera förutsättningarna för att påtagligt begränsa försörjningsstödet för större hushåll och konsekvenserna av en sådan begränsning. Utredningen ska oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär påtagliga begränsningar av försörjningsstödet storlek för större hushåll. Syftet med förslaget är enligt direktivet att det ska löna sig att gå från bidrag till arbete och att det ska vara lönsamt att arbeta mer.

Utredningen föreslår en begränsningsregel i riksnormen

Utredningen föreslår en begränsningsregel som utgår från utredningens förslag till en moderniserad riksnorm, eftersom den även i sig innebär en begränsning av försörjningsstödet storlek för större hushåll. Förslaget innebär att riksnormens storlek ska begränsas för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år. Begränsningsregeln innebär att summan av hushållets personliga kostnader ska minskas för större hushåll. Minskningen utgörs av ett minskningsbelopp per barn och skolungdom utöver tre vid beräkning av personliga kostnader i riksnormen. Antalet hemmavarande barn och skolungdomar ska vid tillämpningen av begränsningsregeln beräknas genom att stadigvarande boende barn och skolungdomar under 21 år räknas som 1 barn och växelvist boende barn och skolungdomar under 21 år räknas som 0,5 barn. Minskningsbeloppet ska fastställas av regeringen och utgår från hälften av ett viktat genomsnitt av de personliga kostnaderna för barn i alla åldrar inom riksnormen.

Begränsningsregeln innebär inte någon begränsning av socialnämndens möjlighet att bevilja ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt eller av kommunens yttersta ansvar i form av bistånd i en akut nödsituation.

Förslaget om en begränsningsregel för större hushåll är inte tänkt att genomföras tillsammans med förslaget om en modell för ett bidragstak i kapitel 7. Förslagen är att betrakta som alternativa lösningar på samma problem.

Konsekvenser

Begränsningsregeln beräknas minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 141 miljoner kronor. Förslaget ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och bedöms därför i viss mån kunna öka sysselsättningen och minska biståndsmottagandet på både kort och lång sikt, men effekterna är troligen mycket begränsade. Utredningen bedömer vidare att inkomstspridningen ökar något. Förslaget bedöms vara förenligt med barnkonventionen och Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga. Förslaget innebär inte en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen ska enligt direktivet analysera otydligheter i regelverket avseende kompletterande bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Vid behov ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av att förtydliga regelverket avseende att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program står till arbetsmarknadens förfogande

Utredningen bedömer att det inte finns behov av att lämna författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande. Av utredningens rättsliga analys av det nuvarande regelverket framgår att personer som deltar i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program uppfyller kravet i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om att stå till arbetsmarknadens förfogande. Personer som även i övrigt uppfyller kraven för ekonomiskt bistånd ska således som utgångspunkt beviljas kompletterande ekonomiskt bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program.

Utredningen bedömer att det ekonomiska biståndets grundläggande principer inte harmoniserar med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen bedömer att det ekonomiska biståndets grundläggande principer om att enskildas behov i första hand ska tillgodoses på annat sätt samt att biståndet är avsett att vara kortvarigt inte harmoniserar med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Det kan därmed finnas behov av en översyn av hur regelverket inom ekonomiskt bistånd harmoniserar med reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program.

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

Utredningen ska enligt direktivet analysera om Arbetsförmedlingen bör ges en utökad uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden i syfte att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ekonomiskt bistånd, och vid behov lämna sådana förslag. En effektivare kontroll kan leda till att fler kan komma i arbete.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas

Utredningen föreslår 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 den enskildes aktivitetsrapport eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i dennes handlingsplan.

Konsekvenser

En utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen beräknas öka de offentliga kostnaderna med 4 miljoner kronor införandeåret 2027. Förslaget om utökad uppgiftsskyldighet förväntas inne-

bära en förbättrad kontrollmöjlighet av arbetslösa biståndsmottagare och bedöms ha vissa positiva effekter i termer av minskad arbetslöshet, ökad sysselsättning och därmed minskat biståndsmottagande, men effekterna är troligen begränsade. Förslaget kan vidare minska de administrativa kostnaderna för kommunerna på sikt. Förslaget bedöms medföra ett proportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

Utredningen bedömer att det finns uppgifter som, utifrån kontrollsyfte, inte bör omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet från Arbetsförmedlingen till socialnämnden

Utredningen bedömer att uppgift om innehållet i en persons handlingsplan och 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 inte bör omfattas av uppgiftsskyldighet av motiv som hänför sig till socialnämndens kontroll av om biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen har inte tagit ställning till om det finns andra skäl, så som förbättrat stöd till den enskilde eller socialnämndens planering, som kan motivera en utökad uppgiftsskyldighet avseende dessa uppgifter.

Ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder i syfte att bidra till ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd. I direktivet beskrivs att det är angeläget att socialtjänsten ges stöd i tillämpning av kunskapsbaserade metoder och utvecklar arbetssätt och insatser som underlättar för den enskilde att bli självförsörjande.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande

Utredningen föreslår att 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.

Utredningen bedömer att Socialstyrelsen bör tillföras 4 miljoner kronor för uppdragets genomförande.

Utredningen föreslår att regeringen ska tillsätta en utredning som får i uppdrag att lämna förslag på hur statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan samlas in

Utredningen föreslår att regeringen ska 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.

Utredningen beräknar kostnaden för utredningen till 6 miljoner kronor.

Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst

I utredningens uppdrag ingår att föreslå hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och saknar sjukpenninggrundande inkomst. Det kan avse rehabilitering och andra insatser som leder till egen försörjning, liksom samordning av sådana insatser.

Utredningen föreslår att biståndssökande som är förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, ska lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar.

Utredningen föreslår att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, vid ansökan om ekonomiskt bistånd, ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar. Förslaget innebär också vissa möjligheter att göra undantag från kravet.

Utredningen föreslår även att 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.

Konsekvenser

Förslagen beräknas öka de offentliga kostnaderna med sammanlagt 81 miljoner kronor. Regionerna bör tillföras 80 miljoner kronor för utfärdandet av läkarintyg och Socialstyrelsen bör tillföras 1 miljon kronor för utformningen av läkarintyg. Krav på läkarintyg kan leda till att fler biståndsmottagare som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom får ändamålsenligt stöd. Förslaget bedöms vidare medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen och i enskildas personliga integritet.

Utredningen bedömer att socialnämndens bedömning av om den biståndssökandes arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom ryms inom befintlig lagstiftning

Utredningen bedömer att socialnämndens bedömning av om den biståndssökandes 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 således bedöma om biståndssökandens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom som ett led i prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen.

Utredningen förslår att Socialstyrelsen med stöd av Försäkringskassan ska ta fram ett kunskapsstöd för handläggare

Utredningen föreslår att 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.

Utredningen bedömer att Socialstyrelsen bör tillföras 2 miljoner kronor och att Försäkringskassan bör tillföras 1 miljon kronor för uppdragets genomförande.

Utredningen föreslår att socialnämnden ska få begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering

Utredningen föreslår att socialnämnden ska få 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. Kravet på deltagande ska anpassas utifrån varje persons behov och förutsättningar.

Konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några betydande offentligfinansiella effekter. Förslaget kan bidra till att fler återfår arbetsförmågan och bedöms medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

Utredningen bedömer att det delade ansvaret bör kvarstå men samverkan behöver stärkas för att biståndsmottagare utan sjukpenninggrundande inkomst ska få ändamålsenligt stöd

Utredningen bedömer att det delade ansvaret mellan olika aktörer för stöd och insatser till biståndsmottagare utan sjukpenninggrundande inkomst bör kvarstå. Kommuner, regioner, Försäkringskassan

och Arbetsförmedlingen har olika ansvarsområden och besitter olika kompetenser som är viktiga delar i ett sådant stöd. Samverkan mellan aktörerna behöver dock stärkas och synliggöras för att biståndsmottagare ska få ändamålsenligt stöd.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska ges i uppdrag att ta fram ett gemensamt kunskapsstöd för att stödja biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att, gemensamt och i samverkan, ta fram ett kunskapsstöd som riktar sig till yrkesutövare hos de olika aktörerna i arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare som saknar sjukpenninggrundande inkomst att återfå arbetsförmåga. Kunskapsstödet ska innehålla en beskrivning av varje aktörs ansvar och uppdrag enskilt och i samverkan.

Utredningen bedömer att Socialstyrelsen bör tillföras 4 miljoner kronor, samt att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör tillföras 1 miljon kronor vardera för uppdragets genomförande.

Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan

Utredningen har i uppdrag att se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse vad gäller vuxna som vårdas enligt lagen om vård av missbrukare i arbetet med samordnad individuell plan kan stärkas. Vid behov ska utredningen lämna förslag som underlättar samverkan mellan de olika aktörerna.

Utredningen föreslår att kommunen ska ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslagits

Utredningen föreslår att kommunen ska ges möjlighet att initiera Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande i en samordnad individuell plan om kommunen bedömer att det behövs för

att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda. Denna möjlighet för kommunen är avgränsad till de situationer där den enskilde har fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering.

Konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några betydande offentligfinansiella effekter. Utredningen bedömer däremot att förslaget leder till enklare kontaktvägar och något minskad administration för kommuner. Förslaget bedöms vidare medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen och i enskildas personliga integritet.

Utredningen föreslår att kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i ett kunskapsstöd

Utredningen föreslår att kunskap om samordnad individuell plan innefattas i det kunskapsstöd till yrkesutövare i arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare som utredningen föreslår att Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska ta fram.

Kostnaden för detta uppdrag innefattas i de medel som utredningen föreslagit ska tillföras Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdraget om kunskapsstöd och därmed tillkommer ingen ytterligare offentligfinansiell kostnad.

Utredningen bedömer inte att det finns behov av förändrad lagstiftning för att stärka samverkan med Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården

Utredningen bedömer inte att 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 tillräckligt för att föranleda förändring i lagstiftningen. De förslag som Narkotikautredningen lämnat om att Statens institutionsstyrelse ska kunna initiera samordnad individuell plan och att Kriminalvården ska kunna ta initiativ till att regionen eller kommunen, eller båda, ska delta i

upprättandet av en samordnad verkställighetsplan bedöms vara ändamålsenliga även för mottagare av ekonomiskt bistånd.

Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand

I utredningens uppdrag ingår att undersöka vilka krav som socialtjänsten ställer på en biståndssökande att styrka sina bostadskostnader samt 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 ett 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 föreslår att försörjningsstöd endast ska lämnas till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen

Utredningen föreslår att 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.

Konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några betydande offentligfinansiella effekter. Utredningen bedömer att förslaget kan motverka en otrygg boendeform för den enskilde men att det samtidigt innebär en inskränkning i den enskildes självbestämmande. Förslaget bedöms vidare medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

Utredningen bedömer att det saknas förutsättningar för att införa ett krav på att den som är inneboende endast ska beviljas försörjningsstöd till boendekostnad om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har lämnat sitt godkännande

Utredningen bedömer att det saknas förutsättningar för att införa ett krav på att den som hyr en del av en bostad som inneboende endast ska beviljas försörjningsstöd till boendekostnad om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har lämnat sitt godkännande. Eftersom det hyresrättsliga regelverket inte innehåller något krav på godkännande saknas det grund för att införa ett sådant krav i socialtjänstlagen.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende

Utredningen bedömer att det inte föreligger behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. De befintliga rekommendationerna och kunskapsstödet förefaller under rådande omständigheter vara tillräckliga och det saknas därför skäl för att föreslå att ett metodstöd tas fram.

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.

Utredningen föreslår att ett krav införs i socialtjänstlagen som innebär att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige

Utredningen föreslår att ett krav införs i socialtjänstlagen som innebär att ekonomiskt bistånd endast ska beviljas till personer som uppfyller villkoren för att vistas i Sverige. Kravet omfattar ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, 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 begränsar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några betydande offentligfinansiella effekter. Utredningen bedömer att förslaget kan få konsekvenser för enskilda men eftersom rätten till ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd redan i dag är begränsad, bedöms dessa vara av liten omfattning. Förslaget bedöms inte vara förenligt med barnkonventionen och inte heller med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen, Europakonventionen eller fullt ut förenligt med Europarådets sociala stadga. Förslaget bedöms medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

Utredningens övriga uppdrag

Utöver de förslag och bedömningar som har redovisats ovan har utredningen även haft flera deluppdrag som syftat till att kartlägga, klargöra eller analysera gällande regelverk eller andra faktorer. I dessa delar har utredningen inte haft i uppdrag att lämna några förslag

eller bedömningar. Nedan följer en kort sammanfattning av dessa övriga uppdrag.

Analys av ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet. Vidare ingår att kartlägga och analysera den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar samt dess effekter på de ekonomiska incitamenten till arbete inom försörjningsstödet, där hänsyn även tas till bidrags- och ersättningssystemens övriga utformning vad gäller drivkrafter till arbete. En övergripande slutsats utifrån denna kartläggning och analys är att ensamstående biståndsmottagare utan barn har starka ekonomiska drivkrafter att arbeta, medan drivkrafterna är svagare för sammanboende biståndsmottagare där ingen vuxen arbetar och för biståndsmottagare med barn.

Utredningens uppdrag inkluderar även att 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. Några slutsatser utifrån uppföljningen är att det inte är möjligt att utvärdera jobbstimulansens arbetsmarknadseffekter, att kommunerna upplever att jobbstimulansen är betungande att handlägga och att kommunernas information till biståndsmottagarna avseende jobbstimulansen varierar tydligt.

Vägledning och stöd till biståndsmottagare som studerar

I utredningens uppdrag ingår att klargöra rollfördelningen mellan stat och kommun som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med sina studier. Uppdraget är en del av utredningens uppdrag avseende regelverkets möjlighet till kompletterade bistånd vid studier. Utredningens kartläggning visar bland annat att regelverket om ansvaret för vägledning och stöd är omfattande, svårt att överblicka och överlappar i vissa delar.

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 ge enskilda ett effektivt stöd, upprätthålla krav på enskilda att vidta aktiva åtgärder för att komma i arbete liksom för att nå kostnadseffektivitet. En övergripande slutsats utifrån denna genomgång är att det inte är möjligt att utifrån befintlig kunskap avgöra hur ansvaret för långtidsarbetslösa bör fördelas för att uppnå så effektivt stöd och kontroll som möjligt, men att det vid delat ansvar är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning, omfattande och effektivt informationsutbyte samt väl fungerande samverkan.

Kartläggning av forskningsläget avseende insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande samt inhämtande av lärande exempel

I utredningens uppdrag ingår att 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. Utredningen ska även inhämta lärande exempel från utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden. Uppdraget är en del av utredningens uppdrag avseende ökad användning av kunskapsbaserade metoder. Utredningens kartläggning av tillgänglig forskning indikerar bland annat att vissa kommunala arbetsmarknadsanställningar, subventionerade anställningar, utbildningsinsatser och ökad tilltro från handläggaren kan ge bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Summary

On 14 July 2022, the Government tasked an Inquiry chair with investigating and proposing measures to end long-term dependence on social assistance or benefits and increase the economic incentives and opportunities for people receiving monthly social assistance (*försörjningsstöd*) to get work and support themselves. The remit includes analysing the economic incentives to work for social assistance recipients, following up on the job stimulus (*jobbstimulans*) and investigating the possibility of introducing a job bonus (*jobbpremie*). The Inquiry chair was also tasked with reviewing certain rules within the monthly social assistance, including the cost items in the national norm in social assistance (*riksnormen*), the regulatory framework governing social assistance (*ekonomiskt bistånd*) when subletting, and the rules regarding social assistance to foreigners residing illegally in Sweden. The Inquiry chair was also tasked with clarifying the division of roles and responsibilities for the long-term unemployed between central government and the municipalities, for example, when they are studying, with the aim of improving cooperation and clarifying how to ensure appropriate support for people who lack an income that qualifies them for the sickness benefit. The supplementary Terms of Reference (ToR) of 8 June 2023 expanded the remit to also include proposing a model for a benefit ceiling that limits the level of stacked benefits and payments for households in order to increase incentives to work, analyse whether the Swedish Public Employment Service should be given an expanded obligation to provide information to the social welfare committee, and to analyse and report on the advantages and disadvantages of the current division of responsibilities between central government and the municipalities so that the long-term unemployed will get work.

Through additional supplementary ToR on 26 September 2024, the Inquiry chair was also tasked with submitting proposals that would limit the possibility of providing monthly social assistance for costs exceeding the national norm in social assistance, limit the size of the monthly social assistance for larger households, introduce a job bonus, and introduce a prohibition on municipalities, except in emergency situations, granting social assistance to those who are residing in the country illegally. The Inquiry period was extended to 14 February 2025.

The remit has thus been broad and covered a large number of areas and questions. Many sub-tasks have involved complex questions and positions. Some of these have clear points of contact with each other, while others are more freestanding. The proposal for a model for a benefit ceiling is not intended to be combined with the proposal for a limit on the monthly social assistance for larger households; these should be seen as alternative solutions to the same problem.

Starting points for the Inquiry's work

Social assistance is the welfare system's ultimate safety net and is intended to provide temporary support for short periods when a person has difficulty supporting themselves. In reality, it has become a long-term livelihood for large groups of individuals and households. This is not a positive development for anyone – not for those who are dependent on social assistance to support themselves, not for the children growing up in these households, and not for society at large. It is therefore essential to find ways to reduce the long-term need for social assistance for those who could work. This can include support and interventions that increase the likelihood that social assistance recipients can get and keep a job, and economic incentives that make it worthwhile to take a job instead of living off social assistance.

An overall starting point for the Inquiry's work therefore was to create conditions for recipients of social assistance to achieve self-sufficiency through work. The overall remit of the Inquiry, to submit proposals that increase the economic incentives to end long-term dependence on social assistance, has been central to the interpreta-

tion of the various subtasks of the remit in the ToR, and the choices of direction and demarcations that the Inquiry has otherwise made. The main perspectives that have been central to the work of the Inquiry are:

- The benefits and payments systems must provide basic social security but must be designed in such a way that the legitimacy of the system is maintained and universal welfare can be financed.
- The social assistance is an ultimate safety net for short periods when a person has difficulty supporting themselves and is not intended to be a permanent income.
- Social assistance recipients are a heterogeneous group with varying needs for support and help, which is why a number of supplementary interventions are needed to permanently reduce the numbers of those receiving social assistance.
- Material differences between the municipalities regarding the demands made on social assistance recipients and the support they receive must be minimised as far as possible.
- The proposals should have the intended effect without unnecessarily increasing administration.
- The child rights perspective must be taken into account where children are affected.

The Inquiry's proposals and assessments

Below is a brief summary of the Inquiry's proposals and assessments, as well as a general overview of the consequences of the proposals. The reasons for the Inquiry's proposals and assessments, and observations and conclusions, are presented in each respective chapter of the report. The consequences of the Inquiry's proposals are described in more detail in a separate chapter.

Monitoring of economic incentives in the social assistance

The Inquiry's task is to propose how economic incentives within the monthly social assistance can be monitored in the future via statistics related to individuals. The background to this is a lack of

knowledge about how legislative changes aimed at making it more worthwhile for those receiving monthly social assistance to take a job have contributed to increasing the transition from receiving assistance to working.

The Inquiry assesses that the economic incentives to work in the social assistance should be monitored by means of statistics related to individuals and by monitoring the type of household over time

The Inquiry assesses that, with the models and databases currently available, it is possible to monitor in an illustrative way economic incentives to work in the monthly social assistance using statistics related to individuals. The development of the economic incentives for different types of households receiving monthly social assistance should also be monitored over time. The Inquiry assesses that this monitoring could be part of the work of monitoring distributional policy within the Ministry of Finance, for example.

Job bonus

According to its ToR, the Inquiry is to investigate the possibility of introducing a job bonus that increases the economic gain for those who move from monthly social assistance to work. Through supplementary ToR on 26 September 2024, the Inquiry was also tasked with submitting legislative proposals which would introduce a job bonus that increases the financial gain for those who move from monthly social assistance to work, regardless of the substantive position taken.

The Inquiry proposes that a temporary job bonus be introduced to increase the economic gain for those who move from social assistance to work

The Inquiry proposes that a temporary and tax-free job bonus be introduced. A person who no longer receives monthly social assistance, who has income from employment and who has received monthly social assistance for six consecutive months of a qualifi-

cation period should be entitled to a job bonus. However, wage income attributable to employment offered to the individual by the municipality for labour market reasons or related to protected work does not qualify for the job bonus. Applications for the job bonus are examined by the social welfare committee. The job bonus amounts to 15 percent of the applicant's gross salary up to a maximum of SEK 3 750. It should be possible to appeal against the social welfare committee's decision on the job bonus, and under certain conditions, the paid job bonus may be recovered, resulting in a lawful demand for repayment by the recipient.

Consequences

The fiscal cost of the temporary job bonus is estimated to be SEK 603 million in year 2027 and 2028 in total. Given that previous experiments with similar job bonuses in Denmark generated no positive effects concerning employment for social assistance recipients, the job bonus is likely to have only very small or no effects on employment in the short run, and no long run effects. The Inquiry also assesses that the job bonus would increase the administrative costs for municipalities. The proposal is assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government, and on the privacy of the individual.

The Inquiry proposes that the National Board of Health and Welfare be tasked with producing information material and keeping regular statistics

The Inquiry proposes that the National Board of Health and Welfare be tasked with producing information material that municipalities can use to inform those who have qualified for the job bonus about the bonus, and to keep statistics on payments of the job bonus. The social welfare committee should therefore submit information to the National Board of Health and Welfare on individuals who have been the object of the committee's measures with regard to the job bonus.

The Inquiry assesses that the National Board of Health and Welfare should be allocated SEK 2 million to perform this task.

The Inquiry proposes that the Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU) be commissioned to evaluate the effects of the job bonus on the labour market

The Inquiry proposes that IFAU be tasked with evaluating the effects of the job bonus on the labour market.

The Inquiry assesses that IFAU should be allocated SEK 2 million to perform this task.

Benefit ceiling

Under its ToR, the Inquiry is to propose a model for a benefit ceiling that limits the level of stacked benefits and payments to households with the aim of increasing work incentives. The background to this is that a household can receive benefits and payments equivalent to a disposable income that in some cases corresponds to or exceeds the disposable income the household would achieve if the adults worked full-time. The aim is that it should always pay to work rather than live off welfare payments. Under the ToR, the design of a benefit ceiling should take into account the composition of the household, the duty of care to provide for children and various situations in which the person experiences impediments to taking a job, for example on account of illness or disability. The ToR also state that the aim of a benefit ceiling can also be achieved by changes to existing regulatory systems that would limit the incidence of stacked benefits up to a level at which the economic incentives to take a job are eroded.

The Inquiry proposes a model for a benefit ceiling

The Inquiry proposes that a model for a benefit ceiling should be in the form of limiting the monthly social assistance for a household if the estimated monthly social assistance exceed 80 percent of the disposable income of a corresponding household that does not receive social assistance and has a wage income of SEK 22 000 per month.

The model for a benefit ceiling covers those who have capacity for work or are able to get capacity for work. Persons receiving full sickness compensation or activity compensation, certain young people

studying at upper secondary school, full-time workers and old-age pensioners should not be subject to such a ceiling. However, they may be covered if another adult in the household is subject to the ceiling.

The model does not entail any limitation on the social welfare committee's power to grant assistance for other living expenses, nor on the municipality's ultimate responsibility in the form of its power to grant social assistance in an emergency situation.

The proposal for a model for a benefit ceiling is not intended to be introduced in combination with the proposal for a limit on the monthly social assistance for larger households in Chapter 10. These proposals should be seen as alternative solutions to the same problem.

Consequences

The proposed benefit ceiling is estimated to decrease public expenditures its year of introduction, 2027, and yearly thereafter. The fiscal saving from the benefit ceiling is estimated at SEK 1 057 million in 2027. The benefit ceiling increases work incentives and is therefore expected to increase employment and reduce dependence on social assistance in the short run, but the effects are assessed as being relatively limited. In the long run the direction of the effects is uncertain. The Inquiry also assesses that income inequality, economic gender equality and the administrative burden for municipalities would increase. The Inquiry also assesses that there is a risk of increased criminal activity, both in respect of welfare crime and personal and property crimes, and impeded integration and increased segregation. The model limits the powers of the social welfare committee to grant social assistance based on an individual needs assessment of what is a reasonable standard of living in the individual case. The consequences for the children affected by the benefit ceiling could be great, in both the short and the long run, and the proposal is assessed as not being compatible with the Convention on the Rights of the Child, and probably not either with Sweden's obligations under the UN International Covenant on Economic, Social & Cultural Rights (ICESCR) and the Council of Europe's European

Social Charter. The proposal is assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government.

The Inquiry assesses that a benefit ceiling according to the proposed model should only be introduced if it is preceded by an individualisation of social assistance

The Inquiry assesses that a benefit ceiling according to the proposed model should only be introduced if preceded by an individualisation of social assistance.

The Inquiry assesses that a benefit ceiling should be introduced in such a way that it is possible to evaluate the effects and that support to the target group would be required for a benefit ceiling to have more material positive effects

The Inquiry assesses that a benefit ceiling needs to be supplemented with support and interventions aimed at enhancing social assistance recipients' opportunities to be offered and hold down a job, so that more material positive effects on employment and dependence on social assistance could be achieved. The reform should also be preceded by information campaigns. The Inquiry also assesses that a benefit ceiling should be introduced in such a way that it is possible to monitor its application and evaluate the effects of the regulatory change.

The Inquiry assesses that a benefit ceiling for benefits other than social assistance should not be introduced

If the economic incentives to work are to be enhanced for people receiving work-based benefits, the Inquiry assesses that this should be done within each payments system, rather than within the framework of a benefit ceiling that limits the sum of benefits and payments by means of a monetary ceiling.

The Inquiry assesses that the additional child supplement should not be abolished in connection with the possible introduction of the proposed model for a benefit ceiling

The Inquiry assesses that the additional child supplement should not be abolished in connection with the introduction of the proposed model for a benefit ceiling, despite the fact that abolishing the additional child supplement somewhat increases the economic gain from work for households not receiving monthly social assistance.

A modernised national norm in social assistance

The Inquiry's remit includes proposing a national norm in social assistance that corresponds to today's consumption patterns. The cost items in the national norm in social assistance should correspond to an adequate standing of living and the proposal should reduce the need to assess individual applications. The Inquiry's remit also included submitting proposals on how an indexation of the national norm in social assistance can most appropriately be regulated.

The Inquiry proposes a modernised national norm in social assistance

The Inquiry proposes changes to the national norm in social assistance's cost items and to age ranges for personal costs of children and young people still at school

The Inquiry proposes that the national norm in social assistance's cost items should cover a household's normal costs for food, clothing and footwear, leisure and play, personal hygiene, consumables, Internet access and telephony. The cost item 'play and leisure' should be renamed 'leisure and play', and the cost item 'health and hygiene' should be renamed 'personal hygiene'. The cost item 'daily newspaper and telephone' should be renamed 'Internet access and telephony'. In the national norm in social assistance, age ranges for the personal costs for children and young people still at school living at home should be changed somewhat. For adults, personal

costs should be specified for the categories single, married and cohabiting.

The Inquiry proposes that the national norm in social assistance should be based on a reference value for the 2024 national norm in social assistance and that the real value of the national norm in social assistance should be protected by projecting the reference value by the change in the consumer price index excluding housing

The Inquiry proposes that the national norm in social assistance should be calculated on the basis of a reference value for the 2024 national norm in social assistance based on price surveys of basic consumption of different household types.

The Inquiry also proposes that the real value of the national norm in social assistance should be protected by projecting the reference value for the national norm in social assistance in 2024 based on the change between the price level indicated by the consumer price index excluding housing in June of the year previous to the year to which the national norm in social assistance refers, and the price level in June 2024. To compensate for the price adjustment lagging one year behind, the amount should be uprated by an additional 2 percent.

Statistics Sweden should calculate a comparative figure, based on the consumer price index excluding housing, which indicates the change in the price level between June of the previous year and the price level in June 2024.

Consequences

The modernised national norm in social assistance is estimated to decrease public expenditures its year of introduction, 2027, and yearly thereafter. The fiscal saving from the proposal for a modernised national norm in social assistance is estimated at SEK 300 million in the year of its introduction, 2027. The model proposed by the Inquiry for the projection does not entail any economic consequences. The proposal for a new national norm in social assistance increases work incentives and is therefore assessed as being able to increase employment and reduce dependence on social assistance in both the short and long term, but the effects are assessed as

limited. The Inquiry also assesses that income inequality will increase slightly and economic gender equality will decrease slightly. For some households, the national norm in social assistance will be higher, but for other, especially households with many children, the new national norm in social assistance will lead to a decrease. However, the Inquiry assesses that the proposal corresponds to today's consumption patterns and that the cost items therefore correspond to an adequate standing of living for every household receiving social assistance. The proposal is assessed as being compatible with the Convention on the Rights of the Child and the UN International Covenant on Economic, Social & Cultural Rights (ICESCR). Overall, the Inquiry's proposal regarding the national norm in social assistance is assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government.

The Inquiry assesses that the amounts for the cost items included in the national norm in social assistance should be disclosed

The Inquiry assesses that the amounts for the cost items included in the national norm in social assistance should be disclosed. This could be done in connection with the National Board of Health and Welfare publishing the amounts for the personal costs and joint household costs of the national norm in social assistance.

The Inquiry assesses that the Swedish Consumer Agency should continue to produce data for the Government prior to decisions on the national norm in social assistance

The Inquiry assesses that the Swedish Consumer Agency should continue to conduct price and consumption surveys that can serve as input data for the Government's decisions on the national norm in social assistance and in the Government's overall assessment of the need to review the level of the national norm in social assistance.

Local supplements to social assistance

The Inquiry's remit includes analysing the effects of a limitation on the power locally to supplement monthly social assistance in excess of what is specified in the national norm in social assistance. This is part of the Inquiry's remit in relation to the national norm in social assistance. By means of the supplementary ToR on 26 September 2024, regardless of the substantive position taken, the Inquiry was also tasked with submitting legislative proposals which would mean that the power to grant monthly social assistance would be limited – as far as possible and appropriate – for costs in excess of the national norm in social assistance. Under the ToR, as far as possible and appropriate monthly social assistance in excess of the national norm in social assistance should be granted only if there are exceptional grounds. The aim is that monthly social assistance in excess of the national norm in social assistance should be granted more restrictively and uniformly.

The Inquiry proposes limitations on the power to grant social assistance in excess of the national norm in social assistance

The Inquiry proposes a clarification such that monthly social assistance should not be granted in amounts higher than specified by the national norm in social assistance

The Inquiry proposes that it should be made clear in the Swedish Social Services Act that monthly social assistance under Chapter 4, Section 3, first paragraph, point 1 of the Act should not be granted in amounts higher than specified by the national norm in social assistance. The proposal does not entail any change in substance, as the Inquiry assesses that there is already no basis in the Swedish Social Services Act to make general increases or decreases in the national norm in social assistance.

The Inquiry proposes that monthly social assistance should be calculated at a higher level in certain individual cases

The Inquiry assesses that, in individual cases, the costs under Chapter 4, Section 3, first paragraph, point 1 of the Swedish Social Services Act for children and young people still at school living at

home should continue to be calculated at a higher level if there are special grounds. In the case of adults, the same should apply instead if there are exceptional grounds in an individual case.

Consequences

The proposals are not expected to result in significant fiscal costs. The proposals are furthermore assessed to have few other significant consequences and are assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government.

Limitation of social assistance for larger households

The Inquiry's remit includes analysing the conditions for substantially limiting monthly social assistance for larger households and the consequences of such a limitation. Regardless of the substantive position taken, the Inquiry is to submit legislative proposals that entail substantial limitations on the size of monthly social assistance for larger households. According to the ToR, the aim of the proposal is to make it worthwhile to move from social assistance to work, and to make it worthwhile to work more.

The Inquiry proposes a limitation rule in the national norm in social assistance

The Inquiry proposes a limitation rule based on the Inquiry's proposal for a modernised national norm in social assistance, since it also entails a limitation of the size of monthly social assistance for larger households. The proposal means that the size of the national norm in social assistance should be limited for households with more than three children and young people still at school under the age of 21 who are living at home. The limitation rule means that the total of the household's personal costs should be reduced for larger households. The reduction constitutes a reduction amount per child or young people still at school in excess of three children in the calculation of personal costs in the national norm in social assistance. When applying the limitation rule, the number of children and young people

still at school living at home should be calculated by counting permanently resident children and young people still at school under 21 as one child, and cases of children and young people still at school under 21 with alternating residence, as 0.5 children. The reduction amount is to be established by the Government and be based on half of a weighted average of the personal costs for children of all ages within the national norm in social assistance.

The limitation rule does not limit the power of the social welfare committee to grant assistance for other living expenses or the municipality's ultimate responsibility to provide social assistance in an emergency situation.

The proposal for a limit on the monthly social assistance for larger households is not intended to be introduced in combination with the proposal for a model for a benefit ceiling in Chapter 7. These proposals should be seen as alternative solutions to the same problem.

Consequences

The limitation rule is estimated to decrease public expenditures its year of introduction, 2027, and yearly thereafter. The fiscal saving from the limitation rule is estimated at SEK 141 million in the year of its introduction, 2027. The proposal increases work incentives and is therefore assessed as being able to increase employment and reduce dependence on social assistance in both the short and long run somewhat, but the effects are assessed as limited. The Inquiry also assesses that income inequality will increase somewhat. The proposal is assessed as being compatible with the Convention on the Rights of the Child and Sweden's obligations under the UN International Covenant on Economic, Social & Cultural Rights (ICESCR) and the Council of Europe's European Social Charter. The proposal implies no encroachment on municipal self-government.

Supplementary social assistance for studies within the context of labour market policy programmes

Under the ToR, the Inquiry is to analyse ambiguities in the regulatory framework concerning supplementary social assistance when individuals enrolled in labour market policy programmes are undertaking studies. If necessary, the Inquiry is to submit the legislative proposals necessary to clarify the requirement in the regulatory framework concerning being at the disposal of the labour market.

The Inquiry assesses that there is no need to clarify the regulatory framework concerning a person who is enrolled in a labour market policy programme being at the disposal of the labour market.

The Inquiry assesses that there is no necessity to submit legislative proposals to clarify the requirement in the regulatory framework concerning being at the disposal of the labour market. It is evident in the Inquiry's legal analysis of the current regulatory framework that individuals who undertake studies within the context of labour market policy programmes meet the requirement in Chapter 4, Section 1 of the Swedish Social Services Act on being at the disposal of the labour market. Individuals who otherwise also meet the requirements for social assistance should therefore generally be granted supplementary social assistance when undertaking studies within the context of labour market policy programmes.

The Inquiry assesses that the basic principles for social assistance are inconsistent with participation in regular studies within the context of labour market policy programmes

The Inquiry assesses that the basic principles for social assistance – that the individual's needs should primarily be met by other means, and that the social assistance is intended to be short-term – are inconsistent with participation in regular studies within the context of labour market policy programmes. Therefore, there may be a need for a review of whether the regulatory framework governing social assistance is consistent with regular studies within the context of labour market policy programmes.

Expanded obligation to provide information for better verification of compliance with the requirement to be at the disposal of the labour market

Under the ToR, the Inquiry is to analyse whether the Swedish Public Employment Service should be subject to an expanded obligation to provide information to the social welfare committee so that the social welfare committee is better able to verify whether the individual is at the disposal of the labour market when it is examining an application for social assistance, and to submit such proposals if deemed necessary. More effective verification may lead to more people being able to get work.

The Inquiry proposes that the Swedish Public Employment Service's obligation to provide information to the social welfare committee be expanded

The Inquiry proposes that the social welfare committee be entitled to receive information about whether a person's allocation to a programme is full-time, information that the Swedish Public Employment Service has made a sanction decision, and information that activities reported in the individual's activity report or the number of jobs applied for do not correspond to what is stated in their action plan.

Consequences

The fiscal cost for the proposal for an expanded obligation to provide information is estimated to be SEK 4 million in the year of introduction, 2027. The proposal implies better control possibilities of unemployed recipients of social assistance and is assessed as having some positive effects in terms of reduced unemployment, increased employment and thus reduced dependence on social assistance, but the effects are probably limited. In addition, the proposal may reduce administrative costs for the municipalities in the long run. The proposal is assessed as entailing a proportionate encroachment on the individual's privacy.

The Inquiry assesses that there is information that should not be subject to an expanded obligation of the Swedish Public Employment Service to provide information to the social welfare committee for verification purposes

The Inquiry assesses that information on the content of a person's action plan and activity report, the reasons why the Swedish Public Employment Service has decided to impose a sanction, the reasons why a person has been deregistered from the Swedish Public Employment Service, and that the Swedish Public Employment Service has sent information to an unemployment benefit fund should not be subject to an obligation to provide information for reasons that relate to the social welfare committee's verification of whether a social assistance applicant is at the disposal of the labour market. The Inquiry has not considered whether there are other reasons, such as improved support to the individual or for the social welfare committee's planning, which may justify an expanded obligation to provide this information.

Increased use of knowledge-based methods in social assistance

The Inquiry is to submit proposals for measures which aim to encourage the increased use of knowledge-based methods in social assistance. The ToR describe the urgency of social services being given support in the application of knowledge-based methods and developing approaches and interventions that make it easier for the individual to become self-sufficient.

The Inquiry proposes that the National Board of Health and Welfare should be tasked with developing knowledge support for work to end long-term dependence on social assistance

The Inquiry proposes that the Government should task the National Board of Health and Welfare with developing knowledge support for work to help long-term recipients of social assistance to become self-sufficient. The knowledge support should be based on relevant research, include knowledge-based methods, and be designed in such a way that it is easily accessible to the municipalities.

The Inquiry assesses that the National Board of Health and Welfare should be allocated SEK 4 million to perform this task.

The Inquiry proposes that the Government appoint an inquiry tasked with submitting proposals on how to gather statistics on municipal labour market interventions

The Inquiry proposes that the Government appoint an inquiry whose remit includes mapping and analysing the register-based data on municipal labour market interventions needed to evaluate the causal effects of such interventions. Furthermore, this inquiry is to propose which data should be collected, how the data should be collected and the actor to be responsible for managing the data collected.

The Inquiry estimates the fiscal cost for this inquiry to SEK 6 million.

People who are ill and lack income qualifying them for the sickness benefit

The Inquiry's remit includes proposing how appropriate support can be ensured for those who are prevented from working owing to illness and lack income qualifying them for the sickness benefit. This could concern rehabilitation and other interventions that lead to a livelihood, and the coordination of such interventions.

The Inquiry proposes that social assistance applicants who are prevented from being at the disposal of the labour market owing to illness should submit a medical certificate to the social welfare committee if the impediment lasts for more than seven days

The Inquiry proposes that anyone who is prevented from being at the disposal of the labour market owing to illness should, when applying for social assistance, demonstrate their reduction in working capacity by submitting a medical certificate to the social welfare committee if the impediment lasts for more than seven days. The proposal also provides for certain derogations from the requirement.

The Inquiry also proposes that the Government should task the National Board of Health and Welfare with producing forms to fill in and developing enforcement regulations and the prerequisites for the digital transfer of medical certificates from the healthcare system to the social welfare committee.

Consequences

The fiscal cost is estimated at a total of SEK 81 million. The regions should be allocated SEK 80 million for issuing medical certificates and the National Board of Health and Welfare should be allocated SEK 1 million for the design of medical certificates. The proposal is expected to lead to that more social assistance recipients who are prevented from working owing to illness are ensured appropriate support. The proposal is furthermore assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government, and on the privacy of the individual.

The Inquiry assesses that the social welfare committee's assessment of whether the working capacity of a social assistance applicant is reduced owing to illness is within the scope of existing legislation

The Inquiry assesses that the social welfare committee's assessment of whether a social assistance applicant's working capacity is reduced owing to illness, based on a medical certificate submitted as supporting documentation for the application for social assistance, is within the scope of the existing legislation. Accordingly, the social welfare committee should assess whether a social assistance applicant's working capacity is reduced owing to illness as part of the examination of their entitlement to social assistance under Chapter 4, Section 1 of the Swedish Social Services Act.

The Inquiry proposes that the National Board of Health and Welfare, with the support of the Swedish Social Insurance Agency, should develop knowledge support for case officers

The Inquiry proposes that the Government should task the National Board of Health and Welfare, in cooperation with the Swedish Social Insurance Agency, with developing knowledge support to provide knowledge regarding assessments of whether a medical certificate shows that a person's capacity to be at the disposal of the labour market is reduced owing to illness.

The Inquiry assesses that the National Board of Health and Welfare should be allocated SEK 2 million and that the Swedish Social Insurance Agency should be allocated SEK 1 million to perform the task.

The Inquiry proposes that the social welfare committee may request that those who are prevented from being at the disposal of the labour market owing to illness participate in work-oriented rehabilitation

The Inquiry proposes that the social welfare committee may request that those who are prevented from being at the disposal of the labour market owing to illness participate in work-oriented rehabilitation for a certain period of time with reasonable allowance being made for the individual's qualities. The aim of work-oriented rehabilitation is for the individual to acquire the capacity to be at the disposal of the labour market. The requirement for participation should be adapted to each person's needs and qualities.

Consequences

The proposal is not deemed to have any significant fiscal effects. The proposal can contribute to more people recovering working capacity and is assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government.

The Inquiry assesses that the shared responsibility should remain, but the cooperation needs to be strengthened to ensure that social assistance recipients who lack income qualifying them for the sickness benefit receive appropriate support

The Inquiry assesses that the shared responsibility between different actors for support to and interventions for social assistance recipients who lack income qualifying them for the sickness benefit should remain. Municipalities, regions, the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service all have different areas of responsibility and possess different skills sets that are important aspects of this support. However, the cooperation between the actors needs to be strengthened and highlighted so that social assistance recipients receive appropriate support.

The Inquiry proposes that the National Board of Health and Welfare, the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service should be tasked with developing shared knowledge support to assist social assistance recipients who have a reduced working capacity owing to illness

The Inquiry proposes that the Government should task the National Board of Health and Welfare, the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service with jointly developing knowledge support that is aimed at professionals working within the various actors involved in the work of supporting sick social assistance recipients who lack income qualifying them for the sickness benefit to regain their capacity for work. The knowledge support should include a description of each actor's responsibilities and tasks individually and in the cooperation.

The Inquiry assesses that the National Board of Health and Welfare should be allocated SEK 4 million, and that the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service should be allocated SEK 1 million each to perform the task.

Structured cooperation according to a coordinated individual plan

The Inquiry's remit includes reviewing how social services' and the healthcare system's cooperation with the Swedish Public Employment Service, the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Prison and Probation Service and the Swedish National Board of Institutional Care concerning adults who are cared for under Sweden's Care of Substance Abusers (Special Provisions) Act (1988:870) in work on a coordinated individual plan can be strengthened. If necessary, the Inquiry is to submit proposals that facilitate cooperation between the different actors.

The Inquiry proposes that the municipality should be given the power to initiate a coordinated individual plan with the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service if the individual's application for coordinated rehabilitation is rejected

The Inquiry proposes that the municipality should be given the power to initiate the participation of the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service in a coordinated individual plan if the municipality assesses that this is needed to ensure that the individual has their needs met. This power for the municipality is limited to situations where the individual has had their application for coordinated rehabilitation rejected.

Consequences

The proposal is not deemed to have any significant fiscal effects. However, the Inquiry assesses that the proposal will facilitate contact pathways and reduce administration for municipalities. Furthermore, this proposal is assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government, and on the privacy of the individual.

The Inquiry proposes that knowledge about coordinated individual plans should be included in the knowledge support

The Inquiry proposes that knowledge about coordinated individual plans should be included in the knowledge support to professionals in their work to support ill social assistance recipients which the Inquiry proposes that the National Board of Health and Welfare, the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service should develop.

The cost for this task is included in the funds that the Inquiry proposes should be allocated to the National Board of Health and Welfare, the Swedish Social Insurance Agency and the Swedish Public Employment Service in the task to develop the knowledge support and thus there will be no additional fiscal cost.

The Inquiry does not assess that there is a need to amend legislation to strengthen the cooperation with the Swedish National Board of Institutional Care and the Swedish Prison and Probation Service

The Inquiry does not assess that the need to strengthen the cooperation between social services, the Swedish Prison and Probation Service, and the Swedish National Board of Institutional Care in work on coordinated individual plans for recipients of social assistance is sufficient to prompt amendments to legislation. The proposals submitted by the Narcotics Inquiry – that the Swedish National Board of Institutional Care should be able to initiate coordinated individual plans and that the Swedish Prison and Probation Service should be able to take initiatives to ensure that the region or the municipality, or both, should participate in the preparation of a coordinated enforcement plan – are assessed as also being appropriate for recipients of social assistance.

Social assistance for the costs of subletting a dwelling

The Inquiry's remit includes investigating the requirements that social services impose on a social assistance applicant to document their housing costs and assessing if there is a need to impose require-

ments that social assistance may only be provided for rental costs within certain types of contracts, for example contracts between landlords and tenants, lodgers with rental agreements, and a subletting contract approved by the landlord. Furthermore, the Inquiry is to analyse the effects that such requirements would have on the housing situation of social assistance applicants and whether there is an additional need for methodological support for social services' processing of social assistance for housing costs.

The Inquiry proposes that social assistance should only be provided for the costs of subletting a dwelling if the landlord, tenant-owner association or local rent tribunal has approved the sublet

The Inquiry proposes that a new provision be introduced in the Swedish Social Services Act in which it is made clear that monthly social assistance for housing costs is provided to a person subletting a dwelling only if the landlord, tenant-owner association or local rent tribunal has approved the sublet. If there are special reasons, the individual is entitled to monthly social assistance even if the tenancy does not meet the requirement of approval.

Consequences

The proposal is not deemed to have any significant fiscal effects. The Inquiry assesses that while the proposal may work to counter an insecure form of housing for the individual, at the same time it entails a restraint on the individual's self-determination. Furthermore, the proposal is assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government.

The Inquiry assesses that there is no basis for introducing a requirement that a lodger should only be granted social assistance for housing costs if the landlord, tenant-owner association or local rent tribunal has granted approval.

The Inquiry assesses that there is no basis for introducing a requirement that a person who rents part of a dwelling as a lodger should only be granted monthly social assistance for housing costs if the

landlord, tenant-owner association or local rent tribunal has given their approval. Since the regulatory framework governing the right of tenancy do not contain any requirements for approval, there are no grounds for introducing such a requirement in the Swedish Social Services Act.

The Inquiry assesses that there is no need for additional methodological support for the social welfare committee's processing of social assistance for housing costs

The Inquiry assesses that there is no need for additional methodological support for the social welfare committee's processing of social assistance for housing costs. The existing recommendations and knowledge support appear to be sufficient in the current circumstances and there is therefore no reason to propose the development of methodological support.

Social assistance for persons residing in Sweden illegally

The Inquiry's remit includes identifying and analysing groups who are residing in Sweden illegally and apply for social assistance under the Swedish Social Services Act. Furthermore, the Inquiry is to investigate the extent to which social assistance is paid by municipalities to these groups and the type of social assistance involved. The Inquiry is also to analyse whether a prohibition on providing social assistance to these persons is compatible with Swedish law and the Convention on the Rights of the Child. By means of the supplementary ToR of 26 September 2024, regardless of the substantive position taken, the Inquiry was also tasked with submitting legislative proposals that prohibit municipalities from granting social assistance to persons who are residing in the country illegally, with the exception of acute emergency situations.

The Inquiry proposes that a requirement be introduced in the Swedish Social Services Act which means that social assistance should only be provided to persons residing in Sweden legally

The Inquiry proposes that a requirement be introduced in the Swedish Social Services Act which means that social assistance should only be granted to persons who meet the conditions for legal residency in Sweden. The requirement includes social assistance granted under Chapter 4, Section 1 of the Swedish Social Services Act, assistance for other living expenses, and social assistance granted under Chapter 4, Section 2 of the Swedish Social Services Act. The requirement does not limit the power of the municipalities to grant other forms of support and assistance under the Swedish Social Services Act. The requirement does not limit the social welfare committee's conditions for providing social assistance in acute emergency situations.

Consequences

The proposal is not deemed to have any significant fiscal effects. The Inquiry assesses that the proposal may have consequences for individuals, but since the right to social assistance for persons residing in Sweden illegally is already limited, these are deemed to be limited scope. The proposal is assessed as not being compatible with the Convention on the Rights of the Child, and not either with Sweden's obligations under the UN International Covenant on Economic, Social & Cultural Rights (ICESCR) and the European Convention on Human Rights, and not either fully compatible with the Council of Europe's European Social Charter. The proposal is assessed as entailing a proportionate encroachment on municipal self-government.

Other tasks of the Inquiry

In addition to the proposals and assessments that have been reported above, the Inquiry also had a number of sub-tasks which aimed to clarify or analyse existing regulatory frameworks or other factors. In these parts of the remit, the Inquiry was not tasked with submit-

ting any proposals or assessments. Below is a brief summary of the other tasks.

Analysis of economic incentives in the social assistance

The Inquiry's remit includes mapping and analysing economic incentives for work in the monthly social assistance. It also includes mapping and analysing the level of stacked benefits and payments and its effects on the economic incentives for work within the monthly social assistance, taking into account the other forms of benefit and payments systems in terms of economic incentives to get work. An overall conclusion based on this mapping and analysis is that single social assistance recipients without children have strong economic incentives to work, while these are weaker for social assistance recipients who live together in a household where no adult works, and for social assistance recipients with children.

The Inquiry's remit also includes analysing and monitoring the job stimulus with the aim of obtaining in-depth knowledge about the target group, the municipalities' processing of the job stimulus, information to the public, user experiences and, as far as possible, the effects of the reform. Some conclusions based on the monitoring are that it is not possible to evaluate the labour market effects of the job stimulus, that the municipalities feel that the job stimulus is burdensome to process, and that there is clear variation in the municipalities' information to social assistance recipients regarding the job stimulus.

Guidance and support for social assistance recipients who are studying

The Inquiry's remit includes clarifying the respective roles of central government and the municipality, which ensures that social assistance recipients receive guidance and support in connection with their studies. This task is part of the Inquiry's remit regarding the possibility of supplementary social assistance for studies provided for in the regulatory framework. The Inquiry's mapping shows, among other things, that the regulatory framework governing responsibility

for guidance and support is extensive, difficult to overview and overlaps in some parts.

Division of responsibilities between central government and the municipalities for the long-term unemployed

The Inquiry's remit includes analysing and reporting on the advantages and disadvantages of the current division of responsibilities between central government and the municipalities for the long-term unemployed who are to get work, based on a review of current knowledge and experience. This report should be limited on the basis of what the Inquiry chair considers to be particularly relevant in the current division of responsibilities in terms of the conditions for, among other things, individuals to be given effective support, to maintain requirements imposed on the individual to take active steps to get work, and to achieve cost-effectiveness. A general conclusion based on this review is that it is not possible, on the basis of current knowledge, to determine how responsibility for the long-term unemployed should be allocated in order to achieve as effective support and control as possible, but that where responsibility is shared, it is important to have a clear division of responsibilities, comprehensive and effective sharing of information, and well-functioning cooperation.

Mapping of research regarding methods and approaches ending long-term dependence on social assistance and obtaining educative examples

The Inquiry has been tasked with mapping relevant national and international research and state of the knowledge to identify effective knowledge-based approaches and methods, as well as educative examples that contribute to ending long-term dependence on social assistance in heterogeneous groups. The Inquiry is also to obtain educative examples from municipal, regional or central government development work, and within the European Social Fund. These tasks are part of the Inquiry's remit regarding increased use of knowledge-based methods in social assistance. The Inquiry's research overview indicates that certain municipal labour market employments, sub-

sidized employments, educational efforts, and increased belief from the case officers can improve labour market outcomes for social assistance recipients.

Entry into force

The Inquiry proposes that the new provisions should enter into force on 1 January 2027.

1 Författningsförslag

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv innehåller uppdrag som medför författningsförslag inom ett stort antal områden. I detta kapitel redovisas först samtliga av utredningens författningsförslag samlat, avsnitt 1.1–1.8. Därefter redovisas i avsnitt 1.9 och 1.10 en sammanfattning av de författningsförslag som enbart avser uppdragen om en modell för ett bidragstak och begränsning av försörjningsstöd för större hushåll var för sig. Detta görs för att ge läsaren en bättre överblick eftersom dessa två förslag inte är avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem.

1.1 Förslag till tillfällig lag om jobbpremie

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar för jobbpremie

1 § Rätt till jobbpremie 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 arbetsmarknads-skäl 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 jobbpremie.

2 § Jobbpremien uppgår till 15 procent av sökandens bruttolön, dock maximalt 3 750 kronor per månad. Jobbpremie kan betalas ut i maximalt 18 månader.

Ansökan och beslut

3 § Ansökan om jobbpremie 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 jobbpremie uppstod.

4 § Socialnämnden beslutar om och betalar ut jobbpremie.

Återkrav

5 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att jobbpremie 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 jobbpremie obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde

ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Överklagande

6 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2028.

1.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229) ska införas en ny paragraf, 8 kap. 12 a §, och närmast före 8 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Jobbpremie

12 a §

*Jobbpremie enligt tillfällig lag
(2026:000) om jobbpremie är
skattefri.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

dels att 2 kap. 7 §, 4 kap. 1, 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 4 kap. 1 d, 3 a, 3 b, 4 a och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

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. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

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.

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.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon,	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.

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

Skäligen 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 ungdomar 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 hushåll undantas från begränsningen.

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.

3 b §

Försörjningsstöd ska endast lämnas till skäliga kostnader för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrandsupplåtelsen.

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.

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.

5 §

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir

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 §.

*från praktiken eller den kompetens-
höjande verksamheten.*

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.*

-
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.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter

Härigenom föreskrivs att 2 § förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Varje socialnämnd ska lämna uppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om

1. ekonomiskt bistånd som lämnats enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), *och* ekonomisk hjälp i annat fall,

1. ekonomiskt bistånd som lämnats enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), ekonomisk hjälp i annat fall *och* *jobbpremie enligt tillfällig lag (2026:000) om jobbpremie,*

2. annat bistånd enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen som avser insatser till äldre och personer med funktionshinder samt de avgifter som debiteras för sådana insatser,

3. förordnande av kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § första stycket socialtjänstlagen,

4. vistelse i familjehem, jourhem, stödboende, skyddat boende och hem för vård eller boende samt den ersättning som betalats av kommunen för vård och fostran av barn i familjehem,

5. åtgärder enligt lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende,

6. åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,

7. åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

8. introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, och

9. bistånd enligt 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen som avser sådan hemtjänst till äldre som beviljats utan föregående behovsprövning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 12 § förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. 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 (2001:453) och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
1. 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 (2001:453), *tillfällig lag (2026:000) om jobbpremie* och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,
3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende,
4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
5. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,
7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,

8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980), och

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra sådana känsliga personuppgifter som avses i 7 § första stycket 2 lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten än uppgifter som rör hälsa.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.6 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstförordningen (2001:937)

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 § och rubriken till 2 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 2 kap. 1 a–d §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

I förordningen finns bestämmelser om

- *riksnormen* och särskilda – *försörjningsstöd* och särskilda boendeformer för äldre (2 kap.), boendeformer för äldre (2 kap.),
- vad som avses med hem för vård eller boende, stödboende och familjehem (3 kap. 1, 1 a och 2 §§),
- verksamheten vid hem för vård eller boende, stödboende och familjehem (3 kap. 3–9 §§),
- inskrivning i och utskrivning från hem för vård eller boende och stödboende (3 kap. 10–16 §§),
- hem som drivs av Statens institutionsstyrelse (3 kap. 17 och 18 §§),
- vissa tillsynsfrågor som gäller barn och unga (3 kap. 19 och 20 §§),
- tillståndspliktig verksamhet och verksamhet som står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn (4 kap.),
- vissa uppgifter för socialnämnden (5 kap.),
- avgifter vid vissa stöd- och hjälpinsatser samt vid vård av barn (6 kap.),
- sammanställningar av personuppgifter och gallring (7 kap.),
- erkännande av utländsk utbildning för utförande av vissa uppgifter (7 a kap.), och
- vissa bemyndiganden (8 kap.).

2 kap.

Bestämmelser om *riksnormen*
och särskilda boendeformer
för äldre

Bestämmelser om
försörjningsstöd och särskilda
boendeformer för äldre

1 §

Riksnormen för beräkning av skäligen kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453) grundar sig på *Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar* och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.

Riksnormen för beräkning av skäligen kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453) 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 enligt följande tabeller multipliceras med ett jämförelsetal. Det framräknade beloppet räknas därefter upp med två procent.

Jämförelsetalet i andra stycket 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.

Riksnormen för ett hushåll under 2024 utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna beräknade enligt följande tabeller.

Referensvärde för personliga kostnader i kronor per hemmavarande barn och skolgångdom						
utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka						
under 1 år	1 år	2–5 år	6–9 år	10–13 år	14–17 år	18–20 år
1 977	2 522	2 522	2 903	3 287	3 939	4 250
med kostnad för lunch						
under 1 år			1 år	2–5 år		
2 219			2 767	2 783		
Referensvärde för personliga kostnader i kronor – vuxna						
Ensamstående			Gifta eller sambor			
4 297			8 055			
Referensvärde för gemensamma hushållskostnader i kronor – medlemmar i hushållet						
1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.
694	889	1 138	1 333	1 555	1 768	1 963

Kursiverad text avser föreslagen lydelse.

För hushåll med fler än 7 personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med 6 respektive 7 personer.

För en vuxen person som inte är att anse som sambo, men som ingår i hushållsgemenskap med flera personer, beräknas normen såsom personliga kostnader för ensamstående plus kvoten av de gemensamma kostnaderna för hushållet och antalet medlemmar i hushållet.

Det belopp som ska minska summan av hushållets personliga kostnader enligt 1 a § sista stycket fastställs genom följande beräkning. Den i 1 a § fastställda personliga kostnaden för barn läggs samman för ett barn i varje årskull och delas med 21 (viktat genomsnitt). För barn under ett år ska kostnaden räknas med kostnad för lunch och i övriga fall utan kostnad för lunch. Det viktade genomsnittet multipliceras med 0,5. Det framräknade beloppet avrundas till närmast lägre tiotal kronor.

1 a §¹

Riksnormen för ett hushåll under 2027 utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna beräknade enligt följande tabeller och stycken.

Personliga kostnader i kronor per hemmavarande barn och skolungdom						
utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka						
under 1 år	1 år	2–5 år	6–9 år	10–13 år	14–17 år	18–20 år
med kostnad för lunch						
under 1 år	1 år			2–5 år		
Personliga kostnader i kronor – vuxna						
Ensamstående			Gifta eller sambor			
Gemensamma hushållskostnader i kronor – medlemmar i hushållet						
1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.

Beloppen för 2027 kan beräknas först efter juni 2026.

För hushåll med fler än 7 personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med 6 respektive 7 personer.

För en vuxen person som inte är att anse som sambo, men som ingår i hushållsgemenskap med flera personer, beräknas normen såsom personliga kostnader för ensamstående plus kvoten av de gemensamma kostnaderna för hushållet och antalet medlemmar i hushållet.

¹ Tidigare 1 a § upphävd genom 2015:995.

För ett hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år ska summan av hushållets personliga kostnader minskas. Minskningen utgörs 2027 av 1 690 kronor per barn utöver tre barn. Antalet hemmavarande barn och skolungdomar i hushållet ska vid tillämpningen av detta stycke beräknas enligt följande. Varje stadigvarande boende barn och skolungdom under 21 år räknas som 1 barn. Varje växelvis boende barn och skolungdom under 21 år räknas som 0,5 barn. Om antalet barn i hushållet slutar med 0,5 ska minskningen för den andelen göras med hälften av beloppet för ett barn.

1 b §²

Taknivån enligt 4 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453) ska beräknas enligt följande.

Socialnämnden ska fastställa ett beräkningsunderlag för varje hushåll som ska beviljas försörjningsstöd. I beräkningsunderlaget ska hushållets samtliga inkomster som påverkar rätten till försörjningsstöd samt hushållets beräknade försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen ingå.

Socialnämnden ska också fastställa ett fiktivt beräkningsunderlag. Detta består av summan av

1. det enskilda hushållets inkomster i form av barnbidrag, fler-

² Tidigare 1 b § upphävd genom 2015:995.

barnstillägg och underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken samt studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395),

2. ett schablonbelopp för nettolön vid heltidsarbete, och

3. ett schablonbelopp för bostadsbidrag.

Om det finns barn under 10 år i hushållet ska summan av 1–3 minskas med en i det enskilda fallet beräknad barnomsorgsavgift.

Det beräknade försörjningsstödet enligt andra stycket ska där efter minskas med den del av beräkningsunderlaget som överstiger 80 procent av det fiktiva beräkningsunderlaget (taknivå).

1 c §

Schablonbeloppet för nettolön är 17 991 kronor för 2024. Schablonbeloppet för bruttolön är 22 000 kronor för 2024.

Schablonbeloppet för bostadsbidrag är

Vuxna	Inga barn	1 barn	2 barn	3 barn eller fler
Ensamstående under 29 år	0 kronor	–	–	–
Ensamstående över 29 år eller ensamstående under 29 år med barn	0 kronor	1 500 kronor	2 300 kronor	3 300 kronor
Gift eller sammanboende	0 kronor	300 kronor	1 100 kronor	2 100 kronor

1 d §

Schablonbelopp enligt 1 c § fastställs årligen av regeringen enligt följande.

Schablonbeloppet för nettolön vid heltidsarbete fastställs utifrån en fiktiv bruttolön på 22 000 kronor för 2024. Den fiktiva bruttolönen räknas fram årligen med inkomstindex enligt 58 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken. Den fiktiva bruttolönen för det aktuella året ska fastställas tillsammans med en nettolön som beräknas utifrån den aktuella genomsnittliga kommunalskatten inklusive begravningsavgift.

Schablonbelopp för bostadsbidrag fastställs utifrån bestämmelserna om bostadsbidrag för ensamstående respektive sammanboende med hemmavarande barn och maximala ersättningsnivåer vid årets fastställda bruttolön enligt andra stycket.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Äldre föreskrifter för beräkning av försörjningsstöd gäller fortfarande om ansökan har kommit in före ikraftträdandet och avser tiden före ikraftträdandet.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 d §¹

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

1. namn, 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. 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 en annan sökandekategori,

5. om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod, *och*

5. om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod *samt om en persons programanvisning uppgår till heltid,*

6. datum när en persons senaste aktivitetsrapport kom in till Arbetsförmedlingen.

6. datum när en persons senaste aktivitetsrapport kom in till Arbetsförmedlingen,

7. *att beslut fattats om varning eller avstängning från rätt till ersättning enligt 6 kap. 2–4 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, och*

¹ Senaste lydelse 2017:825.

8. om de rapporterade aktiviteterna i aktivitetsrapporten inte stämmer överens med de obligatoriska aktiviteter som anges i personens handlingsplan eller om antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i personens handlingsplan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

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

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos 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.

5. om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod *samt om en persons programanvisning uppgår till heltid,*

6. datum när en persons senaste aktivitetsrapport kom in till Arbetsförmedlingen,

7. att beslut fattats om varning eller avstängning från rätt till ersättning enligt 6 kap. 2–4 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, och

¹ Senaste lydelse 2017:836.

8. om de rapporterade aktiviteterna i aktivitetsrapporten inte stämmer överens med de obligatoriska aktiviteter som anges i personens handlingsplan eller om antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i personens handlingsplan.

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.9 Samlade författningsändringar avseende en modell för ett bidragstak

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

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.

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.

1.9.2 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 b §

Taknivån enligt 4 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453) ska beräknas enligt följande.

Socialnämnden ska fastställa ett beräkningsunderlag för varje hushåll som ska beviljas försörj-

ningsstöd. I beräkningsunderlaget ska hushållets samtliga inkomster som påverkar rätten till försörjningsstöd samt hushållets beräknade försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen ingå.

Socialnämnden ska också fastställa ett fiktivt beräkningsunderlag. Detta består av summan av

1. det enskilda hushållets inkomster i form av barnbidrag, flerbarnstillägg och underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken samt studiebidrag enligt studiestödslagen (1999:1395),

2. ett schablonbelopp för nettolön vid heltidsarbete, och

3. ett schablonbelopp för bostadsbidrag.

Om det finns barn under 10 år i hushållet ska summan av 1–3 minskas med en i det enskilda fallet beräknad barnomsorgsavgift.

Det beräknade försörjningsstödet enligt andra stycket ska där efter minskas med den del av beräkningsunderlaget som överstiger 80 procent av det fiktiva beräkningsunderlaget (taknivå).

1 c §

Schablonbeloppet för nettolön är 17 991 kronor för 2024. Schablonbeloppet för bruttolön är 22 000 kronor för 2024.

Schablonbeloppet för bostadsbidrag är

<i>Vuxna</i>	<i>Inga barn</i>	<i>1 barn</i>	<i>2 barn</i>	<i>3 barn eller fler</i>
<i>Ensamstående under 29 år</i>	<i>0 kronor</i>	–	–	–
<i>Ensamstående över 29 år eller ensamstående under 29 år med barn</i>	<i>0 kronor</i>	<i>1 500 kronor</i>	<i>2 300 kronor</i>	<i>3 300 kronor</i>
<i>Gift eller sammanboende</i>	<i>0 kronor</i>	<i>300 kronor</i>	<i>1 100 kronor</i>	<i>2 100 kronor</i>

1 d §

Schablonbelopp enligt 1 c § fastställs årligen av regeringen enligt följande.

Schablonbeloppet för nettolön vid heltidsarbete fastställs utifrån en fiktiv bruttolön på 22 000 kronor för 2024. Den fiktiva bruttolönen räknas fram årligen med inkomstindex enligt 58 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken. Den fiktiva bruttolönen för det aktuella året ska fastställas tillsammans med en nettolön som beräknas utifrån den aktuella genomsnittliga kommunal-skatten inklusive begravningsavgift.

Schablonbelopp för bostadsbidrag fastställs utifrån bestämmelserna om bostadsbidrag för ensamstående respektive sammanboende med hemmavarande barn och maximala ersättningsnivåer vid årets fastställda bruttolön enligt andra stycket.

1.10 Samlade författningsändringar avseende begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, *lek och fritid*, förbrukningsvaror, *fritid och lek*, förbrukningsvaror, *hälsa och hygien samt dagstidning* *personlig hygien samt internet och telefon*, och *telefoni*,

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

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

Skäliga 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. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

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 hushåll undantas från begränsningen.

1.10.2 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

**Bestämmelser om riksnormen
och särskilda boendeformer
för äldre**

**Bestämmelser om
försörjningsstöd och särskilda
boendeformer för äldre**

1 §

Riksnormen för beräkning av skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453) grundar sig på *Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar* och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.

Riksnormen för ett hushåll under 2024 utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna beräknade enligt följande tabeller.

Riksnormen för beräkning av skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453) 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 enligt följande tabeller multipliceras med ett jämförelsetal. Det framräknade beloppet räknas därefter upp med två procent.

Jämförelsetalet i andra stycket anger förhållandet mellan det prisläge som anges av konsumentprisindex exklusive boende i juni när-

mast före det år som riksnormen avser och prisläget i juni 2024.

Riksnormen för ett hushåll under 2024 utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna beräknade enligt följande tabeller.

Referensvärde för personliga kostnader i kronor per hemmavarande barn och skolungdom						
utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka						
under 1 år	1 år	2–5 år	6–9 år	10–13 år	14–17 år	18–20 år
1 977	2 522	2 522	2 903	3 287	3 939	4 250
med kostnad för lunch						
under 1 år	1 år		2–5 år			
2 219	2 767		2 783			
Referensvärde för personliga kostnader i kronor – vuxna						
Ensamstående			Gifta eller sambor			
4 297			8 055			
Referensvärde för gemensamma hushållskostnader i kronor – medlemmar i hushållet						
1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.
694	889	1 138	1 333	1 555	1 768	1 963

Kursiverad text avser föreslagen lydelse.

För hushåll med fler än 7 personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med 6 respektive 7 personer.

Det belopp som ska minska summan av hushållets personliga kostnader enligt 1 a § sista stycket fastställs genom följande beräkning. Den i 1 a § fastställda personliga kostnaden för barn läggs samman för ett barn i varje årskull och delas med 21 (viktat genomsnitt). För barn under ett år ska kostnaden räknas med kostnad för lunch och i övriga fall utan kostnad för lunch. Det viktade genomsnittet multipliceras med 0,5. Det framräknade beloppet avrundas till närmast lägre tiotal kronor.

För en vuxen person som inte är att anse som sambo, men som ingår i hushållsgemenskap med flera personer, beräknas normen såsom

personliga kostnader för ensamstående plus kvoten av de gemensamma kostnaderna för hushållet och antalet medlemmar i hushållet.

1 a §
Riksnormen för ett hushåll under 2027 utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna beräknade enligt följande tabeller och stycken.

Personliga kostnader i kronor per hemmavarande barn och skolungdom						
utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka						
under 1 år	1 år	2–5 år	6–9 år	10–13 år	14–17 år	18–20 år
med kostnad för lunch						
under 1 år			1 år		2–5 år	
Personliga kostnader i kronor – vuxna						
Ensamstående			Gifta eller sambor			
Gemensamma hushållskostnader i kronor – medlemmar i hushållet						
1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.

Beloppen för 2027 kan beräknas först efter juni 2026.

För hushåll med fler än 7 personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med 6 respektive 7 personer.
För en vuxen person som inte är att anse som sambo, men som ingår i hushållsgemenskap med flera personer, beräknas normen såsom personliga kostnader för ensamstående plus kvoten av de gemen-

samma kostnaderna för hushållet och antalet medlemmar i hushållet.

För ett hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år ska summan av hushållets personliga kostnader minskas. Minskningen utgörs 2027 av 1 690 kronor per barn utöver tre barn. Antalet hemmavarande barn och skolungdomar i hushållet ska vid tillämpningen av detta stycke beräknas enligt följande. Varje stadigvarande boende barn och skolungdom under 21 år räknas som 1 barn. Varje växelvis boende barn och skolungdom under 21 år räknas som 0,5 barn. Om antalet barn i hushållet slutar med 0,5 ska minskningen för den andelen göras med hälften av beloppet för ett barn.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att bryta långvarigt biståndsmottagande samt öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. I direktivet (dir. 2022:124), som finns bifogat i bilaga 1, beskrivs att det är komplext att bryta långvarigt bistånd eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Vidare anges i direktivet att syftet med uppdraget 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. I uppdraget ingår bland annat att analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet, följa upp jobbstimulansen och undersöka möjligheten att införa en jobbprenie. Vidare ska utredaren göra en översyn av vissa regler inom försörjningsstödet, bland annat kostnadsposter i riksnormen, regelverket vid bistånd till andrahandsuthyrning samt reglerna avseende ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas olovligen i Sverige. Utredaren ska även klargöra ansvarsfördelning och rollfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa, bland annat vid studier, i syfte att förbättra samverkan samt klargöra hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:70) som beslutades av regeringen den 8 juni 2023 utvidgades uppdraget. Tilläggsdirektivet finns bifogat i bilaga 2. Utredaren fick då i uppdrag att även 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. Utredaren skulle vidare analysera om Arbetsförmedlingen bör ges en utökad uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden samt analysera och redovisa för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för att långtidsarbetslösa ska komma i arbete.

Den 26 september 2024 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2024:90) som innebar en utvidgning av uppdraget och en tidsmässig förlängning av utredningstiden till den 14 februari 2025. Tilläggsdirektivet finns bifogat i bilaga 3. Utredaren fick i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att möjligheten att lämna försörjningsstöd begränsas för kostnader utöver riksnormen, att försörjningsstödet storlek begränsas för större hushåll, att det införs en jobbprenie samt att ett förbud införs för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet.

2.2 Utredningens utgångspunkter

Utredningens övergripande uppdrag har varit att utreda och föreslå åtgärder för att bryta långvarigt biståndsmottagande samt öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. Det är ett brett uppdrag som omfattar ett stort antal områden och frågeställningar. En övergripande utgångspunkt har varit att skapa förutsättningar för mottagare av ekonomiskt bistånd att nå självförsörjning genom arbete.

Direktiven innefattar ett flertal deluppdrag som var för sig innefattar komplexa frågor och ställningstaganden. Vissa deluppdrag har tydliga beröringspunkter sinsemellan, medan andra är mer fristående. Utredningens övergripande uppdrag, att lämna förslag som ökar drivkrafter och ekonomiska incitament för att bryta långvarigt biståndsmottagande, har varit centralt för tolkningen av direktivets olika deluppdrag samt de vägval och avgränsningar som utredningen i övrigt har gjort. I varje kapitel redogör utredningen för utgångspunkter och avgränsningar inom respektive deluppdrag. Nedan redogör utredningen för de perspektiv som varit centrala utgångspunkter i utredningens arbete.

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

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att det finns ett samhällskontrakt som upprätthålls och efterlevs. Kontraktet innebär att varje medborgare har en skyldighet att följa lagar och bidra till samhället genom att utbilda sig och arbeta. I utbyte ansvarar det offentliga för att personer ges vissa rättigheter, exempelvis tillgång till utbildning, omsorg och sjukvård samt försörjning för den som av olika skäl inte kan arbeta.

För att legitimitet för systemet ska upprätthållas och välfärden ska kunna finansieras långsiktigt behöver medborgarna ha tillit till systemet. Om medborgarna inte litar på att de resurser som de avstår från när de betalar skatter eller avgifter används på rätt sätt, kan viljan att bidra till det gemensamma äventyras. Bidrags- och ersättningssystemen behöver därmed utformas på ett sådant sätt att legitimiteten för systemet upprätthålls. En grundläggande förutsättning för det svenska välfärdssamhället är att alla som står till arbetsmarknadens förfogande anstränger sig för att arbeta och nå egen försörjning. Eftersom det svenska systemet är förenat med höga kostnader förutsätter det att så många som möjligt arbetar. Mot denna bakgrund är det viktigt att det finns ekonomiska drivkrafter att arbeta inom det ekonomiska biståndet på motsvarande sätt som inom andra bidrags- och ersättningssystem.

Det är också viktigt att bidrag och ersättningar utgår till de personer och familjer som har verkliga ekonomiska behov. Bidragsbrott och felaktiga utbetalningar undergräver förtroendet för välfärdssystemen och påverkar trovärdigheten för samhällets trygghetssystem. Socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd behöver därför både ha möjligheter att ge stöd och att kunna ställa krav och göra nödvändiga kontroller.

2.2.2 Det ekonomiska biståndet är ett yttersta skyddsnät för korta perioder av försörjningsproblem och är inte avsett att vara en varaktig försörjning

Alla vuxna personer har ett eget ansvar för sitt liv och för att, med utgångspunkt från sin förmåga, bidra till sin försörjning. Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och är avsett för korta perioder av försörjningsproblem. Trots det har det ekonomiska biståndet över tid kommit att bli en långvarig försörjning för många biståndsmottagare. Vidare utgörs gruppen biståndsmottagare i allt större utsträckning av personer med försörjningshinder arbetslöshet. Utredningen noterar att förändringen i sammansättningen av gruppen biståndsmottagare gör att behovet av att det ska finnas ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagare har ökat över tid. Att säkerställa ekonomiska drivkrafter i ett system som samtidigt ska säkerställa att alla hushåll har en skälig levnadsnivå kan dock innebära utmaningar.

I socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd är huvuduppgiften att hjälpa och stödja biståndsmottagare att klara sin försörjning utan ekonomiskt bistånd. Biståndets karaktär av ett yttersta skyddsnät innebär därmed att den som ansöker om ekonomiskt bistånd måste utnyttja alla möjligheter som står honom eller henne till buds för att bli självförsörjande.

2.2.3 Biståndsmottagare är en heterogen grupp med varierande behov av stöd och hjälp

Biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika förutsättningar, möjligheter och svårigheter. För vissa biståndsmottagare är det ekonomiska biståndet ett kortvarigt stöd medan det för andra utgör en mer långvarig försörjning. Majoriteten av de vuxna biståndsmottagarna är ensamstående utan barn, men det finns även stora biståndshushåll med många barn eller skolungdomar. Nästan alla vuxna biståndsmottagare saknar arbete, men det kan även finnas andra faktorer som bidrar till försörjningsproblemen och som man behöver komma till rätta med, utöver att söka arbete. Problematiken hos biståndsmottagarna kan vara komplex och många biståndsmottagare har sannolikt stora svårigheter att få och klara av ett arbete. Även viljan och moti-

vationen att arbeta brister sannolikt i vissa fall. Vilja och möjligheter att arbeta går ofta hand i hand.

Det är viktigt att socialtjänsten har en helhetssyn på personer med komplexa livssituationer. Insatser och åtgärder kan ofta behöva utformas och genomföras i samverkan med andra verksamheter inom socialtjänsten eller med andra aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller hälso- och sjukvården. Kommunen kan utifrån sitt yttersta ansvar ibland bli en förhållandevis ensam aktör, men en helhetssyn förutsätter i många fall att flera aktörer samverkar och att varje huvudman tar sitt ansvar.

Heterogeniteten och komplexiteten innebär att det inte finns en enkel lösning för hela gruppen biståndsmottagare. Det krävs en kombination av olika insatser och åtgärder. Åtgärder och insatser som förväntas kunna hjälpa de biståndsmottagare som är arbetslösa och saknar andra hinder för egen försörjning hjälper sannolikt inte biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller har sociala hinder. Även inom de olika försörjningshindren är heterogeniteten, liksom behovet av olika åtgärder, stor.

För den som saknar möjligheter att arbeta kommer enbart ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta inte att leda till övergång till arbete. För att mer betydande positiva effekter ska kunna erhållas i termer av minskat biståndsmottagande och ökad övergång till arbete är det därför sannolikt viktigt att inte enbart stärka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta, utan att även förbättra biståndsmottagarnas möjligheter att arbeta.

2.2.4 Väsentliga skillnader mellan kommunerna avseende krav på och stöd till biståndsmottagare ska i den mån det är möjligt minimeras

Det ekonomiska biståndet handläggs och beslutas av Sveriges 290 kommuner och det finns lokala variationer både avseende tillgången till stöd till självförsörjning och i handläggningen av det ekonomiska biståndet. Det är naturligt utifrån att prövningen om bistånd ska göras med utgångspunkt i en individuell behovsbedömning samtidigt som kommuner har visst utrymme att med hjälp av lokala riktlinjer och andra styrande dokument anpassa tillämpningen av socialtjänstlagen inom den egna kommunen. Det finns dock risk för att det kommunala självstyret i vissa fall leder till att det uppstår

väsentliga skillnader avseende krav på och stöd till biståndsmottagare som främst beror på vilken kommun som prövar ansökan om bistånd. Sådana skillnader i handläggning och bedömning som inte grundar sig på en individuell behovsbedömning kan innebära en rättsosäkerhet för den enskilde och bör i möjligaste mån minimeras.

2.2.5 Förslagen ska ge avsedd effekt utan att i onödan medföra en ökad administration

I socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd är huvuduppgiften, och målet, att hjälpa den enskilde så att hen kan klara sig utan hjälp med försörjningen. Mot denna bakgrund har utredningen strävat efter att inte i onödan öka den administrativa belastningen i handläggningen. Samtidigt är utredningen väl medveten om att vissa av utredningens förslag, i alla fall på kort sikt, sannolikt kan medföra en mer komplex handläggning. I dessa situationer har utredningen i den mån det varit möjligt strävat efter att finna lösningar som åtminstone begränsar den ökade administrationen.

2.2.6 Barnrättsperspektivet ska beaktas när barn berörs

I en utredning om ekonomiskt bistånd är utgångspunkten de vuxnas ekonomiska situation och möjlighet till självförsörjning. Men i många hushåll som har ekonomiskt bistånd finns det också barn. Även om utredningens uppdrag huvudsakligen utgår från ett vuxenperspektiv har utredningen genomgående haft som utgångspunkt att i de förslag och bedömningar som berör barn belysa och synliggöra barns rättigheter enligt barnkonventionen.

2.3 Hur utredningen har valt att arbeta

Utredningens arbete har bedrivits med stöd av en expertgrupp där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt sakkunniga från berörda departement inom Regeringskansliet har medverkat. Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med gruppen av sakkunniga och experter. Utredningen

har sammanträtt vid sammanlagt 11 tillfällen för att ta fram detta betänkande.

2.3.1 Utredningens kontakter med myndigheter, andra utredningar, organisationer, biståndsmottagare med flera

Utredningens arbete ska, enligt direktiven, präglas av ett inkluderande arbetssätt. Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter och pågående utredningar som berörs av förslagen, samt med SKR och företrädare för ett representativt urval av kommuner. Utredningen har under arbetets gång haft en mängd kontakter för att samråda, inhämta information och synpunkter samt för att informera om utredningens uppdrag.

Utredningens kontakter med andra myndigheter och utredningar

Utredningen har i utredningsarbetet haft många kontakter med olika myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Boverket, Finanspolitiska rådet, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Institutet för mänskliga rättigheter, Konsumentverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Statens institutionsstyrelse och Utbetalningsmyndigheten.

Utredningen har tagit del av och beaktat tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete av betydelse för utredningsuppdraget. Vidare har utredningen haft samråd och avstämningar med flera statliga utredningar, till exempel Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12), Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12), Uppdraget att utreda aktivitetskrav¹ (S 2022:E), Narkotikautredningen (S 2022:01), Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01), Utredningen om en målstyrd integrationspolitik²

¹ I april 2022 gavs en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kunde införas i socialtjänstlagen. I mars 2023 ändrades uppdraget till att utredaren i stället skulle utreda ett aktivitetskrav som riktas till vuxna män och kvinnor som tar emot försörjningsstöd.

² Utredningen hette tidigare Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor men den 12 juni 2023 antog utredningen ett nytt namn, Utredningen om en målstyrd integrationspolitik.

(Ju 2022:05) samt Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (A 2023:01).

Utredningens övriga kontakter

Utredningen har också inhämtat synpunkter och haft dialog med SKR. Utöver det har utredningen inhämtat synpunkter från Fastighetsägarna, Folkbildningsrådet, Funktionsrätt Sverige, Hyresgästföreningen och Sveriges allmännytt. Utredningen har även inhämtat erfarenheter från flera samordningsförbund.

Utredningen har även tagit del av synpunkter och erfarenheter från Majblommans riksförbund, Makalösa föräldrar, Rädda barnen, Stadsmissionen, Svenska kyrkan och Svenska Röda Korset.

Inom uppdraget med att analysera och följa upp den särskilda beräkningsregeln jobbstimulansen gav utredningen uppdrag till konsultföretaget Sweco Sverige AB att genomföra djupintervjuer med 15 biståndsmottagare för att tillvarata deras erfarenheter av jobbstimulansen.

2.3.2 Utredningens kontakter med kommuner

Utredaren ska enligt direktivet samråda med företrädare för ett representativt urval av kommuner. Tidigt i utredningsarbetet skapade utredningen, med hjälp av SKR, ett kommunnätverk bestående av 16 kommuner. Syftet var att genom nätverket få en bredare och djupare förståelse för kommunernas erfarenheter och utmaningar inom de områden som ryms i utredningens uppdrag.

De kommuner som ingått i nätverket är Borlänge, Eskilstuna, Filipstad, Göteborg, Härnösand, Karlstad, Köping, Malmö, Piteå, Stockholm, Timrå, Tranås, Trelleborg, Uppsala, Växjö och Östersund. Dessa kommuner är geografiskt spridda över landet och har olika strukturella förutsättningar. Några är storstadskommuner med stor folkmängd medan andra kommuner är betydligt mindre både till folkmängd och yta. Även när det gäller andelen invånare med ekonomiskt bistånd finns stora variationer mellan kommunerna.

Utredningen har haft bilaterala möten med samtliga 16 kommuner för att ta del av deras arbete och erfarenheter utifrån utredningens

uppdrag. Utöver de bilaterala mötena har utredningen också genomfört sex digitala nätverksmöten där utredningen haft dialog med grupper av representanter från respektive kommun.

Vid sidan av dessa kontakter har utredningen även haft andra kontakter med flera av kommunerna i nätverket för att fördjupa förståelsen i olika frågor. Vid några tillfällen har utredningen, i särskilda frågeställningar, även inhämtat erfarenheter från kommuner utanför nätverket.

2.3.3 Utredningens datamaterial och inhämtande av forskningskunskap

Utredningen har arbetat med många olika datamaterial och modeller för att få en så bred och fullständig bild som möjligt av gruppen biståndsmottagare, samt konsekvenser av olika förslag och alternativa lösningar. Utredningen har bland annat använt statistik från Socialstyrelsen, Statistiska centralbyråns (SCB) analysflödesdatabas och använt mikrosimuleringsmodellen Fasit. I syfte att detaljerat kunna beskriva gruppen biståndsmottagare har utredningen även beställt och kombinerat SCB:s register STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Utredningen gav under hösten 2023 i uppdrag till konsultföretaget Sweco Sverige AB att genomföra en webbenkätundersökning som skickades till Sveriges samtliga kommuner. Syftet var att inhämta praktisk erfarenhet och kunskap samt att få en bredare förståelse för de områden inom ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag. Enkäten inkluderade bland annat frågor om betydelsen av ekonomiska drivkrafter, möjligheter och hinder för biståndsmottagare, jobbstimulansen, riksnormen och kommunens samverkan med statliga myndigheter. Det fanns även möjlighet för kommunerna att i enkätsvaren lyfta fram övrigt som de ville uppmärksamma utredningen på. Med anledning av tilläggsdirektivet den 26 september 2024 (dir. 2024:90) ställde utredningen kompletterande frågor i en enkät till nätverkskommunerna om beviljat försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall³. Mer information om enkätundersökningen till samtliga kommuner och om den kompletterande enkätundersökning till nätverkskommunerna finns i bilaga 4.

³ Frågeställningarna avsåg endast den del av försörjningsstödet som lämnas enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen.

Utredningen har även identifierat och sammanställt en större mängd relevant forskning, i synnerhet sådan forskning som försöker fastställa kausala effekter. Syftet med detta har varit att kunna göra mer kvalificerade bedömningar avseende bland annat effekter av biståndsmottagande samt konsekvenser av olika förslag och alternativa lösningar.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat på två volymer och innehåller 22 numrerade kapitel, ett missiv, en sammanfattning och 11 bilagor. Deluppdragen redovisas i egna kapitel. I varje kapitel redogörs för deluppdragets bakgrund och utgångspunkter, nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. Utredningen har vidare i respektive kapitel sammanfattat de iakttagelser som utredningen har gjort inom respektive deluppdrag. Syftet är att tydliggöra det mest relevanta för uppdraget och att redogöra för den problembild som utredningen uppmärksammat. Dessa sammanfattande iakttagelser och slutsatser har sedan legat till grund för de förslag och bedömningar som utredningen presenterar i respektive kapitel.

Det är utredningens ambition att kapitlen ska kunna läsas fristående. Samtidigt förekommer, genomgående i betänkandet, hänvisningar till bakgrundskapitlet och hänvisningar mellan de övriga kapitlen för att ge en fullständig bild av området. Betänkandet är disponerat enligt följande:

I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag.

I kapitel 2 redogörs för utredningens uppdrag och genomförande samt betänkandets disposition.

I kapitel 3 ges en övergripande bild av den rättsliga regleringen kring och tillämpningen av ekonomiskt bistånd.

I kapitel 4 ges en övergripande bild av biståndsmottagande samt möjligheter och hinder för att bryta långvarigt biståndsmottagande.

I kapitel 5 kartlägger och analyserar utredningen den sammantagna nivån av bidrag och ersättningar och ekonomiska utbytet inom försörjningsstödet.

I kapitel 6 redogör utredningen för ökade ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet med särskilt fokus på uppföljning av jobbstimulansen samt förslag om en jobbpremie.

I kapitel 7 analyserar utredningen 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. I kapitlet föreslås även en modell för ett bidragstak.

I kapitel 8 redogör utredningen för riksnormens utveckling över tid, analyserar riksnormen i förhållande till dess syfte och dagens konsumtionsmönster samt lämnar förslag om en moderniserad riksnorm och framskrivning av riksnormen.

I kapitel 9 redogör utredningen för möjliga effekter av att begränsa möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen. Vidare ges förslag på begränsningar i möjligheten att lämna försörjningsstöd för kostnader utöver riksnormen.

I kapitel 10 analyserar utredningen förutsättningar för, och lämnar förslag om, att påtagligt begränsa försörjningsstödet för större hushåll.

I kapitel 11 beskriver och analyserar utredningen otydligheter i regelverket avseende kompletterade bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program.

I kapitel 12 redogör utredningen för rollfördelningen mellan stat och kommun när det gäller biståndsmottagares möjlighet till vägledning och stöd i samband med studier.

I kapitel 13 analyserar utredningen behovet av en skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna ytterligare uppgifter till socialnämnden för att nämnden bättre ska kunna kontrollera om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande. Vidare lämnas förslag på en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden.

I kapitel 14 redogör utredningen, utifrån befintligt kunskapsläge, för fördelar och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för långtidsarbetslösa som ska komma i arbete.

I kapitel 15 kartlägger utredningen det nationella och internationella forsknings- och kunskapsläget för att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder samt lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande. Vidare lämnas förslag på åtgärder för att öka användandet av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

I kapitel 16 redogör utredningen för, och lämnar förslag om, hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för dem som är förhindrade

att arbeta på grund av sjukdom och som saknar en sjukpenninggrundande inkomst.

I kapitel 17 gör utredningen en översyn av hur samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan. Vidare lämnar utredningen förslag på hur samverkan kan stärkas mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

I kapitel 18 analyserar utredningen om det finns behov av att ställa krav på att ekonomiskt bistånd endast kan lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av hyreskontrakt. Vidare lämnar utredningen förslag på att bistånd till kostnad för hyra i andra hand endast ska lämnas om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen.

I kapitel 19 kartlägger och analyserar utredningen i vilken utsträckning personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansöker om och beviljas ekonomiskt bistånd. Utredningen lämnar även förslag om att ekonomiskt bistånd, med undantag för vad som följer av en akut nödsituation, endast ska beviljas till den som vistas lagligen i Sverige.

I kapitel 20 redovisas offentligfinansiella effekter och andra konsekvenser av de förslag som utredningen lämnar.

I kapitel 21 lämnas förslag på ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

I kapitel 22 finns författningskommentarer till de lagförslag som utredningen lämnar.

Betänkandet avslutas med de 11 bilagor som fogats till betänkandet. Bilaga 1, 2 och 3 innehåller direktiv och tilläggsdirektiv. I bilaga 4 beskrivs utredningens datamaterial och undersökningar och i bilaga 5 presenteras deskriptiv statistik baserat på STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd. Bilaga 6 utgörs av den tekniska rapporten av webbenkäten till kommunerna och bilaga 7 utgörs av en rapport om intervjuerna med biståndsmotagare avseende jobbstimulansen. Bilaga 8 utgörs av en rapport om Konsumentverkets prismätning av livsmedel. I bilaga 9 redogörs närmare för beräkningar av riksnormen. Bilaga 10 utgörs av en rapport om beskrivning av jobbstimulansen, löneinkomster och ekonomiskt bistånd och bilaga 11 utgörs av en rapport om för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa.

3 Rättsliga utgångspunkter och tillämpning

I detta kapitel ges en övergripande bild av den rättsliga regleringen och tillämpningen av ekonomiskt bistånd. Även annan lagstiftning som har betydelse för betänkandet beskrivs översiktligt. Kapitlet utgör en bakgrund till övriga delar av betänkandet.

Kapitlet inleds i avsnitt 3.1 med en redogörelse för de nuvarande bestämmelser och den rättstillämpning som är relevant för stora delar av utredningens uppdrag. Därefter följer i avsnitt 3.2 en redogörelse för socialtjänstens arbete kring de två huvudsakliga uppdragen inom ekonomiskt bistånd, det vill säga handläggningen av rätten till bistånd och stöd för att undanröja försörjningshinder. I avsnitt 3.3 beskrivs kortfattat regelverket avseende ekonomiskt bistånd i Danmark, Norge och Finland. I avsnitt 3.4 beskrivs tidigare och pågående utredningar som berör utredningens uppdrag. Kapitlet avslutas i avsnitt 3.5 med utredningens sammanfattande utgångspunkter.

3.1 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

I detta avsnitt görs ett avstamp kring den rättsliga reglering som är av relevans för utredningens uppdrag. Avsnittet inleds med en beskrivning av socialtjänstlagen¹ med fokus på de delar som är relevanta för ekonomiskt bistånd. Därefter beskrivs de grundläggande förutsättningarna för att en person ska omfattas av socialförsäkrings-systemet samt viktiga utgångspunkter inom förvaltningsrätt utifrån utredningens uppdrag. Vidare beskrivs översiktligt vad som behöver beaktas vid informationsutbyte mellan myndigheter. Avsnittet av-

¹ Socialtjänstlag (2001:453), SoL.

slutas med en redogörelse för Sveriges internationella åtaganden och den kommunala självstyrelsen.

3.1.1 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 människors 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 grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.²

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.³ Insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.⁴ Utgångspunkten i socialtjänstlagen är således att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Men socialtjänsten kan också ställa krav på den som ansöker om bistånd. Sådana krav ska anpassas till den enskildes individuella förutsättningar. Socialtjänsten måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga.⁵

Ansvarsfördelning mellan kommuner

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. Det ankommer på kommunerna att inom ramen för

² 1 kap. 1 § SoL.

³ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 208 och 522.

⁴ 3 kap. 5 § SoL.

⁵ Jfr 4 kap. 1 § SoL.

socialtjänstlagens bestämmelser ordna verksamheten efter egna förutsättningar och behov.⁶

Utgångspunkten för reglerna om ansvarsfördelning i socialtjänstlagen är att ansvaret skiljer sig åt beroende på vilken kommun som den enskilde är bosatt respektive vistas i. Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt eller en annan kommun om den enskilde har starkast anknytning till den kommunen. Vistelsekommun avser den kommun där den enskilde vistas när behovet av bistånd uppstår och den enskilde ansöker om en insats.⁷

Bosättningskommunen ansvarar för stöd och hjälpinsatser till den enskilde oavsett om personen vistas i bosättningskommunen eller tillfälligt i en annan kommun. Om det är oklart vilken kommun som är bosättningskommun har vistelsekommunen ansvar för stöd och hjälpinsatser. Vistelsekommunen har även ett yttersta ansvar för stöd och hjälp i akuta situationer. Det yttersta ansvaret avser alla personer som vistas i kommunen.⁸ Det saknas en definition i socialtjänstlagen av vad som kan utgöra en akut situation i det enskilda fallet. Begreppet har till viss del utvecklats genom rättspraxis och avser främst oväntade och oförutsedda situationer, men även andra fall kan förekomma. Den enskilde ska därmed alltid kunna garanteras omedelbar hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpbehovet uppstår.⁹

Rätten till ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen

I kommunernas uppdrag enligt socialtjänstlagen ingår att pröva enskildas rätt till ekonomiskt bistånd. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger inte på inkomstbortfallsprincipen utan på en individuell behovsbedömning för hushållet som helhet.¹⁰ Syftet med biståndet är dels att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning, dels att underlätta för den enskilde att på sikt kunna klara sig utan ekonomiskt bistånd. Det ekonomiska biståndets uppgift är att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem.¹¹

⁶ 2 kap. 1 § SoL och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 2.

⁷ 2 a kap. 1 och 3 §§ SoL.

⁸ 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § SoL.

⁹ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 36.

¹⁰ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 65 och 66.

¹¹ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 19.

Ekonomiskt bistånd består av två delar: försörjningsstöd och stöd till kostnader för livsföringen i övrigt

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.

Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen består av två delar, försörjningsstöd och stöd till kostnader för livsföringen i övrigt. Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

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

Skäliga kostnader enligt punkten 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion (se vidare om riksnormen i kapitel 8). Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.¹²

Ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt är avsedd att täcka kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet men som den enskilde kan behöva för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bistånd kan exempelvis beviljas för kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon och hemutrustning.¹³

Beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär, vilket innebär att domstolen prövar såväl beslutets laglighet som lämplighet.¹⁴

¹² 4 kap. 3 § SoL.

¹³ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

¹⁴ 16 kap. 3 § SoL.

*Behov som inte kan tillgodoses på annat
sätt än genom ekonomiskt bistånd*

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 och för sin livsföring i övrigt. I uttrycket ”inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt” ligger att den enskilde i första hand har ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt. Den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds 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.¹⁵ Först när den enskilde själv inte kan tillgodose sitt behov kan samhällets insatser ges med stöd av socialtjänstlagen.

*Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras
en skälig levnadsnivå*

Bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Begreppet skälig levnadsnivå förklaras inte i lagtexten och det finns inte heller någon entydig och klar definition av begreppet. Det måste i stället bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden som är aktuella i det enskilda fallet.¹⁶ Begreppet innebär inte heller bara en nivå för biståndet utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma i fråga.¹⁷

Prövningen ska göras utifrån en individuell behovsbedömning

Prövningen av rätten till bistånd ska alltid göras genom en individuell behovsbedömning utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan om bistånd. Om barn finns i hushållet ska även barnrätts-

¹⁵ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 93 och 94.

¹⁶ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

¹⁷ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 90.

perspektivet beaktas. En individuell behovsbedömning ska också göras vid prövningen av insatser till livsföringen i övrigt i form av stöd, omsorg och vård. Bistånd är avsett som ett yttersta skyddsnät som 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. Det innebär att bistånd inte kan utgå retroaktivt.¹⁸

*Utgångspunkten för prövningen av rätten
till bistånd är hushållets behov*

Prövningen av rätten till bistånd görs i regel månadsvis utifrån hushållets gemensamma inkomster och utgifter. Vid prövningen ska hela hushållets behov beaktas. Som medlemmar i hushållet räknas i regel makar, sambor och barn eller ungdom under 21 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för.¹⁹

Barn är inte försörjningsskyldiga för sina föräldrar. Däremot kan barnets tillgångar beaktas när det gäller barnets del av försörjningsstödet eller en ansökan som avser barnet.²⁰

Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden får bevilja bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Bestämelsen innebär att bistånd kan beviljas utan att det föreligger någon rätt till bistånd. Sådant bistånd är inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en möjlighet för kommunen.²¹

Beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Däremot kan sådana beslut överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte lämplighet.²²

¹⁸ SOSFS 2013:1.

¹⁹ SOSFS 2013:1 och RÅ 85 2:1.

²⁰ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 95.

²¹ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 87.

²² 16 kap. 3 § SoL.

De senaste årens ändringar i rätten till ekonomiskt bistånd

De senaste åren har det införts ett antal ändringar i socialtjänstlagen som påverkar rätten till ekonomiskt bistånd. Bland annat har det införts reglering som ger en utökad möjlighet att anvisa den som får försörjningsstöd till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Det har även införts en särskild beräkningsregel, den så kallade jobbstimulansen. Vidare har gränsen för när hemmavarande barn och skolungdomars inkomster från arbete ska påverka hushållets rätt till bistånd höjts. I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har tidigare praxis om när en biståndssökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande kodifierats. Det har även gjorts ett tillägg i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om att den enskilde vid behov ska delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utökade möjligheter att anvisa den som får försörjningsstöd till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet

I 4 kap. 4 § socialtjänstlagen 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. Syftet med aktiviteten ska vara att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut om deltagande fattas.

Ursprungligen gällde bestämmelsen främst yngre personer som ännu inte lyckats etablera sig på arbetsmarknaden eller kommit i gång med en utbildning som kan leda till framtida arbete.²³ Efter en ändring den 1 juli 2013 har socialnämnden möjlighet att ställa samma krav, oavsett ålder, på personer som mottagit försörjningsstöd under viss tid.²⁴

Av motiven till bestämmelsen framgår att det bland annat kan vara fråga om arbetssökarverksamheter som avser att förbättra kun-

²³ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 171.

²⁴ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen och prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 13.

skaperna om arbetslivet, förmågan att skriva arbetsansökan eller på andra sätt ta kontakt med potentiella arbetsgivare. Det kan också vara fråga om att delta i kommunalt anordnad praktik eller annan verksamhet med det uttalade syftet att öka kompetensen.

Som framgår av bestämmelsen blir anvisning aktuellt först om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Bestämmelsen riktar sig således inte till personer som endast tillfälligtvis är i behov av försörjningsstöd och som bedöms ha goda förutsättningar att inom en rimlig tid få ett arbete eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ramen för de ordinarie systemen.²⁵

Praktik eller annan anvisad kompetenshöjande insats ska inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Arbetsförmedlingens uppdrag när det gäller arbetslösa som får försörjningsstöd påverkas därför inte.²⁶ Deltagande i en anvisad insats likställs med att stå till arbetsmarknadens förfogande.²⁷

Anvisning med stöd av 4 kap. 4 § socialtjänstlagen om erbjudande av viss praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär. Detsamma gäller innehållet i sådan praktik eller verksamhet. Beslut att neka eller sätta ned försörjningsstöd på grund av bristande medverkan i praktiken eller verksamheten utan godtagbara skäl, kan emellertid överklagas.²⁸

Särskild beräkningsregel (jobbstimulans)

År 2013 infördes en särskild beräkningsregel i 4 kap. 1 b § socialtjänstlagen som innebär att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd (så kallad jobbstimulans). På så sätt ges den som har inkomster av anställning en något högre disponibel inkomst.

I förarbetena framhölls att syftet med en förändring av beräkningsgrunden var att göra det ekonomiskt lönsamt för biståndsmottagare att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid, även i de fall då arbetsinkomsten inte är tillräckligt hög för att behovet av ekono-

²⁵ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 77 och 171.

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

²⁷ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22.

²⁸ Jfr 4 kap. 5 § och 16 kap. 3 § SoL.

miskt bistånd ska upphöra. Sänkta margineffekter ansågs kunna ge extra drivkrafter hos personer med ekonomiskt bistånd och göra det mer lönsamt att även söka och ta tillfälliga jobb och därmed stärka möjligheterna till självförsörjning.²⁹

Hemmavarande barn och skolungdomars inkomster av eget arbete

I samband med införandet av jobbstimulansen 2013 höjdes gränsen för när hemmavarande barn och skolungdomars inkomster av arbete ska påverka familjens rätt till bistånd. Enligt den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 1 a § socialtjänstlagen får hemmavarande barn skolungdomars inkomster av eget arbete endast beaktas till den del de överstiger ett prisbasbelopp per kalenderår.

Bestämmelsen infördes ursprungligen 2008 och innebar att inkomster av arbete upp till ett halvt prisbasbelopp inte skulle beaktas vid prövningen av rätten till bistånd. Genom den senare höjningen av inkomstgränsen från ett halvt prisbasbelopp till ett prisbasbelopp skulle ungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd ges ytterligare en stimulans att arbeta och därmed få kontakt med arbetslivet.³⁰

Att stå till arbetsmarknadens förfogande

Den 1 juli 2016 infördes ett nytt andra stycke i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande. Genom bestämmelsen förtydligades och kodifierades kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Som skäl framförde regeringen att ett tydliggörande i lagstiftningen skapar legitimitet och tillit till systemet, det understryker att kraven är viktiga och bidrar till enhetlig rättstillämpning. Avsikten var att öka förutsebarheten för den enskilde och att socialtjänsten skulle få en konkret bestämmelse att förhålla sig till. Genom införandet tydliggjordes också att det så långt som möjligt ska råda

²⁹ Ds 2012:26 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m., s. 59 och 66 samt prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 20.

³⁰ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 29.

samstämmighet mellan villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen.³¹

Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande definieras inte i lagen men har utvecklats i förarbeten och genom rättspraxis. I normalfallet innebär kravet att den enskilde ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen, ha för avsikt att arbeta och vara aktiv i sitt arbetssökande. Även deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande.³²

Deltagande i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola

Den 1 april 2021 infördes ett tillägg i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om att den enskilde vid behov ska delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Syftet med tillägget var att för den enskilde tydliggöra vikten av att delta i sådan utbildning för att därigenom förbättra möjligheten att få ett arbete och att etableras i Sverige. Genom tillägget kodifierades den praxis som utvecklats vad gäller innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande. Regeringens motivering till tillägget var i stora delar densamma som vid införandet av ett nytt andra stycke i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Således ansågs kodifieringen öka förutsebarheten och rättssäkerheten för den enskilde och ge socialtjänsten en konkret bestämmelse att förhålla sig till. Regeringen underströk samtidigt vikten av individuella behovsbedömningar och att andra insatser kunde vara mer lämpliga i det enskilda fallet.³³

³¹ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 18 och 19.

³² Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 19, 20 och 28.

³³ Prop. 2020/21:55 Språkplikt – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd, s. 15.

3.1.2 Förutsättningar för att omfattas av socialförsäkringssystemet

I detta avsnitt redogörs för de grundläggande förutsättningarna för att omfattas av socialförsäkringssystemet. Socialförsäkringsbalken³⁴ innehåller den största delen av alla bestämmelser som handlar om förmåner från socialförsäkringssystemet. För att få tillgång till förmånerna inom systemet krävs huvudsakligen en koppling till Sverige genom bosättning eller genom arbete.

Bosättningsbaserad försäkring

Den som har sitt egentliga hemvist i landet ska som huvudregel anses vara bosatt i Sverige. Personer som kommer till Sverige anses bosatta redan när de kommer till landet om det vid ankomsten kan antas att de kommer att vistas i landet under längre tid än ett år och om inte synnerliga skäl talar emot det. En person som anses bosatt i Sverige enligt huvudregeln ska fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara mindre än ett år. För vissa kategorier av personer finns särskilda undantagsbestämmelser.³⁵

Förmåner som ingår i den bosättningsbaserade försäkringen är bland annat föräldrapenning (lägstanivå och grundnivå), barnbidrag, underhållsstöd, arbetslivsinriktad rehabilitering, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning samt bostadsbidrag.³⁶

Arbetsbaserad försäkring

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för ett antal förmåner som räknas upp i socialförsäkringsbalken. Försäkringen gäller från och med första dagen av anställningstiden för de som är anställda och från och med den dagen då arbetet har påbörjats för andra³⁷. Försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag arbetet har upphört av annan anledning än semester, ferier eller motsvarande

³⁴ Socialförsäkringsbalk, SFB.

³⁵ 5 kap. SFB.

³⁶ 5 kap. 9 § SFB.

³⁷ Med andra avses egenföretagare och uppdragstagare.

uppehåll. Så länge som arbetsbaserade förmåner lämnas, och under vissa andra särskilda villkor, fortsätter dock försäkringen gälla.³⁸

De arbetsbaserade förmånerna är bland annat föräldrapenning (grundnivå eller sjukpenningnivå), tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, arbetslivsinriktad rehabilitering, rehabiliteringsersättning, inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, arbets-skadeersättning samt närståendepenning.³⁹

3.1.3 Förvaltningsrättsliga grunder

Förvaltningsrätt behandlar hur olika statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ska handlägga ärenden. Förvaltningslagen är den lag som styr bland annat serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter samt allmänna krav på handläggning av ärenden och inkommande handlingar. Dessa regler ska följas även av kommunerna. Vissa regler i förvaltningslagen blir dock inte aktuella, eftersom kommunallagen träder i stället.⁴⁰

Grundläggande inom förvaltningsrätten är att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Myndigheten ska vara saklig och opartisk samt se till att kontakter med enskilda blir smidiga och enkla. Den ska lämna den enskilde sådan hjälp att hen kan tillvarata sina intressen. Handläggning av ärenden ska ske så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁴¹

Beslut som fattas ska vara skriftliga och innehålla datum för beslutet, vad beslutet innehåller, vem som har fattat beslutet, vem som varit föredragande och vem som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Ett beslut som kan antas påverka en persons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klaggörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Den myndighet som fattar ett be-

³⁸ 6 kap. 2–12 §§ SFB.

³⁹ 6 kap. 6 § SFB.

⁴⁰ 1 och 2 §§ förvaltningslag (2017:900), FL.

⁴¹ 5, 6 och 9 §§ FL.

slut ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.⁴²

Ett beslut som fattats av en myndighet får ändras om beslutet har blivit felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som är gynnande för en enskild part får bara ändras till den enskildes nackdel om någon av följande tre situationer föreligger. Antingen att det framgår att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, att tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller att felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.⁴³

Myndigheter har en generell skyldighet enligt 8 § förvaltningslagen att inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Den generella samverkansskyldigheten innebär att myndigheter vid behov kan hjälpa varandra.⁴⁴ Dock måste regler om sekretess och informationsöverföring beaktas.

3.1.4 Informationsutbyte mellan myndigheter

Informationsutbyte mellan myndigheter är en viktig del i samarbetet mellan myndigheter. För att ett informationsutbyte ska kunna ske krävs dels att sekretessregleringen medger det, dels att regleringen kring behandling av personuppgifter ger stöd för att uppgifterna får behandlas och att de får behandlas på visst sätt.

Reglering som avser skydda enskildas personliga integritet

Vid all behandling av personuppgifter måste flera regelverk följas för att värna den personliga integriteten. Respekt för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Regeringen har i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i regeringsformen uttalat att någon entydig och allmänt accepterad definition av begreppet personlig integritet synes svår att finna. Möjligen kan det sägas att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör

⁴² 31–33 §§ FL.

⁴³ 37 § FL.

⁴⁴ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 71–73 samt 293 och 294.

vara tillförsäkrad och där intrång bör kunna avvisas. En rimlig utgångspunkt vid bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten är den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.⁴⁵

Den enskildes personliga integritet är skyddad mot betydande intrång genom bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket Regeringsformen.⁴⁶ Därutöver finns det bestämmelser till skydd för enskildas integritet i exempelvis offentlighets- och sekretesslagen⁴⁷, Europakonventionen⁴⁸ EU:s dataskyddsförordning⁴⁹, dataskyddslagen⁵⁰ och i särskilda registerförfattningar.

Regeringsformen skyddar var och en mot betydande intrång i den personliga integriteten

I regeringsformen stadgas att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.⁵¹ Enligt förarbetena är det svårt att finna någon entydig definition av begreppet personlig integritet, det är enligt samma förarbeten inte heller nödvändigt att göra det för att kunna bedöma vilka intressen som har sådant skyddsvärde att de bör omfattas av ett särskilt starkt skydd mot omotiverade ingrepp.⁵²

Regeringen uttalade också följande. Bestämmelsen träffar inte åtgärder som enskild vidtar i förhållande till annan enskild. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Uttrycket ”enskilds personliga förhållanden” avses här ha

⁴⁵ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 175 och 176.

⁴⁶ Regeringsformen, RF.

⁴⁷ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL.

⁴⁸ Artikel 8 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁵¹ 2 kap. 6 § andra stycket RF.

⁵² Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, s. 175.

samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen⁵³ och offentlighets- och sekretesslagen⁵⁴. Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet, omfattning, uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.⁵⁵

Det skydd som ges i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag. Begränsning får dock enbart göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Europakonventionens rätt till respekt för privat- och familjeliv

Var och en har enligt artikel 8 i Europakonventionen⁵⁶ rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet 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 välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Såvitt gäller kravet på reglering i lag krävs bland annat att den nationella författningen uppfyller vissa minimikrav i fråga om kvalitet och tydlighet. Reglerna ska vara tillräckligt tydliga för att tillämpningen ska vara förutsebar och de ska vara allmänt tillgängliga. Att ett ingripande ska vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgär-

⁵³ Tryckfrihetsförordning, TF.

⁵⁴ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL.

⁵⁵ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 250.

⁵⁶ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

den i fråga. I det ligger bland annat en begränsning som innebär att åtgärden inte får gå längre än vad som är nödvändigt med beaktande av proportionalitetsprincipen, det vill säga den ska stå i rimlig relation till det intresse som åtgärden är avsedd att tillgodose.

Europakonventionen gäller som svensk lag.⁵⁷ Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 19 § regeringsformen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (se vidare avsnitt 3.1.5).

EU:s dataskyddsförordning skyddar den personliga integriteten samtidigt som den främjar det fria flödet av personuppgifter

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Den gäller i Sverige som om den vore en lag antagen av riksdagen.⁵⁸ Förordningen har två syften, dels att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för den personliga integriteten, dels att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen.⁵⁹

Förordningen tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.⁶⁰

Personuppgifter är alla uppgifter om en identifierad eller identifierbar person

Varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person är en personuppgift. En person kan identifieras genom ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller online-identifikationer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.⁶¹ Uppgifter om avlidna personer är inte personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, men

⁵⁷ Jfr Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁵⁸ EU:s dataskyddsförordning innehåller dock vissa bestämmelser som tillåter eller förutsätter kompletterande eller avvikande nationell lagstiftning.

⁵⁹ Artikel 1 EU:s dataskyddsförordning.

⁶⁰ Artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning.

⁶¹ Artikel 4.1 EU:s dataskyddsförordning.

trots det omfattas uppgifter om avlidna personer inte sällan av de myndighetsspecifika registerförfattningarna som kompletterar dataskyddslagstiftningen. Ett exempel på detta återfinns i Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens gemensamma registerförfattning i 114 kap. Socialförsäkringsbalken.

Känsliga personuppgifter är vad som i dataskyddsförordningen benämns som särskilda kategorier av personuppgifter. Detta omfattar uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det gäller också behandling av genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgift om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Som huvudregel är det förbjudet att behandla den här typen av uppgifter, men det finns ett antal undantag från förbudet.⁶²

Behandling av personuppgifter

Med begreppet 'behandling av personuppgifter' avses alla åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter.⁶³ Så snart personuppgifter på något sätt hanteras är det fråga om en behandling. Detta gäller oavsett om det sker automatiserat eller manuellt och oberoende av teknik. Om en personuppgift finns i datorformat utgör till exempel alla former av utlämnande – muntligt, på papper, i elektronisk form och så vidare – av personuppgiften en behandling av personuppgiften.⁶⁴ Att bara ta del av en personuppgift har ansetts vara en behandling av personuppgiften.⁶⁵ Dataskyddslagstiftningen är tillämplig för sådan behandling som helt eller delvis företas på automatisk väg. Det innebär att all elektronisk behandling omfattas. Manuell behandling av personuppgifter omfattas av bestämmelserna om personuppgifterna ingår i, eller kommer att ingå i, ett register.⁶⁶

För all behandling av personuppgifter gäller att den måste uppfylla samtliga av de grundläggande principerna i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Därtill måste behandlingen för att vara tillåten kunna hänföras till någon rättslig grund i artikel 6.1. För behandling av känsliga

⁶² Artikel 9 EU:s dataskyddsförordning.

⁶³ Artikel 4.2 EU:s dataskyddsförordning.

⁶⁴ SOU 2003:40 Utlänningsdatalag, s. 190 och 191.

⁶⁵ SOU 2002:18 Personlig integritet i arbetslivet, s. 115.

⁶⁶ Artikel 2.1 EU:s dataskyddsförordning.

liga personuppgifter gäller dessutom att den måste kunna hänföras till något av undantagen i artikel 9.2. När person- och samordningsnummer ska behandlas gäller ytterligare förutsättningar enligt artikel 87 dataskyddsförordningen och 3 kap. 10 § dataskyddslagen. De grundläggande principerna i artikel 5 föreskriver att all behandling av personuppgifter ska uppfylla principerna om a) laglighet, korrekthet och öppenhet, b) ändamålsbegränsning, c) uppgiftsminimering, d) riktighet, e) lagringsminimering och f) integritet och konfidentialitet. Principerna i artikel 5 måste följas i all personuppgiftsbehandling. För att behandlingen ska vara laglig måste det därutöver finnas en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6.

De grundläggande dataskyddsprinciperna samt rättslig grund

I artikel 5 fastställs de grundläggande dataskyddsprinciperna. Principerna måste följas vid all behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till registrerade (*laglighet, korrekthet och öppenhet*). De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (*ändamålsbegränsning*). De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (*uppgiftsminimering*). De ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade (*riktighet*). De får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifter behandlas (*lagringsminimering*). Slutligen ska de behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (*integritet och konfidentialitet*).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten måste samtliga principer i artikel 5 följas samtidigt som det måste finnas åtminstone en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6. Kraven i artikel 5 och 6 är således kumulativa.

Av särskilt intresse för myndigheters verksamhet är artikel 6.1 c och e. Artikel 6.1 c gäller när behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige,

medan artikel 6.1 e gäller när behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Om den rättsliga grunden för behandlingen finns i artikel 6.1 c eller e ska den fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt.⁶⁷

Dataskyddslagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning

Dataskyddslagen innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning, vilket innebär att om det i någon annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från dataskyddslagen, ska den bestämmelsen tillämpas.⁶⁸ Sådana avvikande bestämmelser finns i så kallade registerförfattningar. Registerförfattningar reglerar behandling av personuppgifter i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet och har alltså företräde framför dataskyddslagen.

Registerförfattningar reglerar personuppgiftsbehandling hos vissa myndigheter

Det allmänna skyddet för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter regleras i EU:s dataskyddsförordning. I Sverige finns det också generella bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning.⁶⁹ Därutöver finns det särskilda registerförfattningar som reglerar personuppgiftsbehandlingen hos vissa myndigheter. För Arbetsförmedlingen gäller registerförfattningarna AfPuL och AfPuf, medan socialtjänstens personuppgiftsbehandling regleras i 12 kap. socialtjänstlagen och i SoLPuL och SoLPuF.

⁶⁷ Artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

⁶⁸ 1 kap. 6 § dataskyddslagen.

⁶⁹ Se dataskyddslagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheters verksamhet ska ske under allmän insyn och kontroll. Denna princip genomsyrar den svenska statsförvaltningen och har bland annat kommit till uttryck i tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt tryckfrihetsförordningen har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar.⁷⁰ Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller dock endast i förhållandet mellan det allmänna och enskilda och är inte tillämplig i förhållandet mellan myndigheter. Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas om det krävs med hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller vissa allmänna intressen som anges i tryckfrihetsförordningen.⁷¹ Uppräkningen är uttömmande. Begränsningar i offentlighetsprincipen ska anges i offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

OSL innefattar en samlad reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet, gemensamt betecknat som sekretess.⁷² Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.⁷³ Sekretessreglerna medför ett förbud för myndigheter eller anställda vid myndigheterna att röja en viss uppgift för enskilda (såväl fysiska som juridiska personer) och myndigheter, men också mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.⁷⁴

⁷⁰ 2 kap. 1 §, TF.

⁷¹ 2 kap. 2 § TF.

⁷² 1 kap. 1 § andra stycket, OSL.

⁷³ 3 kap. 1 § OSL.

⁷⁴ 2 kap. 1 § samt 8 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Faktaruta: Skaderekvisit och menprövning

Bestämmelser om sekretess beskriver som regel var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas, för vilken typ av uppgifter sekretess gäller, sekretessens styrka (skaderekvisit) och slutligen under hur lång tid sekretessen gäller.

Skaderekvisitet i en sekretessbestämmelse anger sekretessens styrka. Det finns två typer av skaderekvisit, *rakt* respektive *omvänt* skaderekvisit. Saknar bestämmelsen skaderekvisit så gäller *absolut sekretess*. Absolut sekretess innebär att sekretess gäller för den angivna uppgiften oavsett om ett utlämnande skulle innebära skada eller inte.

Ett rakt skaderekvisit anges i bestämmelsen genom att sekretess gäller om det kan antas att en viss skada eller men inträffar om uppgiften röjs. Vid ett rakt skaderekvisit råder en presumtion om att uppgifterna är offentliga. Vid skade- eller menprövningen krävs normalt inte en prövning i det enskilda fallet. I stället är det tillräckligt att utgå från vilken typ av uppgift det gäller. Typiskt sett harmlösa uppgifter ska normalt lämnas ut medan typiskt sett känsliga uppgifter normalt inte lämnas ut vid ett rakt skaderekvisit.

Ett omvänt skaderekvisit utgår från att sekretess gäller för de uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Ett omvänt skaderekvisit uttrycks i sekretessbestämmelserna som att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att det leder till skada eller men. En presumtion för sekretess gäller således, vilket innebär att utgångspunkten är att sekretess gäller i princip även för harmlösa uppgifter om till exempel namn. Skade- eller menprövningen måste utgå från omständigheterna i det enskilda fallet.

Med *skada* avses endast ekonomisk skada som orsakas av att uppgifter av ekonomisk karaktär röjs. *Men* är varje form av integritetskränkning som uppstår på grund av att uppgifter om personliga förhållanden röjs.⁷⁵

⁷⁵ Geijer, Liljeqvist och Lundahl (2021), s. 40–43.

Sekretess mellan myndigheter

Många av de uppgifter om enskilda som hanteras inom en myndighet är sekretessreglerade. Att en uppgift är sekretessreglerad innebär att den omfattas av en bestämmelse om sekretess. Huruvida en sekretessreglerad uppgift också är sekretessbelagd kan i regel avgöras först efter en så kallad menprövning. Vid menprövningen bedöms om uppgiften kan röjas utan att en enskild eller något annat intresse lider men eller skada.

När en sekretessreglerad uppgift överförs från en myndighet till en annan myndighet är huvudregeln att sekretessen inte följer med uppgiften. Detta beror bland annat på att behovet av och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan alltså kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda.⁷⁶

Sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten gäller endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet.⁷⁷ En följd av sekretessregleringens systematik är att flera sekretessbestämmelser kan bli tillämpliga på en uppgift hos en myndighet samtidigt. I denna situation är huvudregeln att de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde, om inte annat anges i OSL.⁷⁸ Det spelar ingen roll om det är konkurrens mellan flera primära sekretessbestämmelser, konkurrens mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser eller konkurrens mellan flera sekundära sekretessbestämmelser.⁷⁹ Det finns emellertid undantag från denna huvudregel. Undantagsreglerna tar sikte på konkurrens mellan å ena sidan sådana sekundära sekretessbestämmelser som blir tillämpliga på grund av bestämmelser om överföring av sekretess i 11 kap. 1–7 §§, 43 kap. 2 § första stycket och 9 § OSL

⁷⁶ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 75 och 76.

⁷⁷ 7 kap. 2 § OSL.

⁷⁸ 7 kap. 3 § OSL.

⁷⁹ Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (22 nov. 2023, version 28, JUNO) kommentaren till 7 kap. 3 §.

och å *andra sidan* sådana primära sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den mottagande myndigheten och som gäller till skydd för *samma intresse* som de sekundära sekretessbestämmelserna.⁸⁰

Att sekretess råder mellan myndigheter har flera orsaker. I förarbetena anför bland annat att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om en enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den inhämtats. Uppgifter hos annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Också den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Även om de tjänstemän hos den andra myndigheten som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt, ökar risken för obehörig vidare spridning. Det framhölls dock även att utbyte av information mellan myndigheter är ett utomordentligt viktigt led i samarbetet mellan myndigheter och att sekretessregleringen kan ha en hämmande inverkan på detta samarbete. Sekretesslagen borde därför inte hindra myndigheter från att utväxla information i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.⁸¹

Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter

Att myndigheter ska samverka med andra myndigheter framgår av 8 § förvaltningslagen. Att myndigheter kan utbyta information är, som redan nämnts, en viktig förutsättning för samverkan. I 6 kap. 5 § OSL anges att en myndighet, på begäran av en annan myndighet, ska lämna uppgift som den förfogar över, om uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten och syftar bland annat till att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.⁸²

⁸⁰ 11 kap. 8 §, 43 kap. 2 § andra stycket och 9 § OSL. Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (22 nov. 2023, version 28, JUNO) kommentaren till 7 kap. 3 §.

⁸¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 89–91.

⁸² Se Alfvén Nickson, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 6 kap. 5 §, Karnov 2023-12-08 (JUNO).

Som konstaterats får en uppgift för vilken sekretess gäller som huvudregel inte röjas för enskilda eller andra myndigheter.⁸³ Det finns dock ett antal undantag från huvudregeln, bland annat för att inte omöjliggöra ett samarbete mellan myndigheter. Dessa återfinns i huvudsak i 10 kap. OSL.

Sekretess till skydd för enskild hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om den enskilde samtycker till det.⁸⁴ Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.⁸⁵ För att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet har den så kallade generalklausulen⁸⁶ införts. Generalklausulen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen fungerar således som en ventil som möjliggör ett utbyte av uppgifter i situationer som lagstiftningen inte har kunnat förutse. Generalklausulen bryter emellertid inte sekretess enligt bland annat 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL, det vill säga socialtjänstsekretess och hälso- och sjukvårdssekretess. Även om generalklausulen inte hindrar ett rutinemässigt uppgiftsutbyte ska sådant i regel vara författningsreglerat.⁸⁷

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.⁸⁸ Det är inte nödvändigt att bestämmelsen i fråga har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion för att den ska beaktas. Det innebär att den kan

- ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
- gälla en viss myndighets rätt att få ta del av uppgifter i allmänhet, eller
- avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.⁸⁹

⁸³ 8 kap. 1 § OSL.

⁸⁴ 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL.

⁸⁵ 10 kap. 2 § OSL.

⁸⁶ 10 kap. 27 § OSL.

⁸⁷ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 327.

⁸⁸ 10 kap. 28 § OSL.

⁸⁹ Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (22 nov 2023, version 28, JUNO) kommentaren till 10 kap. 28 §.

Elektronisk överföring av uppgifter mellan myndigheter

Elektronisk överföring av uppgifter mellan myndigheter sker i form av direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av dessa begrepp finns inte. Om utlämnandet anses ske via direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling, avgörs ofta av den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter.

Överföring genom medium för automatiserad behandling

Utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall tar ställning till om uppgifter kan lämnas ut och vilka uppgifter som ska lämnas.⁹⁰ Utlämnande på medium för automatiserad behandling kan till exempel ske via e-post, fil eller mellan två myndigheters datasystem.⁹¹

Överföring genom direktåtkomst

I förarbeten har begreppet direktåtkomst beskrivits som 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. Uppgifter i registret lämnas ut på det beskrivna sättet utan att den ansvariga myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som vid ett visst söktillfälle lämnas ut.⁹² Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan när uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat frågan om socialnämndernas åtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen genom datasystemet LEFI Online är att anse som direktåtkomst i socialförsäkringsbalkens mening. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är det avgörande för bedömningen om ett utlämnande ska anses ske via direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad

⁹⁰ Prop. 2011/12:45 Kustbevakningsdatalag, s. 132.

⁹¹ Prop. 2014/15:63 Åklagardatalag, s. 95, prop. 2009/10:85 Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, s. 169 och prop. 2007/08:126 Patientdatalag m.m., s. 77.

⁹² Se bl.a. prop. 2002/03:135 Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, s. 88, prop. 2001/02:144 Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, s. 35 och 36, prop. 2011/12:45 Kustbevakningsdatalag, s. 133 och prop. 2014/15:63 Åklagardatalag, s. 95.

behandling om den utlämnande myndigheten måste reagera på begäran eller inte. Om utlämnande myndighet automatiserat måste reagera på en begäran om att få ut en handling, har den mottagande myndigheten inte heller sådan åtkomst till handlingen som avses i 2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Det vill säga om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Om en handling inte är tillgänglig enligt 2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen, har den mottagande myndigheten inte heller direktåtkomst till den.⁹³

Om en myndighet ges direktåtkomst till information hos en annan myndighet blir all information som är tekniskt tillgänglig hos den mottagande myndigheten allmän handling hos den myndigheten, redan när den tekniska möjligheten att ta del av informationen etablerats. Detta gäller även den överskottsinformation som blir tillgänglig för den mottagande myndigheten.⁹⁴

3.1.5 Sveriges internationella åtaganden

Sverige är ansluten till en rad regionala och internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.⁹⁵ Genom att ansluta sig till en konvention har Sverige ett ansvar att fullgöra de förpliktelser som fastställs i konventionen. Nationella bestämmelser ska utformas i överensstämmelse med Sveriges konventionsåtaganden. Domstolar och andra rättstillämpande myndigheter ska beakta Sveriges konventionsåtaganden och tolka nationella bestämmelser konventionskonformt, vilket innebär att nationell rätt så långt som det är möjligt ska tolkas i överensstämmelse med relevanta konventioner.⁹⁶ Detta gäller vid myndighetsutövning både på nationell och lokal nivå.

I avsnittet redogörs först för allmänna rättsliga utgångspunkter, därefter beskrivs kortfattat internationella överenskommelser som utarbetats inom Förenta nationerna (FN), Europarådet och Europeiska unionen (EU) och som är relevanta för rätten till bistånd.

⁹³ HFD 2015 ref. 61.

⁹⁴ SOU 2015:39, Myndighetsdatalog, s. 134.

⁹⁵ Med internationella överenskommelser avses exempelvis konventioner, traktat, avtal och protokoll.

⁹⁶ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 59 och 60.

Allmänna rättsliga utgångspunkter

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. Internationella konventioner om mänskliga rättigheter tolkas och övervakas av internationella övervakningsorgan och domstolar. Genom domar, beslut, rapporter och andra uttalanden får stater och enskilda vägledning om konventionernas innebörd och hur konventionsåtaganden ska efterlevas.

Ratificering, transformering och inkorporering

Genom att *ratificera* eller *ansluta* sig till en konvention blir Sverige folkrättsligt bunden av konventionen och åtar sig att fullgöra de förpliktelser som stadgas i konventionen. Men för att en konvention ska bli en del av den nationella rätten behöver den införlivas genom transformering eller inkorporering.

Transformering innebär att en översyn görs av den nationella rätten så att befintliga och nya bestämmelser stämmer överens med konventionens bestämmelser. Genom *inkorporering* stiftas en lag som föreskriver att hela eller delar av en konvention ska gälla som svensk rätt. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är två konventioner om mänskliga rättigheter som genom inkorporering har fått ställning som svensk lag.

Tolkning och tillämpning av internationella överenskommelser

Sveriges konventionsåtaganden medför en skyldighet att utforma intern svensk rätt i överensstämmelse med internationella åtaganden. Myndigheter och domstolar ska tolka svenska lagar *konventionskonformt*, vilket innebär att de så långt det är möjligt ska tolka nationella regler i enlighet med internationella åtaganden. Detta gäller både vid myndighetsutövning på nationell och lokal nivå.⁹⁷ En eventuell konflikt mellan bestämmelser i en konvention och svensk rätt ska lösas med hjälp av *allmänna rättsliga tolkningsprinciper* såsom

⁹⁷ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 59–61.

principen om att en specialregel har företräde framför en allmänt hållen regel och att nyare bestämmelser har företräde framför äldre bestämmelser.

Regler om hur internationella överenskommelser ska *tolkas* och *tillämpas* finns i Wienkonventionen om traktaträtten⁹⁸. Enligt Wienkonventionens allmänna regel om tolkning ska en konvention tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av konventionens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av konventionens ändamål och syfte. Konventionen innehåller även supplementära tolkningsmedel som kan användas som hjälpmedel vid tolkningen.⁹⁹ I konventionen stadgas också att en stat inte kan åsidosätta konventionsförpliktelser till förmån för nationella bestämmelser.¹⁰⁰

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 kan göras vad gäller särskilda gruppers rättigheter. Sådana inskränkningar ska alltid vara proportionerliga och reglerade i lag.

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

⁹⁸ SÖ 1975:1.

⁹⁹ Artikel 31 och 32 Wienkonventionen om traktaträtten.

¹⁰⁰ Artikel 27 Wienkonventionen om traktaträtten.

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.

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.

Faktaruta: Rättsliga utgångspunkter vid tolkning och tillämpning av internationella konventioner

Det finns särskilda regler inom internationell rätt som reglerar hur Sverige ska fullgöra sina konventionsåtaganden och hur dessa förhåller sig till bestämmelser i nationell rätt. Konventioner om mänskliga rättigheter gäller i de allra flesta fall samtliga som befinner sig inom Sveriges *jurisdiktion*, vilket motsvarar hela landets territorium.

Ratificering innebär att Sverige åtar sig att fullgöra förpliktelserna i en konvention. Men för att en konvention ska bli en del av svensk rätt behöver den införlivas genom antingen transformering eller inkorporering.

Transformering innebär att en översyn görs av svensk rätt så att befintliga och nya bestämmelser stämmer överens med konventionens bestämmelser.

Inkorporering innebär att en lag stiftas som föreskriver att hela eller delar av en konvention ska gälla som svensk rätt.

Konventionskonform tolkning innebär att myndigheter och domstolar ska beakta Sveriges konventionsåtaganden och så långt som det är möjligt tolka nationella lagar i överensstämmelse med relevanta konventioner. Detta gäller både vid myndighetsutövning på nationell och lokal nivå.

Den internationella rätten innehåller också regler om hur konventioner ska *tolkas* eller *tillämpas* och hur en eventuell *konflikt* mellan bestämmelser i en konvention och svensk rätt ska lösas.

En konventionsstat kan exempelvis inte åsidosätta sina förpliktelser enligt en konvention till förmån för nationella bestämmelser.

Konventioner *tolkas* och *övervakas* av internationella övervakningsorgan och domstolar. Genom domar, beslut, rapporter och andra uttalanden får stater och enskilda vägledning om konventionernas innebörd och hur konventionsåtaganden ska efterlevas.

FN:s kärnkonventioner

Utgångspunkten för det internationella arbetet med mänskliga rättigheter är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Rättigheterna i den allmänna förklaringen har kodifierats i nio centrala FN-konventioner om mänskliga rättigheter, varav Sverige har ratificerat sju:

- Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.
- Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- Konventionen om barnets rättigheter.
- Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.
- Konventionen om avskaffande av all form av diskriminering av kvinnor.
- Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

De övriga två konventionerna som Sverige inte har ratificerat är:

- Konventionen om migrantarbeters och deras familjers rättigheter.
- Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden.

Kommittéer övervakar konventionernas efterlevnad

Inom FN-systemet finns särskilda övervakningsmekanismer i form av kommittéer knutna till kärnkonventionerna om mänskliga rättigheter. De särskilda kommittéernas uppgift är att tolka konventionens innehåll och övervaka konventionens efterlevnad. Kommittéerna utfärdar allmänna kommentarer (*General Comments*) och rekommendationer (*Recommendations*). Dessa 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.¹⁰¹

Varje konventionsstat ska regelbundet avge skriftliga rapporter till respektive kommitté om efterlevnaden av statens åtaganden. Kommittén granskar hur staten uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer därefter rekommendationer och slutsatser om vad staten särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen (*Concluding Observations*). I vissa fall kan kommittéerna ta emot individuella klagomål från personer som anser att deras rättigheter blivit kränkta av en konventionsstat.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) är en av FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter. Sverige ratificerade konventionen i december 1971 och den trädde i kraft 1976. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tolkar konventionens innehåll och övervakar dess efterlevnad. I ESK-konventionen fastställs vissa grundläggande sociala rättigheter såsom rätten till social trygghet och en tillfredsställande levnadsstandard.¹⁰²

¹⁰¹ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 84.

¹⁰² Artikel 9 och 11 Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, ESK-konventionen.

FN:s konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen

Den 21 juni 1990 ratificerade Sverige barnkonventionen och sedan den 1 januari 2020 gäller artikel 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag.¹⁰³ Barnkonventionen 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.¹⁰⁴

Barnkonventionen kompletteras med tre fakultativa protokoll där mer långtgående rättigheter regleras. Sverige har ratificerat två av dessa: fakultativa protokollet om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter och fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Det tredje fakultativa protokollet om ett individuellt klagomålsförfarande har inte ratificerats av Sverige.¹⁰⁵

I barnkonventionen fastställs varje barns rätt att åtnjuta social trygghet och den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Primärt är det barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet som har huvudansvaret för att säkerställa barns rätt till den levnadsstandard som krävs. Men för det fall som barnets rättigheter inte kan tillgodoses har staten en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder och kan rikta stöd direkt till ett barn.¹⁰⁶

Europarådets huvudkonventioner

Europarådet är en mellanstatlig organisation som arbetar för att skapa en gemensam värdegrund grundad på mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Europarådet har två huvudkonventioner, Europarådets sociala stadga och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

¹⁰³ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁰⁴ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76–80.

¹⁰⁵ I SOU 2023:40 Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen föreslås att Sverige ska ratificera det tredje fakultativa protokollet om ett klagomålsförfarande.

¹⁰⁶ Artikel 26 och 27 barnkonventionen och FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 21 om barn i gatumiljöer, CRC/C/GC/21, p. 49.

Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga syftar till att säkerställa skydd för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. 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. I stadgan finns bestämmelser som rör rätten till social trygghet, hjälp och förmåner.¹⁰⁷ Stadgan innehåller även en rätt till skydd mot fattigdom och social utslagning.¹⁰⁸

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt och gäller därmed som svensk lag. Dessutom har Europakonventionen getts särskild status i den svenska rättsordningen genom att det anges i regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.¹⁰⁹ Europakonventionen innehåller främst bestämmelser om civila och politiska rättigheter såsom förbud mot tortyr, rätten till liv och familjeliv och rätten till en rättvis rättegång och domstolsprövning. Vad gäller rätten till ekonomiskt stöd är det främst rätten till en rättvis rättegång och rätten till skydd för egendom som är av relevans. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) prövar mål om konventionens efterlevnad.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna¹¹⁰ (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.¹¹¹ Genom Lissabonfördraget

¹⁰⁷ Artikel 12–17 Europarådets sociala stadga.

¹⁰⁸ Artikel 30 Europarådets sociala stadga.

¹⁰⁹ 2 kap. 19 § RF.

¹¹⁰ 2016/C 202/02.

¹¹¹ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna 2007/C 303/02.

har stadgan blivit rättsligt bindande och den har samma rättsliga värde som EU-fördraget. Stadgan tolkas av EU-domstolen. I stadgan fastställs bland annat rätten till social trygghet, sociala förmåner och socialt stöd för personer som är bosatta och förflyttar sig lagligt inom unionen.¹¹² Rättigheterna i stadgan ska, i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i Europakonventionen, ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Unionsrätten är dock oförhindrad att säkerställa ett mer långtgående skydd.¹¹³

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.

3.1.6 Den kommunala självstyrelsen

I 1 kap. 1 § regeringsformen stadgas bland annat att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

¹¹² Artikel 34 EU:s rättighetsstadga.

¹¹³ Artikel 52 EU:s rättighetsstadga.

Genom kommunerna och landstingskommunerna (regionerna) har medborgarna tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om gemensamma angelägenheter.¹¹⁴ Den kommunala självstyrelsen kan sägas vara en förutsättning för den kommunala demokratin. Kommunal demokrati förutsätter att det finns ett stort utrymme för kommuner och regioner att själva bland annat utforma den politiska dagordningen. Grundidén bakom den kommunala självstyrelsen är en styrelse av folket, genom folket och för folket på den kommunala nivån.¹¹⁵

Principen om kommunalt självstyre framgår av 14 kap. 2 § regeringsformen och avser hela den kommunala verksamheten, det vill säga både den verksamhet som omfattas av kommunallagen¹¹⁶ och den som regleras i annan lagstiftning. Detta kommer också till uttryck i kommunallagen.¹¹⁷

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.¹¹⁸ I lagstiftningsprocessen ska alltså en prövning göras av de kommunala självstyrelseintressena med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

3.2 Socialtjänstens arbete med de två uppdragen inom ekonomiskt bistånd

Socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd innebär dels att hjälpa människor att komma till rätta med sina försörjningsproblem, dels att pröva den enskildes rätt till ekonomiskt stöd under tiden.¹¹⁹ Socialtjänsten har därmed två huvudsakliga uppdrag: att utreda rätten till bistånd och att utreda behov av stöd till självförsörjning. Om det står klart att den enskildes behov av bistånd är tillfälligt, till exempel när personer ansöker om bistånd i avvaktan på en utbetalning av lön eller annan ersättning, räcker det vanligtvis att utreda

¹¹⁴ Prop. 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m., s. 217.

¹¹⁵ Se Madell & Lundin, Kommunallagen (22 jan. 2024, version 4A, JUNO), kommentaren till 1 kap. 2 §.

¹¹⁶ Kommunallag (2017:725), KL.

¹¹⁷ Jfr 1 kap. 2 § KL.

¹¹⁸ 14 kap. 3 § RF.

¹¹⁹ Jfr 1 kap. 1 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, prop. 1979/80:1 Om Socialtjänsten, Del A, s. 186, 187 och s. 522 samt prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 81.

den ekonomiska situationen eftersom den biståndssökande då inte är i behov av någon hjälp till självförsörjning.

Det som brukar benämnas *handläggningsprocessen* syftar till att socialtjänsten genom utredning och dokumentation, tillsammans med den biståndssökande, tar fram underlag för prövning av rätten till bistånd. Den andra delen av uppdraget, som brukar benämnas *förändringsprocessen*, syftar till att socialtjänsten utifrån en helhetsbild av personens resurser, försörjningshinder och behov av insatser ger stöd till den biståndssökande för att undanröja försörjningshinder. Att den biståndssökande är delaktig och gör vad personen kan, utifrån sina förutsättningar och förmågor, påverkar rätten till bistånd.¹²⁰

I detta avsnitt beskrivs socialtjänstens arbete med de två uppdragen inom ekonomiskt bistånd. Först förklaras handläggningsprocessen och därefter förändringsprocessen.

3.2.1 Handläggningsprocess – utreda rätt till ekonomiskt bistånd

När ett hushåll, som kan bestå av en eller flera personer, ansöker om ekonomiskt bistånd utreder socialtjänsten hushållets ekonomiska situation. Hur omfattande en utredning behöver vara och vilka underlag som behövs beror på omständigheterna i det enskilda fallet.¹²¹

Varje ny ansökan om ekonomiskt bistånd är ett nytt ärende som ska dokumenteras och avgöras genom ett beslut.¹²² De vuxna i hushållet har som regel ett gemensamt ansvar för hushållets försörjning och föräldrar har huvudansvaret för att tillgodose barnens behov.¹²³

Figur 3.1 Handläggningsprocessen

Ansökan om ekonomiskt bistånd



Källa: Socialstyrelsen.

¹²⁰ 4 kap. 1 § SoL och Socialstyrelsen (2021). Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 83–86 och s. 89–91.

¹²¹ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 308.

¹²² JO 2009/10 s. 324.

¹²³ 6 kap. 1 och 2 §§ Äktenskapsbalk, 6 kap. 2 andra stycket och 7 kap. 1 första stycket Föräldrabalk samt RÅ 85 2:1.

Aktualisering

Ett ärende inom ekonomiskt bistånd aktualiseras vanligen genom en ansökan. När socialtjänsten tar emot en ansökan om bistånd ska en utredning inledas utan dröjsmål.¹²⁴ Ansökan om ekonomiskt bistånd sker som regel månadsvis.

Biståndsmottagare inom ekonomiskt bistånd har olika försörjningshinder

Syftet med ekonomiskt bistånd är dels att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning, dels att underlätta för den enskilde att på sikt kunna klara sig utan ekonomiskt bistånd. Målsättningen med socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd är således att ge personer med försörjningsproblem stöd och insatser för att undanröja hindret för försörjning.

Individens försörjningshinder är en utgångspunkt för valet av insats och anger den direkta orsaken till att den eller de vuxna i ett hushåll är förhindrade att försörja sig och sin familj. Försörjningshinder registreras på individnivå för vuxna¹²⁵ som är sökande och medsökande i ett hushåll som beviljas ekonomiskt bistånd. Detta innebär att det kan förekomma två olika försörjningshinder i ett och samma hushåll.¹²⁶ Det åligger kommunerna att rapportera in statistik över bland annat försörjningshinder till Socialstyrelsen.¹²⁷

De biståndssökande delas in i följande försörjningshinder.¹²⁸

- *Arbetslös.* Under detta försörjningshinder registreras en person som är arbetslös, bedöms vara arbetsför och står till arbetsmarknadens förfogande. Personen är inskriven på Arbetsförmedlingen.
- *Arbetshinder, sociala skäl.* Under detta försörjningshinder registreras en person som för närvarande inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande och som socialtjänsten bedömer har nedsatt arbetsförmåga eller vars arbetsförmåga inte är klar-

¹²⁴ 11 kap. 1 § SoL och JO beslut 2010-03-22, dnr 3938-2009.

¹²⁵ Försörjningshinder registreras dock inte för hemmavarande gymnasieungdomar, 18–20 år, som omfattas av vårdnadshavarnas försörjningsskyldighet.

¹²⁶ Socialstyrelsen (2017), Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd, s. 13.

¹²⁷ Socialstyrelsens föreskrifter om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd (HSLF-FS 2015:30).

¹²⁸ Socialstyrelsen (2017), Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd, s. 13–16.

lagd. Arbete kan bli aktuellt i framtiden men först efter utredning och social eller medicinsk rehabilitering etcetera.

- *Sjukskriven med läkarintyg.* Under detta försörjningshinder registreras en person som är sjukskriven, det vill säga har ett läkarutlåtande som visar nedsatt arbetsförmåga på hel- eller deltid.
- *Sjuk- och aktivitetsersättning.* Under detta försörjningshinder registreras en person som har fått beslut om att sjuk- eller aktivitetsersättning beviljats. En person som sökt och väntar på beslut om sjuk- eller aktivitetsersättning registreras i stället under sjukskriven med läkarintyg. Även den som på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att delta i etableringsinsats på minst 25 procent av heltid registreras här.
- *Pensionär.* Under detta försörjningshinder registreras en person som har uppnått pensionsålder och som väntar på eller har otillräcklig pension eller äldreförsörjningsstöd.
- *Ensamkommande ungdom (18–20 år, gymnasiestuderande).* Under detta försörjningshinder registreras ensamkommande ungdomar som saknar föräldrar i landet och som går i gymnasieskola eller motsvarande. Ungdomen är inte placerad i familjehem eller hem för vård och boende med stöd av socialtjänstlagen eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Övriga gymnasiestuderande ungdomar, 18–20 år, som inte är hemmavarande och där socialtjänsten övertagit föräldrarnas försörjningsansvar registreras under *Arbetshinder, sociala skäl*.
- *Föräldraledig.* Under detta försörjningshinder registreras en person som är föräldraledig och har otillräcklig inkomst av föräldrapenning eller väntar på utbetalning av föräldrapenning. Detta omfattar även vissa nyanlända utlänningar som är föräldralediga under sin period för etableringsersättning.¹²⁹
- *Saknar barnomsorg.* Under detta försörjningshinder registreras en person som sökt och väntar på barnomsorgsplats.

¹²⁹ En person kan delta i etableringsprogrammet om hen nyligen har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller om personen är anhörig till flykting eller skyddsbehövande. Den som deltar i etableringsprogrammet kan ha rätt till etableringsersättning.

- *Arbetar deltid (ofrivilligt)*. Under detta försörjningshinder registreras en person som arbetar deltid och samtidigt söker heltidsarbete.
- *Arbetar heltid*. Under detta försörjningshinder registreras en person som har heltidsarbete, men där hushållets samlade inkomst ligger under nivån för försörjningsstöd.
- *Utan försörjningshinder*. Under detta försörjningshinder registreras en person med inkomst som överstiger nivån för försörjningsstöd men som får tillfälligt bistånd till livsföringen i övrigt (till exempel tandvård, glasögon, hemutrustning) eller begränsad hjälp (till exempel på grund av en akut nödsituation eller utsatthet för våld eller annat brott). Även dödsbon som har beviljats bistånd till begravningskostnad registreras här.

I avsnitt 4.1.3 ges en fördjupad beskrivning av olika grupper av biståndsmottagare.

Utreda

När socialtjänsten tar emot en ansökan om ekonomiskt bistånd ska ett ärende öppnas och en utredning inledas utan dröjsmål. Utredningar som rör ekonomiskt bistånd sker med stöd av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen och innebär att uppgifter samlas in, sammanställs och bedöms.¹³⁰ Socialnämnden ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.¹³¹ För att socialnämnden ska kunna pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver nämnden i första hand ta ställning till om biståndssökanden är i behov av stöd och hjälp och om behovet kan tillgodoses på något annat sätt. För denna prövning behöver socialnämnden i sin utredning skaffa sig en helhetsbild över biståndssökandens ekonomiska situation.¹³²

Utredningen av ansökan klargör om förutsättningarna för rätt till ekonomiskt bistånd är uppfyllda, om behovet kan tillgodoses på något annat sätt och vilket biståndsbelopp som eventuellt ska beviljas. Vid prövningen av rätten till bistånd förutsätts den biståndssökande

¹³⁰ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 91.

¹³¹ 23 § första stycket FL.

¹³² JO beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.

göra det personen kan för att bidra till sin försörjning.¹³³ Av detta följer att den som är arbetslös behöver vara aktivt arbetssökande och stå till arbetsmarknadens förfogande. Socialnämnden får även begära att den som får försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om personen inte kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Om personen utan godtagbart skäl avböjer att delta kan biståndet helt eller delvis avslås.¹³⁴

Ekonomiskt bistånd är samhällets yttersta skyddsnät¹³⁵ och ett hushåll har endast rätt till ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt¹³⁶. Det skulle till exempel kunna handla om att behovet kan tillgodoses genom en annan persons försörjnings-skyldighet, genom lön eller tillgångar, genom socialförsäkringsförmåner, genom studiestödsformer eller andra ersättningar som hushållet har rätt till.

Uppgifter behöver samlas in, sammanställas och bedömas i utredningen. Vilka uppgifter som behövs kan variera utifrån hushållets situation men det är socialnämnden som avgör om underlaget är tillräckligt för att ligga till grund för ett beslut.

Uppgifter som behöver kontrolleras

För att kunna bedöma en ansökan om ekonomiskt bistånd kan olika uppgifter behöva samlas in och kontrolleras på flera olika sätt. Det handlar bland annat om den sökandes identitet, grund för vistelse i Sverige, barns boende och vårdnad, boende (folkbokföring och hyreskontrakt), verifikationer på inkomster (ex. lön, arbetslöshetsersättning, ersättning från Försäkringskassan, avtalsgruppförsäkringar och arbetsmarknadsförsäkringar), eventuell pågående ansökan om förmån från exempelvis Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Centrala studiestödsnämnden (CSN), verifikationer på utgifter (till exempel boende, hushållsel m.m.), uppgift om tillgångar i form av till exempel bil, fastighet, båt, banktillgodohavanden, uppgifter om ändamålet för ansökan om behovet rör livsföringen i övrigt, upp-

¹³³ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 62.

¹³⁴ 4 kap. 4 och 5 § § SoL och prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 9 och 10.

¹³⁵ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 66 och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 93 och 94.

¹³⁶ 4 kap. 1 § SoL.

gifter från Arbetsförmedlingen som visar aktivt arbetssökande och uppgifter om engagemang i bolag.¹³⁷

Vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas och hur uppgifterna ska tas in bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och den biståndssökande. Uppgifterna ska i första hand komma från den enskilde själv och det är bara uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in.¹³⁸

Vissa uppgifter kan socialnämnden inhämta utan samtycke från biståndssökanden. Detta förutsätter att det finns en uppgiftsskyldighet eller annan sekretessbrytande bestämmelse som socialnämnden kan hänvisa till för att kunna be om uppgifter från annan myndighet. Om sådan inte finns för de aktuella uppgifterna förutsätts att samtycke har lämnats av den biståndssökande för att socialnämnden ska kunna inhämta uppgifter från annan än den biståndssökande själv.

Socialnämnden kan också begära att den biståndssökande, vid behov, ska kunna visa att de uppgifter hen har lämnat till grund för sin ansökan stämmer genom att exempelvis visa upp vissa handlingar, så som exempelvis lönebesked eller kontoutdrag från bank.

Socialnämnden har olika möjligheter att genomföra kontroller

Vissa uppgifter kan socialtjänsten inhämta från andra myndigheter via särskilda elektroniska system.

Ett sådant elektroniskt system för uppgiftsinhämtning är Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd (SSBTEK). SSBTEK förmedlar information till socialtjänsten från arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och Transportstyrelsen. Handläggaren ställer, med hjälp av kommunens verksamhetssystem för ärendehantering, en fråga om en individ till SSBTEK:s tekniska infrastruktur. Frågan vidareförmedlas till den myndighet som angetts. Frågan mottas och svar sammanställs, varefter svaret skickas till kommunens verksamhetssystem.¹³⁹

¹³⁷ Socialstyrelsen (2021) Handbok för socialtjänsten. Ekonomiskt bistånd, s. 92 och 93.

¹³⁸ JO beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.

¹³⁹ <https://skr.se/download/18.2471a7771862c39aa34845f/1675866808886/SSBTEK-Beskr-Tjanstespec-Villkor-uppgiftslamn-rev%202023%20-bilaga%202%20och%204.pdf>, hämtad 2023-12-15.

Många av de uppgifter som socialtjänsten behöver för att kunna pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd kan dock inte inhämtas via SSBTEK eftersom uppgifterna inte omfattas av någon uppgiftsskyldighet eller annan sekretessbrytande bestämmelse. I de fallen krävs i stället den enskildes samtycke för att kunna inhämta informationen. Om samtycke ges inhämtas uppgifterna ofta via telefon, fax eller vanlig post. Ett alternativ till detta är att använda Säker digital kommunikation (SDK). SDK är en digital infrastruktur som erbjuder ett säkert sätt att utbyta känslig och sekretessklassad information mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra offentligt finansierade aktörer. Meddelanden som skickas via SDK kan innehålla fritext och bilagor. Meddelandena adresseras till särskilda funktionsadresser, det går inte att skicka meddelanden till enskilda personer.¹⁴⁰ En viktig skillnad mellan SSBTEK och SDK är att informationsutbytet i SSBTEK sker automatiserat, medan SDK snarast kan liknas vid e-post, dock via en säker kanal.

Utredningen noterar att Sveriges kommuner och regioner (SKR) har inlett ett utvecklingsarbete som syftar till att göra ett omtag kring konstruktionen SSBTEK.¹⁴¹ 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 att frigöra tid från administration och informationssökande samt att förkorta ledtider och underlätta för den biståndssökande. I systemet ska biståndssökanden ha ett eget utrymme där hen kan inhämta information via API från olika myndigheter och banker och få översikt över den information som behövs för att ansöka om ekonomiskt bistånd.

Den biståndssökande behöver medverka till att utredningen går att genomföra och att uppgifterna går att kontrollera. Om den biståndssökande inte vill att socialtjänsten ska kontrollera vissa uppgifter eller inte vill lämna vissa uppgifter, kan den biståndssökande välja att inte fullfölja sin ansökan eller att få den avgjord på de uppgifter som finns.¹⁴² I de situationer där den biståndssökande inte förser socialtjänsten med de uppgifter som behövs i utredningen

¹⁴⁰ <https://www.digg.se/saker-digital-kommunikation/vad-ar-saker-digital-kommunikation>, hämtad 2024-08-13.

¹⁴¹ Utvecklingsarbetet går under namnet Gemensam informationsförsörjning (GIF) – ekonomiskt bistånd, se www.skr.se/skr/integrationsocialomsorg/ekonomisktbistandforsorjning/automatiseringekonomisktbistand/gemensaminformationsforsorjning.79757.html, hämtad 2024-03-14.

¹⁴² JO beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.

eller om den biståndssökande motsätter sig att nödvändiga kontakter tas kan socialnämnden i regel avslå ansökan.¹⁴³

Beräkning av försörjningsstödet

Socialnämnden beräknar försörjningsstödet utifrån hushållets sammanlagda inkomster och utgifter. Utgångspunkten för beräkningen är att samtliga nettoinkomster som regel reducerar biståndet krona för krona. Beräkningen görs utifrån hushållets inkomster kalendermånaden före den månad som beräkningen avser.¹⁴⁴ Hushållets behov av bistånd beräknas genom att riksnormen läggs ihop med skäliga kostnader för boende, hushållsel med mera. Sedan dras detta belopp från hushållets inkomster och resultatet blir hushållets nettobehov av försörjningsstöd. Är resultatet negativt innebär det normalt en rätt till bistånd med mellanskillnaden för att den enskilde ska anses vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Om resultatet däremot är positivt uppstår ett normöverskott. Ett sådant överskott kan föras över till prövningen av rätten till bistånd nästa månad på så sätt att normöverskottet räknas som en inkomst för den senare månaden. För den som fortlöpande tar emot försörjningsstöd är principen att biståndet för en viss månad ska minskas med ett belopp motsvarande normöverskottet som uppkommit månaden före. Men även när det gäller en nyansökan från en person som tidigare mottagit ekonomiskt bistånd och är medveten om att den egna inkomsten kommer att upphöra kan nämnden ställa krav på personen att planera sin ekonomi i enlighet med detta. Detta sker med hänvisning till att den enskilde har ett eget ansvar att planera sin ekonomi så att behovet av bistånd minimeras.¹⁴⁵

Besluta

Utredningen ska leda till en bedömning och ett beslut. Vid bedömningen tar handläggaren hänsyn till individuella förutsättningar och behov, samt till barnrättsperspektivet.

¹⁴³ AR till SOSFS 2013:1, Övrigt.

¹⁴⁴ SOSFS 2013:1.

¹⁴⁵ RÅ 1994 ref. 50, RÅ 1997 ref. 2, HFD 2017 ref. 51 och HFD 2020 ref. 46.

Ett beslut ska bland annat innehålla uppgifter om vad ansökan avser, det vill säga vad personen ansökt om och vad som beviljas eller avslås. Om beslutet är ett bifallsbeslut sker en utbetalning av det belopp som den biståndssökande beviljats. Om bistånd inte beviljas delges den biståndssökande ett avslagsbeslut med en motivering till ställningstagandet. Den biståndssökande ska även underrättas om hur han eller hon kan överklaga beslutet, vilka formkrav som finns och vilken överklagandetid som gäller.¹⁴⁶

Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd

Huvudregeln är att den enskilde beviljas ekonomiskt bistånd utan att hen är skyldig att återbetala det. De undantag som finns från denna princip regleras av bestämmelser dels i socialtjänstlagen, dels i socialförsäkringsbalken. Reglerna om återkrav finns i 9 kap. socialtjänstlagen och delas upp i återbetalningsskyldighet av felaktigt eller för högt ekonomiskt bistånd och andra fall när socialnämnden kan återkräva ekonomiskt bistånd.

Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd kan uppkomma av flera orsaker. De kan uppstå till följd av att den sökande medvetet lämnar oriktiga uppgifter, genom att den sökande saknar kunskap om regelsystemet eller genom brister i ärendehantering. ¹⁴⁷ I de fall den biståndssökande medvetet orsakat en felaktig utbetalning för att få ut mer ekonomiskt bistånd än hushållet har rätt till, handlar det vanligtvis om oredovisade inkomster eller tillgångar, felaktiga uppgifter om hushållssammansättning eller boende samt falska handlingar. ¹⁴⁸

Socialnämnden får återkräva ekonomiskt bistånd som den enskilde fått genom att ha lämnat oriktiga uppgifter, underlåtit att lämna uppgifter eller på något annat sätt förorsakat den felaktiga utbetalningen. ¹⁴⁹ Återbetalningsskyldigheten gäller även om den enskilde inte orsakade den felaktiga utbetalningen avsiktligt. ¹⁵⁰ Även när någon tagit emot ekonomiskt bistånd obehörigen eller

¹⁴⁶ Jfr 33 § första och andra stycket FL.

¹⁴⁷ SOU 2019:59 Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet, Rapport 4, del 1, s. 199–205 och Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 161.

¹⁴⁸ SOU 2019:59 Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet, Rapport 4, del 1, s. 201.

¹⁴⁹ 9 kap. 1 § första stycket SoL.

¹⁵⁰ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 97.

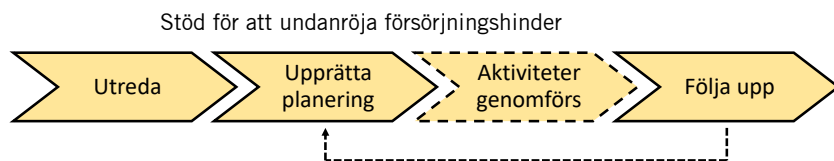
med för högt belopp, och skäligen borde ha insett det, får socialnämnden återkräva vad som betalats ut för mycket.¹⁵¹

Kommunerna har även en skyldighet att underrätta arbetslöshetskassor och vissa myndigheter när det kan antas att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Detsamma gäller omvänt, det vill säga om en myndighet eller arbetslöshetskassa har anledning att anta att ett ekonomiskt stöd har betalats ut felaktigt av kommunen, ska myndigheten eller arbetslöshetskassan underrätta kommunen om det.¹⁵²

3.2.2 Förändringsprocessen – ge stöd till självförsörjning

Det stöd och de insatser som ges inom socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd syftar till att dels avhjälpa det aktuella behovet, dels underlätta för biståndsmottagaren att i framtiden klara sin försörjning utan ekonomiskt bistånd.¹⁵³ I figur 3.2 visas förändringsprocessens fyra steg, från utredning till uppföljning.

Figur 3.2 Förändringsprocessen



Anm.: Figuren utgår från Socialstyrelsens figur i Ekonomiskt bistånd: Handbok för Socialtjänsten (2021, s. 83) men har omarbetats något.

Källor: Socialstyrelsen och egen bearbetning.

Utreda

Utöver att fastställa den biståndssökandes försörjningshinder kan socialtjänsten behöva få en helhetsbild av personens resurser och behov av insatser för att kunna erbjuda lämpliga stödinsatser och ställa adekvata krav. Underlag för denna bedömning kan socialtjänsten få till exempel genom samtal med den biståndssökande och,

¹⁵¹ 9 kap. 1 § andra stycket SoL.

¹⁵² Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

¹⁵³ 1 kap. 1 § SoL.

under förutsättning att den enskilde samtycker, även med andra aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen eller hälso- och sjukvården. Socialtjänstens utredning ska, i dialog med den biståndssökande, leda till en bedömning av vilka insatser och aktiviteter som kan vara lämpliga och vilka aktörer som behöver vara involverade.¹⁵⁴

Upprätta en planering

När det är fastställt vilka insatser och aktiviteter som är aktuella för att den biståndssökande ska kunna undanröja sitt försörjningshinder upprättas en planering. Ibland kan det handla om insatser i samverkan med andra aktörer. Planen kan vara utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av om insatserna gett avsett resultat och om målet för den enskilde har uppfyllts, men utgör även som regel en grund för prövningen av rätten till bistånd.¹⁵⁵

Aktiviteter genomförs

De aktiviteter och insatser som den biståndssökande deltar i kan vara kommunala insatser men det kan även vara insatser som en annan aktör ansvarar för. För den som är arbetssökande kan det handla om insatser som gör att den biståndssökande kommer ut i arbete eller närmare arbetsmarknaden. För den som har nedsatt arbetsförmåga kan det handla om att delta i rehabiliterande insatser i syfte att få arbetsförmåga.

Följa upp

De insatser och aktiviteter som den biståndssökande deltar i behöver regelbundet följas upp och revideras vid behov. Detta kan innebära dels en kvantitativ uppföljning, till exempel avseende personens närvaro i en aktivitet, dels en kvalitativ uppföljning där uppföljningen kan handla om huruvida innehållet i insatsen leder till avsett resultat för personen.¹⁵⁶ Uppföljningen kan leda till att planeringen revideras eller att en helt ny planering upprättas.

¹⁵⁴ Socialstyrelsen (2021) Handbok för socialtjänsten. Ekonomiskt bistånd, s. 83–86.

¹⁵⁵ Socialstyrelsen (2021) Handbok för socialtjänsten. Ekonomiskt bistånd, s. 86.

¹⁵⁶ Ibid.

3.3 Ekonomiskt bistånd i Danmark, Norge och Finland

I detta avsnitt redogörs kortfattat för regelverket kring ekonomiskt bistånd i Danmark, Norge och Finland.

3.3.1 Danmark

Ekonomiskt bistånd hanteras av kommunerna genom s.k. Jobbcenter (*Jobcentre*). Biståndet kan ges till personer som bor lagligt i Danmark och som inte kan försörja sig själva. För att vara berättigad till hjälp ska den biståndssökande ha råkat ut för en förändring i sin livssituation, till exempel sjukdom, arbetslöshet eller uppbrott i ett förhållande. Den förändrade livssituationen ska ha inneburit att sökanden inte har inkomster eller tillgångar för att bekosta nödvändiga utgifter för sig själv eller sin familj. Sökanden får inte heller försörjas av andra eller ha möjlighet att försörja sig genom ersättning från andra system. Den som har ekonomiskt bistånd kan även ha rätt till bostadsbidrag och särskilt stöd.¹⁵⁷

Personer som har varit bosatta i Danmark under nio av de senaste tio åren eller är medborgare i ett EU- eller EES-land och omfattas av EU-rättens regler kan ansöka om ekonomiskt bistånd (*kontanthjælp*) eller utbildningsstöd (*uddannelseshjælp*). Kontanthjælp ges till personer som har fyllt 30 år, eller är under 30 år och har en yrkesutbildning (*kontanthjælp på ungesats*), medan utbildningsstöd ges till den som är under 30 år och saknar yrkesutbildning. Personer som däremot inte har varit bosatta i Danmark i nio av de senaste tio åren och inte heller omfattas av EU-rättens regler kan ansöka om självförsörjningsbidrag (*selvforsørgelsesydelse*) och hemresebidrag (*hjemrejseydelse*) eller övergångsbidrag (*overgangsydelse*). Tidigare kallades dessa för integrationsbidrag. Dessa bidrag beviljas ofta i samband med programmet för självförsörjning och återsändande eller introduktionsprogrammet som erbjuds flyktingar och anhöriginvandrare.¹⁵⁸ För

¹⁵⁷ <https://www.norden.org/sv/info-norden/danskt-ekonomiskt-bistand>, hämtad 2024-01-15.

¹⁵⁸ Personer som inte är danska medborgare och behöver ekonomiskt bistånd i mer än sex månader kan det danska migrationsverket (Udlændingestyrelsen) besluta att återsända till dess hemland. Personer som omfattas av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster kan dock inte återsändas till hemlandet om personen har bott i Danmark i mer än tre år.

personer med denna typ av bidrag som klarat ett språktest kan en så kallad danskbonus därutöver erhållas i upp till 6 månader.¹⁵⁹

Kommunens jobbcenter gör en bedömning av personens arbetsförmåga. Den som bedöms kunna ta ett ordinarie arbete inom tre månader bedöms vara jobbklar (*jobparat*) och ska stå till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete aktivt. Personen måste kontinuerligt registrera alla jobbsökaraktiviteter. Bidraget ska reduceras om kraven kring tillgänglighet och jobbsökande inte uppfylls.¹⁶⁰

Den som inte bedöms kunna ta ett ordinarie arbete inom tre månader, till exempel på grund av komplexa problem av yrkes-, social- eller hälsovårdskaraktär, anses i stället vara aktivitetsklar (aktivitetsparat). Den som inte uppfyller de krav som kommunen ställer får reducerat stöd. Detta gäller såväl för den som är jobbklar som aktivitetsklar. Särskild hänsyn ska dock tas vid sanktion till den som befinner sig i en utsatt situation.¹⁶¹

Krav på sysselsättning

Personer som anses arbetsförmögna ska uppfylla ett sysselsättningskrav för att få fullt ekonomiskt bistånd, utbildningsstöd eller självförsörjnings- och hemresebidrag eller övergångsbidrag, enligt den så kallade 225-timmarsregeln.¹⁶² För den som är ogift innebär regeln att stödet reduceras om personen har fått stöd i sammanlagt minst ett år under en treårsperiod och samtidigt inte har haft minst 225 timmars ordinarie eller icke-subventionerat arbete under de senaste 12 kalendermånaderna. För den som är gift innebär regeln att stödet till personen eller dennes make/maka upphör eller reduceras om makarna har fått stöd i sammanlagt minst ett år under en treårsperiod och de inte var för sig har haft minst 225 timmars ordinarie och icke-subventionerat arbete under de senaste 12 kalendermånaderna.¹⁶³

¹⁵⁹ <https://www.borger.dk/Handlingsside?selfserviceId=b783fbb0-370a-4595-9b6a-3cd6fad5a36d>, hämtad 2024-01-15.

¹⁶⁰ <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelp-30-eller-derover>, hämtad 2024-01-15.

¹⁶¹ <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelp-30-eller-derover>, hämtad 2024-01-15.

¹⁶² Man kan undantas från kravet på 225 timmars arbete om kommunen bedömer att arbetsförmågan är så begränsad att personen inte kan uppfylla kravet. Man kan även få förlängd tid vid dokumenterad sjukdom, graviditet och moderskap, vård av anhörig, värnplikt.

¹⁶³ <https://www.norden.org/sv/info-norden/danskt-ekonomiskt-bistand>, hämtad 2024-01-15.

Tak för ekonomiskt bistånd

För den som får studiestöd, ekonomiskt bistånd eller självförsörjnings- och hemresebidrag eller övergångsbidrag och samtidigt får särskilt stöd eller bostadsbidrag, finns det ett tak för hur mycket man kan få totalt per månad (*kontanthjælpsloftet*). Taket innebär att hushållet kan få mindre särskilt stöd och bostadsbidrag. Den som inte får särskilt stöd och som inte heller bor i ett hushåll där någon får bostadsbidrag påverkas inte av taket. Takets storlek beror på ålder, civilstånd och huruvida det finns barn att försörja i hushållet. Stödets storlek beror också på hur mycket personen får i utbildningsstöd, ekonomiskt bistånd eller självförsörjnings- och hemresebidrag eller övergångsbidrag.¹⁶⁴

3.3.2 Norge

Ekonomiskt bistånd (*økonomisk sosialhjelp*) handläggs i Norge av det lokala NAV-kontoret (*Arbeids- og velferdsetaten*). För att motta stödet krävs laglig hemvist i Norge. Stöd kan beviljas för att täcka de mest nödvändiga levnads- och boendekostnaderna samt hälso- och tandvårdskostnader. Kostnaderna ska ligga på en skälig nivå. Det finns inget fast belopp för ekonomiskt bistånd, men staten har fastställt vägledande belopp som många kommuner utgår från. Vissa kommuner har dock fastställt egna belopp. Beloppen är endast vägledande och ersätter inte den individuella bedömningen som ska göras i varje enskilt fall.¹⁶⁵ Biståndet är således behovsprövat.

Den som uppnår pensionsåldern och som är stadigvarande bosatt i Norge kan vara berättigad till tilläggsbidrag (*supplerende stønad for personer over 67 år med kort botid i Norge*). Regelverket syftar till att garantera en minimiinkomst för personer som har fyllt 67 år, som inte har några andra ekonomiska resurser och som inte har tillräcklig pension eftersom de har bott i Norge kortare tid än 40 år. Stöd betalas inte ut om de samlade inkomsterna överstiger nivån på garantipensionen.¹⁶⁶

¹⁶⁴ <https://www.norden.org/sv/info-norden/danskt-ekonomiskt-bistand>, hämtad 2024-01-15.

¹⁶⁵ <https://www.norden.org/sv/info-norden/ekonomiskt-bistand-i-norge>, hämtad 2024-01-15.

¹⁶⁶ <https://www.nav.no/supplerende-stonad-over-67>, hämtad 2024-01-15.

3.3.3 Finland

Utkomststöd (*Toimeentulotuki*) är Finlands motsvarighet till det svenska försörjningsstödet. Utkomststöd kan beviljas till en person eller en familj som behöver stöd och vars övriga inkomster och tillgångar inte räcker till för de dagliga nödvändiga utgifterna. Stödet är behovsprövat och beviljas i regel för en månad i sänder.¹⁶⁷

Utkomststödet består av tre delar: grundläggande utkomststöd, kompletterande utkomststöd och förebyggande utkomststöd. Det grundläggande utkomststödet hanteras av Folkpensionsanstalten. Kompletterande och förebyggande utkomststöd hanteras av välfärdsområdena.

Det grundläggande utkomststödet består av en grunddel och en del som gäller övriga grundutgifter. Grunddelen utgörs av ett fast belopp som är avsett att täcka de utgifter som motsvarar olika persongruppers minimikonsumtionsnivå och som hänför sig till det dagliga uppehållet, till exempel mat, kläder, lokaltrafik med mera. Som övriga grundutgifter räknas bland annat behövligt belopp för hyra, vatten, hushållsel samt andra offentliga hälso- och sjukvårdsutgifter än de som ingår i grunddelen (till exempel receptbelagda läkemedel).¹⁶⁸ Grunddelen kan reduceras om en person till exempel agerar på ett sådant sätt att hen inte kan erbjudas arbete eller offentlig arbetskraftsservice, eller om hen utan grundad anledning vägrar att ta emot ett sådant erbjudande, trots att det skulle trygga hens försörjning under relativt lång tid.¹⁶⁹

Kompletterande utkomststöd kan beviljas av kommunen för boendeutgifter som inte kan beviljas inom det grundläggande utkomststödet samt för utgifter som beror på personens eller familjens särskilda behov eller förhållanden. Utgifterna ska anses vara nödvändiga för att trygga försörjningen eller främja förmågan att klara sig på egen hand.

Avsikten med det förebyggande utkomststödet är att främja enskilda personers eller familjers sociala trygghet och förmåga att klara sig på egen hand samt att förebygga marginalisering och långvariga behov av utkomststöd. Förebyggande utkomststöd kan beviljas bland annat för att trygga boendet, lindra svårigheter som beror på

¹⁶⁷ <https://stm.fi/sv/utkomststod>, hämtad 2024-01-15.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ <https://www.kela.fi/utkomststod-sankning-av-gruddelens-belopp>, hämtad 2024-01-15.

plötsligt försämrad ekonomi eller för att på annat sätt främja förmågan att klara sig på egen hand.¹⁷⁰

Utländska medborgare som vistas i Finland mer än tillfälligt har rätt till grundläggande utkomststöd på samma villkor som finska medborgare som bor i landet. Personer som vistas i Finland tillfälligt har vid behov rätt till minst en nödvändig andel av det grundläggande utkomststödet (som täcker utgifter för mat och läkemedel).¹⁷¹

3.4 Tidigare och pågående utredningar

I detta avsnitt beskrivs tidigare och pågående offentliga utredningar som berör utredningens uppdrag. Först beskrivs utredningen Framtidens socialtjänst, sedan Aktivitetskravsutredningen och slutligen kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd. De övriga utredningar som berör specifika delar av utredningens uppdrag beskrivs i respektive kapitel.

3.4.1 Utredningen Framtidens socialtjänst

Utredningen Framtidens socialtjänst¹⁷² har sett över socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter. I uppdraget ingick *inte* 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 ingick. I uppdraget ingick däremot att analysera för- och nackdelar med en gemensam biståndsbestämmelse för försörjningsstöd och för livsföring i övrigt. I sitt slutbetänkande föreslog utredningen att den nuvarande biståndsbestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen ska delas upp i två bestämmelser: en som reglerar bistånd för livsföringen och en som reglerar ekonomiskt bistånd.¹⁷³ Utredningen har också lämnat förslag avseende ett kunskapsbaserat arbetssätt inom socialtjänsten (se avsnitt 15.10). Den 4 juli 2024 överlämnade regeringen en lagrådsremiss till Lagrådet med förslag baserat på slutbetänkandet. Regeringens förslag

¹⁷⁰ <https://www.kela.fi/utkomststod-helheten>, hämtad 2024-01-15.

¹⁷¹ <https://www.norden.org/sv/info-norden/utkomststod-i-finland>, hämtad 2024-01-15.

¹⁷² SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst.

¹⁷³ SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst, s. 657.

om ekonomiskt bistånd är i sak detsamma som förslagen i slutbetänkandet.¹⁷⁴

3.4.2 Utredningen om aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd

En utredare fick den 28 april 2022 i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen för arbetslösa med försörjningsstöd.¹⁷⁵ Genom ett tilläggsdirektiv den 24 mars 2023 ändrades uppdraget till att utreda ett aktivitetskrav i stället för en aktivitetsplikt.¹⁷⁶ Ändringen innebar bland annat att krav på aktivitet skulle riktas mot alla med försörjningsstöd, inte enbart till arbetslösa (se vidare avsnitt 6.7.2).

I promemorian *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet* presenteras förslag till aktivitetskrav.¹⁷⁷ 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.

Promemorian har skickats på remiss.

¹⁷⁴ Lagrådsremiss 4 juli 2024, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

¹⁷⁵ Bilaga till regeringskanslibeslut 2022-04-28 § 216.

¹⁷⁶ Regeringskansliet, Socialdepartementet (2023) Ändring av uppdraget om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S 2022:E).

¹⁷⁷ Ds 2024:29.

3.4.3 Kommittén om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare

En kommitté fick den 19 oktober 2023 i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd.¹⁷⁸ Kommittén ska bland annat ta ställning till på vilket sätt ekonomiskt bistånd ska vara föremål för successiv kvalificering samt föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd. Kommittén ska också lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp. Uppdraget ska enligt ett tilläggsdirektiv redovisas den 30 april 2025.¹⁷⁹

3.5 Sammanfattande utgångspunkter

Utredningen har ett omfattande uppdrag som spänner över ett flertal olika rättsområden. I uppdragen utgör regleringen kring det ekonomiska biståndet utgångspunkt. I vissa uppdrag (till exempel kapitel 19) tas hänsyn till såväl svensk som internationell rätt och i andra (till exempel kapitel 7 och 13) ska överväganden kring informationsbehov samt regelverket om dataskydd, offentlighet och sekretess ligga till grund för ställningstaganden rörande vilket informationsutbyte som bör kunna ske mellan myndigheter. I detta avsnitt sammanfattas viktiga utgångspunkter för arbetet. Fördjupning ges i respektive kapitel.

3.5.1 Grundförutsättningar för rätten till ekonomiskt bistånd

Det ekonomiska biståndet är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt.¹⁸⁰ Det innebär att det ekonomiska biståndet är avsett för korta perioder av försörj-

¹⁷⁸ Dir. 2023:149.

¹⁷⁹ Dir. 2024:71.

¹⁸⁰ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 80 och 81 samt prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag s. 93 och 94.

ningsproblem. Syftet med biståndet är dels att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning, dels att underlätta för den enskilde att på sikt kunna klara sig utan ekonomiskt bistånd.¹⁸¹

Det ekonomiska biståndet består av två delar, försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt.¹⁸² Försörjningsstödet ska tillgodose hushållens mer regelbundna utgifter varje månad och består av en del som täcks av riksnormen¹⁸³ och en del som avser kostnader som socialnämnden ska göra en individuell prövning av.¹⁸⁴ Livsföring i övrigt kan avse alla behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet.¹⁸⁵

Socialtjänstlagen förutsätter att det i varje enskilt fall görs en individuell bedömning av omfattningen av hjälpbehovet. Det är kommunernas socialnämnd som prövar sökandens rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger inte på inkomstbortfallsprincipen utan på en individuell behovsbedömning för hushållet som helhet.¹⁸⁶ Det ekonomiska biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.¹⁸⁷ Vad som är en skälig levnadsnivå bedöms med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den biståndssökande lever.¹⁸⁸

Inom ekonomiskt bistånd utgör hushållet den ekonomiska enheten och de vuxna har ett gemensamt ansvar för hushållets försörjning.¹⁸⁹ Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd från socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. 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 eller för att tillgodose sitt behov på annat sätt. 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

¹⁸¹ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 19.

¹⁸² 4 kap. 1 § första stycket SoL.

¹⁸³ Beloppen för riksnormen beslutas årligen av regeringen.

¹⁸⁴ 4 kap. 3 § SoL och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 91.

¹⁸⁵ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 92.

¹⁸⁶ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 65 och 66.

¹⁸⁷ 4 kap. 1 § fjärde stycket SoL.

¹⁸⁸ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

¹⁸⁹ 2 kap. 1 § Socialtjänstförordning (2001:937), SoF, RÅ 1995 ref. 48 och RÅ 1995 ref. 79.

lämpliga såsom bostadsbidrag, studiebidrag och ersättning från arbetslöshetskassa.¹⁹⁰

Socialtjänstens bistånd ska utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv.¹⁹¹ Inom ekonomiskt bistånd kan det innebära att insatser till den enskilde för att undanröja försörjningshinder utformas på ett sådant sätt att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin försörjning.

3.5.2 Både svensk och internationell rätt behöver beaktas

Sverige är anslutet till en rad internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Genom att ansluta sig till en konvention har Sverige ett ansvar att fullgöra de förpliktelser som fastställs i konventionen. Nationella bestämmelser ska utformas i överensstämmelse med Sveriges konventionsåtaganden. Domstolar och myndigheter på nationell och lokal nivå ska beakta Sveriges konventionsåtaganden och så långt som det är möjligt tolka nationella bestämmelser i överensstämmelse med relevanta konventioner.

3.5.3 Rättssäkerhet och myndigheters beslut

Vid all myndighetsutövning ska hänsyn tas till den enskildes rättssäkerhet. Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ska handlägga ärenden i enlighet med förvaltningslagen. Myndigheter får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Förvaltningsmyndigheternas beslut ska, om de påverkar en enskild på ett inte obetydligt sätt, huvudsakligen vara skriftliga och innehålla en klargörande motivering. Beslut får bara ändras under vissa givna förutsättningar.

¹⁹⁰ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 93 och 94.

¹⁹¹ 1 kap. 1 § SoL.

3.5.4 Reglering som avser att skydda individers integritet ska beaktas

Skyddet för den personliga integriteten är grundlagsskyddat. Att myndigheter kan utbyta information är dock en viktig förutsättning för samverkan. Av främst integritetshänsyn råder det i många situationer sekretess mellan myndigheter. Regeringen har uttalat att regler om sekretess inte borde hindra myndigheter från att utväxla information i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.¹⁹² Bland annat för att inte omöjliggöra ett samarbete mellan myndigheter finns det ett antal sekretessbrytande bestämmelser.

För att ett informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna ske behöver detta därutöver vara förenligt med dataskyddsregleringen. Dataskyddsregleringen har till uppgift dels att skydda människors grundläggande rätt till skydd för sina personuppgifter, dels att skapa förutsättningar för det fria flödet av personuppgifter. Personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

Elektronisk informationsöverföring mellan myndigheter sker genom utlämnande på medium för automatiserad behandling eller direktåtkomst. Skillnaderna mellan olika system kan i tekniskt hänseende vara små, de juridiska följderna av om ett utlämnande av uppgifter sker via direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling är emellertid betydande.

3.5.5 Liknande utgångspunkter, men med vissa skillnader mellan olika länder

Utredningen konstaterar att det finns likheter men också skillnader i hur det ekonomiska biståndet regleras i Sverige jämfört med Danmark, Norge och Finland. Gemensamt för ländernas reglering är att biståndet utges som en behovsprövad förmån som ska täcka de grundläggande behoven. En av skillnaderna består i att olika aktörer ansvarar för stödet. I Sverige ansvarar kommunerna för att pröva rätten till ekonomiskt bistånd, medan prövningen i exempelvis

¹⁹² Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 89–91.

Finland är uppdelad mellan stat och välfärdsområde beroende på typ av bistånd.

3.5.6 Den kommunala självstyrelsen är en del i förverkligandet av demokratin

Den kommunala självstyrelsen anses vara en viktig del i förverkligandet av demokratin. Den kommunala självstyrelsen är grundlagsskyddad och inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som för-
anlett den.

4 Övergripande om biståndsmottagande samt möjligheter och hinder att bryta långvarigt mottagande

I detta kapitel ges en övergripande deskriptiv bild av biståndsmottagande samt möjligheter och hinder att bryta långvarigt mottagande. Kapitlet baseras på olika statistiska källor samt studier avseende biståndsmottagande och utgör tillsammans med kapitel 3 en bakgrund till övriga delar av betänkandet.

Kapitlet inleds i avsnitt 4.1 med en statistisk beskrivning och analys av biståndsmottagande med fokus på långvarigt mottagande. Därpå följer i avsnitt 4.2 en diskussion om vikten av vilja och möjligheter att arbeta bland biståndsmottagarna, vägar från biståndsmottagande till arbete samt en deskriptiv analys av biståndsmottagarnas möjligheter att arbeta. I avsnitt 4.3 beskrivs resultat från utredningens kommunenkät avseende kommunernas bedömning av vikten av vilja och möjligheter samt olika faktorer för minskat biståndsmottagande och i avsnitt 4.4 beskrivs ord från biståndsmottagare om vilja och möjligheter att arbeta. I avsnitt 4.5 sammanfattas tidigare studier avseende biståndsmottagares ohälsa och våldsutsatthet, utfall för barn i biståndshushåll samt konsekvenser av biståndsmottagande. Kapitlet avslutas i 4.6 med utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser.

4.1 Statistisk beskrivning och analys av biståndsmottagande med fokus på långvarigt mottagande

Avsnittet inleds med en övergripande beskrivning av biståndsmottagandet 2022. Därefter beskrivs utvecklingen 1990–2022 och eras bakomliggande faktorer som kan ha påverkat utvecklingen. Dessa två avsnitt baseras på uppgifter från Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd. I de avslutande två avsnitten görs en fördjupad analys av biståndsmottagare med fokus på dem med långvarigt biståndsmottagande (personer som mottagit ekonomiskt bistånd under minst 10 månader under ett kalenderår). De två avslutande avsnitten baseras på utredningens egna datamaterial på individnivå för 2021 (se vidare bilaga 4).

4.1.1 Biståndsmottagandet 2022

I detta avsnitt ges en översiktlig bild av biståndsmottagandet 2022: biståndshushåll, vuxna biståndsmottagare och barn i hushåll med ekonomiskt bistånd, antal månader med ekonomiskt bistånd, hur mycket kommunerna betalat ut samt biståndsmottagarnas försörjningshinder. Redovisningen baseras huvudsakligen på Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.¹

År 2022 mottog 160 600 hushåll och 197 800 vuxna individer ekonomiskt bistånd någon gång under året

År 2022 hade 160 630 hushåll ekonomiskt bistånd någon gång under året, vilket motsvarar 3,3 procent av samtliga hushåll i befolkningen. Antalet individer i hushållen som mottog ekonomiskt bistånd någon gång under året var 299 900, motsvarande 2,9 procent av befolkningen. Av de vuxna biståndsmottagarna (197 760 individer) utgjorde kvinnorna 49 procent och männen 51 procent. Antalet barn² som ingick i ett hushåll som fick försörjningsstöd någon gång under året var 102 140.

¹ Statistiken för 2023 visar att biståndsmottagandet minskat jämfört med 2022. Det gäller både antalet biståndshushåll, antal biståndsmottagare och totalt utbetalt ekonomiskt bistånd.

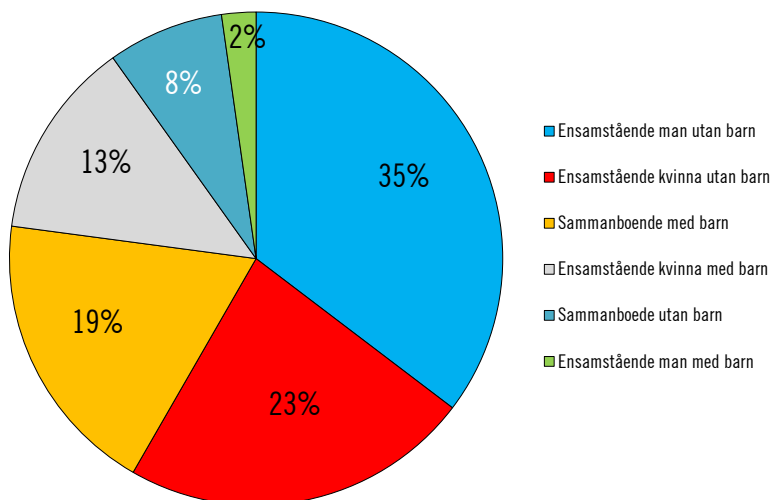
² Med barn menas personer 0–17 år. Därför kan till exempel ett hushåll som tillhör hushållstypen "ensamstående utan barn" bestå av en ensam försörjningspliktig person (utan barn 0–17 år) som har ett vuxet barn (18 år och äldre). Socialstyrelsen (2024). Kvalitetsdeklaration Ekonomiskt bistånd Version 1.0.

De flesta vuxna biståndsmottagare är ensamstående utan barn

En majoritet av de vuxna biståndsmottagarna är ensamstående utan barn, och männen är fler än kvinnorna (se figur 4.1). Tillsammans utgjorde ensamstående kvinnor och män utan barn 58 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare 2022. Den tredje största gruppen är sammanboende med barn, 19 procent.

Figur 4.1 Vuxna biståndsmottagare fördelade efter hushållstyp och kön 2022

Andel i procent



Anm.: Socialstyrelsen redovisar hushållstyper per hushåll. Antalet sammanboende individer har uppskattats genom att dubbla antalet sammanboende hushåll.

Källor: Socialstyrelsen (tabell 4) och utredningens beräkningar.

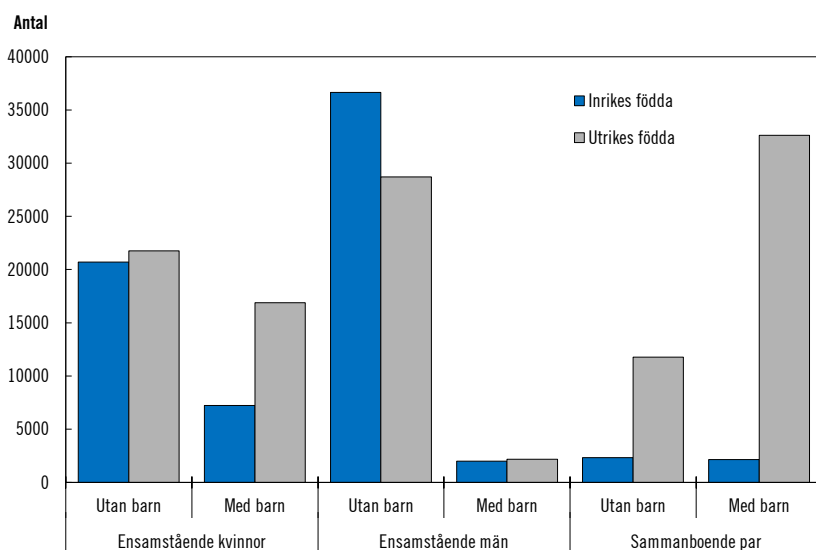
Drygt hälften av biståndsmottagarna är utrikes födda

Av de 160 630 *hushållen* som mottog ekonomiskt bistånd någon gång under 2022 utgjordes 43 procent av hushåll där samtliga vuxna var inrikes födda, och 57 procent av hushåll där en eller två vuxna var utrikes födda. Av de 221 600 vuxna *biståndsmottagarna* var 38 pro-

cent inrikes födda, och 62 procent levde i ett hushåll där en eller två av de vuxna var utrikes födda.³

Bland såväl inrikes födda som utrikes födda biståndsmottagare är relativt många ensamstående utan barn (se figur 4.2). Det gäller för både kvinnor och män. Det är däremot betydligt vanligare att de utrikes födda biståndsmottagarna är sammanboende. Exempelvis var 32 616 utrikes födda biståndsmottagare sammanboende med barn, jämfört med endast 2 154 av de inrikes födda. Det är också fler av de ensamstående kvinnorna med barn som är utrikes födda i jämförelse med de inrikes födda kvinnorna.

Figur 4.2 Vuxna biståndsmottagare fördelade efter hushållstyp och kön 2022



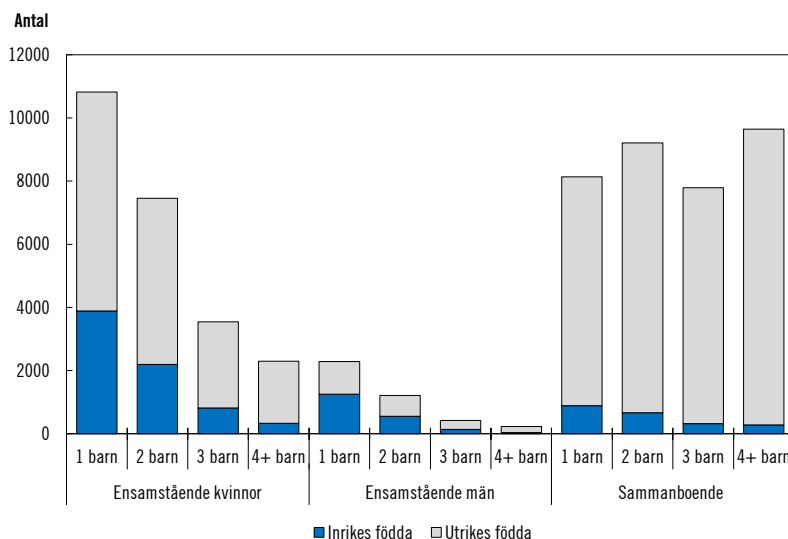
Anm.: Socialstyrelsen redovisar hushållstyper per hushåll. Antalet sammanboende individer har uppskattats genom att dubbla antalet sammanboende hushåll.

Källor: Socialstyrelsen (tabell 7) och utredningens beräkningar

³ Socialstyrelsen redovisar hushållstyper per hushåll. Antalet sammanboende individer har uppskattats genom att dubbla antalet sammanboende hushåll. De sammanboende utrikes födda hushållen består till 96 procent av par där både sökande och medsökande är utrikes födda. Det innebär att det blir en viss, men liten, överskattning av utrikes födda när sammanboende fördelas på inrikes respektive utrikes födda. Socialstyrelsen redovisar ingen statistik för biståndsmottagare fördelat på härkomst.

Bland de vuxna biståndsmottagarna med barn i hushållet är de flesta utrikes födda. Det är också fler av de utrikes födda biståndsmottagarna som har många barn (se figur 4.3). Av de inrikes födda biståndsmottagarna som har barn har 52 procent 1 barn och 6 procent har 4 eller fler barn. Av de utrikes födda biståndsmottagarna som har barn har 29 procent 1 barn och 22 procent har 4 eller fler barn.

Figur 4.3 Antal inrikes och utrikes födda vuxna biståndsmottagare efter hushållstyp och antal barn 2022



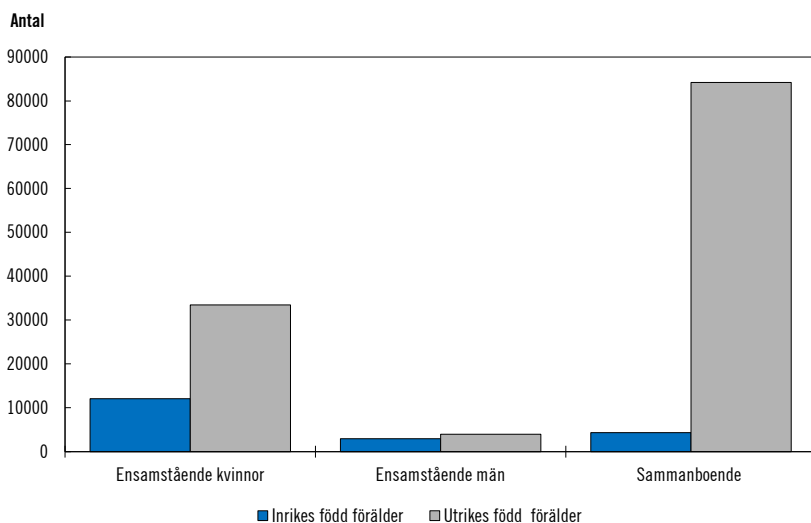
Anm.: Socialstyrelsen redovisar hushållstyper per hushåll. Antalet sammanboende individer har uppskattats genom att dubblera antalet sammanboende hushåll.

Källor: Socialstyrelsen (tabell 3) och utredningens beräkningar.

Majoriteten av barn i hushåll med ekonomiskt bistånd har utrikes födda föräldrar

Av samtliga barn som bodde i hushåll som mottog ekonomiskt bistånd någon gång under 2022 hade 14 procent föräldrar som är inrikes födda och övriga 86 procent hade minst en förälder som är utrikes född. Barnen med inrikes födda föräldrar bor i de flesta fall med en ensamstående kvinna (se figur 4.4). Barnen med utrikes födda föräldrar bor i de flesta fall med sammanboende föräldrar, även om många också bor med en ensamstående kvinna.

Figur 4.4 **Antal barn i hushåll med ekonomiskt bistånd fördelade efter hushållstyp och föräldrarnas härkomst 2022**



Anm.: Antalet barn i olika hushåll har beräknats genom att multiplicera hushållstypen med antalet barn i hushållet. Hushållen med fyra eller fler barn redovisas i samma kategori, vilket innebär att antalet barn underskattas, och detta gäller främst i gruppen sammanboende med en utrikes född förälder då de flesta hushåll med fyra eller fler barn finns i den gruppen.

Källa: Socialstyrelsen (tabell 3) och utredningens beräkningar.

Det finns biståndshushåll med många barn men de är relativt få

I den föregående redovisningen av antalet barn i hushållet är uppgifterna för hushåll med fler än tre barn sammanslagna till gruppen fyra eller fler barn. Det är en följd av att Socialstyrelsens statistik redovisas på detta sätt. Utredningen har genom Socialstyrelsen fått tillgång till en mer finfördelad statistik, vilken redovisas i tabell 4.1. Av tabell 4.1 framgår att det finns biståndshushåll med många barn, men att de utgör en liten andel av biståndshushållen. År 2022 hade exempelvis ungefär 500 hushåll med sju eller fler barn ekonomiskt bistånd någon gång under året.

Tabell 4.1 Biståndshushåll fördelade efter hushållstyp och antal barn 2022

Antal hushåll och andel i procent

	Ensamstående kvinna	Ensamstående man	Samman- boende	Totalt antal hushåll	Andel totalt
0 barn	42 480	65 353	7 034	114 867	72
1 barn	10 810	2 288	4 062	17 160	11
2 barn	7 455	1 204	4 600	13 259	8
3 barn	3 533	421	3 896	7 850	5
4 barn	1 432	143	2 586	4 161	3
5 barn	561	60	1 257	1 878	1
6 barn	200	14	584	798	0
7 barn	64	9	225	298	0
8 barn	20	2	90	112	0
9 barn	8	2	37	47	0
10 eller fler barn	5	0	42	47	0
Totalt	66 568	69 496	24 413	160 477	100

Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

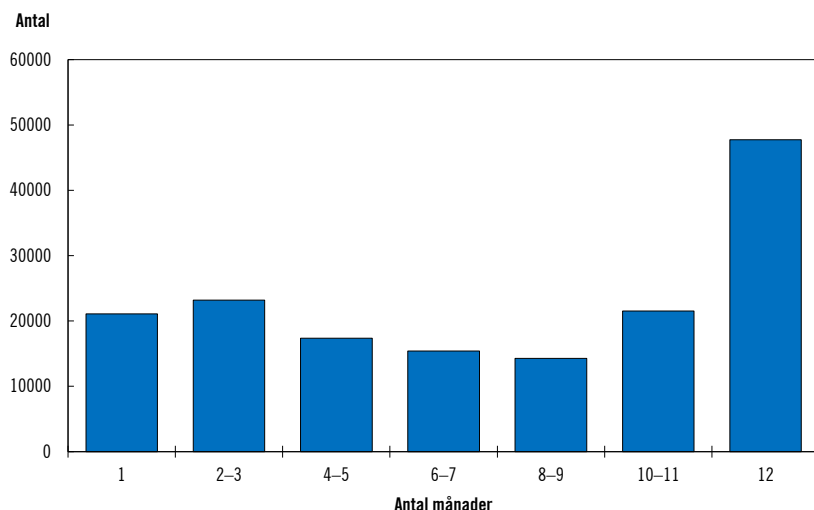
Under 2022 mottog nästan en tredjedel av biståndsmottagarna ekonomiskt bistånd hela året, men bistånd enstaka månader var också vanligt

I den officiella statistiken redovisas hur många månader under året som hushåll och individer mottagit ekonomiskt bistånd. År 2022 tog hushållen i genomsnitt emot ekonomiskt bistånd i 7,3 månader.

För vuxna biståndsmottagare redovisas även hur många månader under året som de mottog ekonomiskt bistånd. Den största gruppen är de som mottagit ekonomiskt bistånd i 12 månader. Det motsvarar 30 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare (se figur 4.5). Men det är också förhållandevis vanligt att ta emot ekonomiskt bistånd under en kortare tid. Ungefär en fjärdedel mottog ekonomiskt bistånd i 1–3 månader 2022.

I Socialstyrelsens officiella statistik betraktas en biståndsmottagare som långvarig när personen ingått i ett eller flera biståndshushåll i minst 10 månader under ett kalenderår. Utvecklingen av det långvariga biståndsmottagandet beskrivs närmare i avsnitt 4.1.2.

Figur 4.5 Vuxna biståndsmottagare fördelade efter hur många månader de mottagit ekonomiskt bistånd under 2022

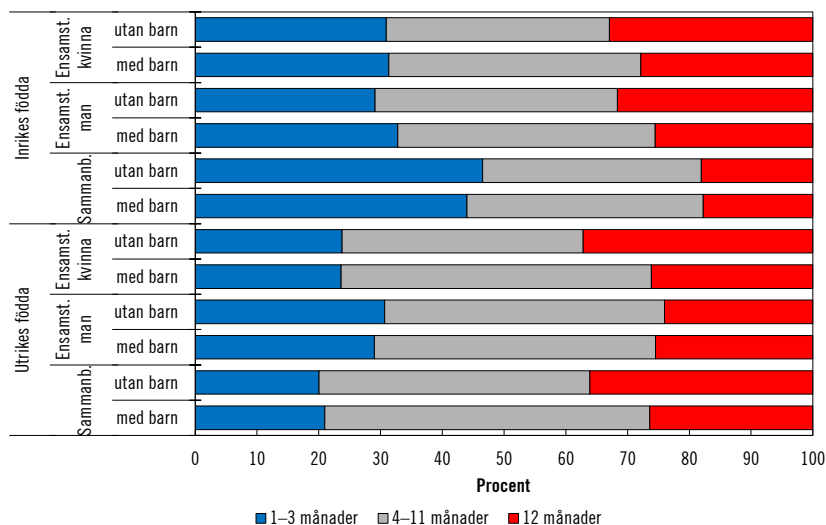


Källor: Socialstyrelsen och utredningens beräkningar.

Antal månader med ekonomiskt bistånd under kalenderåret varierar inom alla hushållstyper

Hur många månader hushållen mottar bistånd varierar från enstaka månader till flera månader, och denna variation finns inom alla hushållstyper och för både inrikes födda och utrikes födda (se figur 4.6). Den tydligaste skillnaden är att inrikes födda sammanboende med barn oftare än andra grupper har mottagit bistånd i endast 1–3 månader. Att ha haft bistånd hela året är vanligast bland hushåll utan barn, det vill säga utrikes födda kvinnor utan barn, utrikes födda sammanboende utan barn samt inrikes födda kvinnor och män utan barn.

Figur 4.6 Biståndshushållen fördelade efter antal månader med ekonomiskt bistånd 2022



Källor: Socialstyrelsens och utredningens beräkningar.

Utbetalt ekonomiskt bistånd 2022

År 2022 betalades drygt 10,73 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd ut till hushåll. Försörjningsstödet stod för 10,16 miljarder kronor och ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt för 0,57 miljarder kronor. Det ekonomiska biståndet motsvarade i genomsnitt 67 020 kronor per år och biståndshushåll. Det genomsnittliga beloppet per hushåll under ett år påverkas dels av hushållets storlek, dels av hur många månader under året som hushållet mottagit ekonomiskt bistånd. Hushållet kan också i olika grad ha andra inkomster, vilket påverkar hur mycket de får i ekonomiskt bistånd.

Mer än hälften av det ekonomiska biståndet betalades ut till ensamstående utan barn

Ensamstående män utan barn och ensamstående kvinnor utan barn är de hushållstyper som mottar störst andel av det ekonomiska biståndet. År 2022 mottog de tillsammans 60 procent av biståndet, varav ensamstående män utan barn totalt mottog 34 procent av det totalt

utbetalda biståndet (se tabell 4.2) Bland de utrikes födda mottog sammanboende med barn en relativt stor andel, 16 procent av det totalt utbetalda biståndet. Av det totala beloppet betalades 62 procent ut till utrikes födda och 38 procent till inrikes födda.

En förklaring till att biståndet till sammanboende med barn trots ett stort försörjningsbehov inte är högre, är att hushåll med barn också mottar andra transfereringar som barnbidrag och bostadsbidrag.

Tabell 4.2 Totalt utbetalt ekonomiskt bistånd fördelat på olika hushållstyper för inrikes födda och utrikes födda 2022

Andel i procent

	Inrikes födda	Utrikes födda
Ensamstående män utan barn	20	14
Ensamstående kvinnor utan barn	12	14
Ensamstående kvinnor med barn	4	12
Sammanboende med barn	1	16
Sammanboende utan barn	1	5
Ensamstående män med barn med barn	1	1
Totalt	38	62

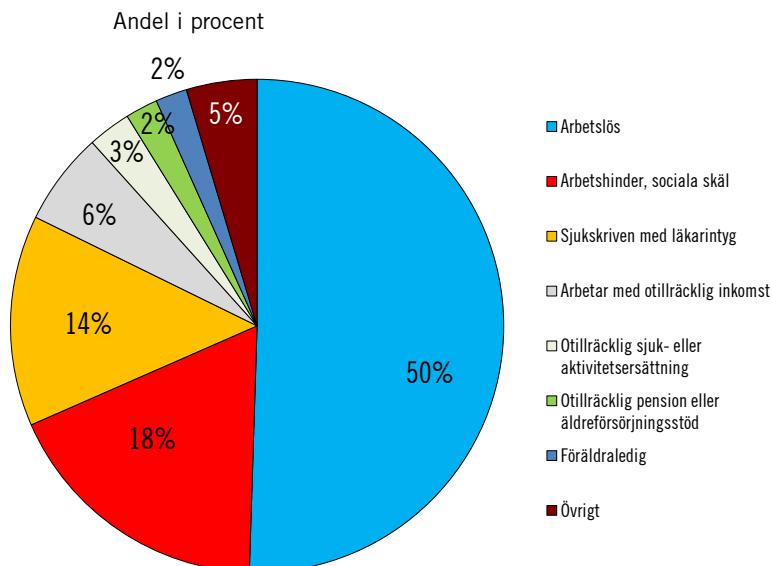
Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

Arbetslöshet är det vanligaste försörjningshindret

Försörjningshinder anger den direkta orsaken till att en person eller de vuxna i ett hushåll är förhindrade att försörja sig och sin familj.⁴ Det vanligaste försörjningshindret är arbetslöshet. För hälften av de vuxna biståndsmottagarna var arbetslöshet det vanligaste försörjningshindret (se figur 4.7). Arbetshinder av sociala skäl och sjuk-skriven med läkarintyg är två andra vanliga försörjningshinder.

⁴ Varje registrering bygger på handläggarens bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet vid varje ansökningstillfälle. Försörjningshinder registreras varje månad i samband med biståndsansökan. I statistiken redovisas dock oftast det försörjningshinder som är vanligast förekommande hos en biståndsmottagare ett aktuellt år.

Figur 4.7 Vanligast förekommande försörjningshinder per vuxen biståndsmottagare



Anm.: I gruppen arbetslösa ingår även de som har etableringsersättning. I gruppen övrigt ingår de som saknar försörjningshinder, ensamkommande gymnasiestuderande ungdomar 18–20 år, och personer där uppgift om försörjningshinder saknas.

Källor: Socialstyrelsen och utredningens beräkningar.

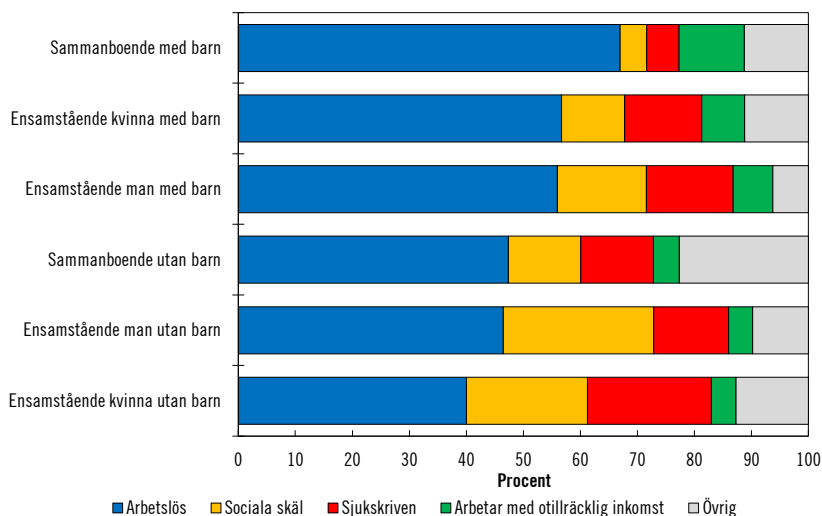
Arbetslöshet är vanligare som försörjningshinder i hushåll med barn än i hushåll utan barn

Det finns vissa skillnader i hur vanliga olika försörjningshinder är för personer i olika hushållstyper. Att vara arbetslös (utan ersättning eller med otillräcklig ersättning) är vanligare bland hushåll med barn än bland hushåll utan barn. Vanligast är det bland de som är sammanboende med barn (se figur 4.8). I den gruppen är det relativt ovanligt att vara sjukskriven eller ha arbetshinder av sociala skäl. Bland ensamstående kvinnor utan barn är det däremot en relativt stor andel som är sjukskrivna eller har arbetshinder av sociala skäl.

De enskilda försörjningshinder som ingår i kategorin övriga försörjningshinder är i de flesta fall relativt ovanliga (1–3 procent av biståndsmottagarna i hushållstyperna). Men det kan noteras att i gruppen sammanboende utan barn har 12 procent otillräcklig pension eller åldreförsörjningsstöd. I gruppen sammanboende med barn och ensamstående kvinnor med barn är 6 procent föräldralediga.

En mindre andel av biståndstagare har försörjningshinder trots att de arbetar, oftast för att lönen är otillräcklig för hushållets försörjning, medan andra väntar på sin lön. Andelen är störst för gruppen sammanboende utan barn (11 procent) minst bland ensamstående män utan barn (4 procent).

Figur 4.8 Försörjningshinder för olika hushållstyper



Anm.: I gruppen arbetslösa ingår även de som har etableringsersättning. I gruppen övrigt ingår de som har sjuk- eller aktivitetsersättning, pension eller äldreförsörjningsstöd, föräldralediga, saknar försörjningshinder, ensamkommande ungdomar och personer där uppgift om försörjningshinder saknas.

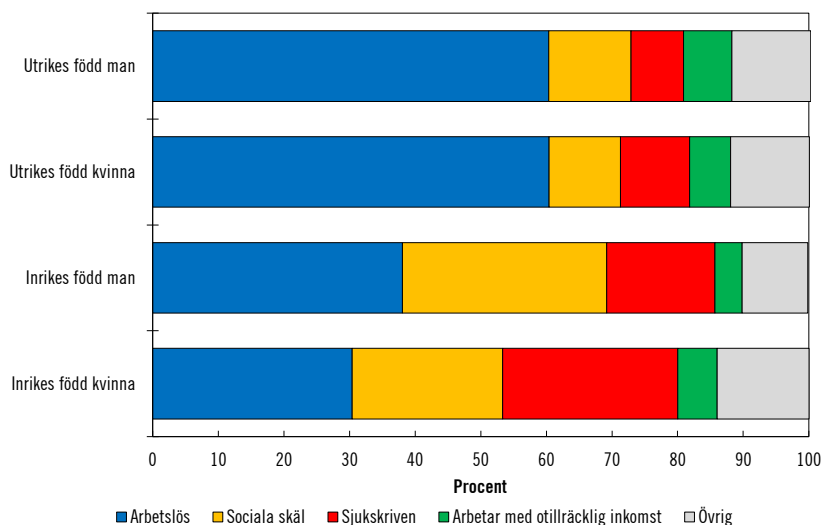
Källor: Registret över ekonomiskt bistånd och utredningens beräkningar.

Härkomst har större betydelse än kön för försörjningshinder

Skillnaden mellan kvinnors och mäns försörjningshinder är små när jämförelsen beaktar om de är födda i Sverige eller inte, det vill säga om inrikes födda kvinnor jämförs med inrikes födda män och motsvarande för utrikes födda. För en majoritet, 60 procent, av utrikes födda kvinnor och män är arbetslöshet (utan ersättning eller otillräcklig ersättning) det vanligaste försörjningshindret (se figur 4.9). För inrikes födda kvinnor och män är andelen lägre, mindre än 40 procent. Bland inrikes födda är arbetshinder av sociala skäl eller att vara sjukskriven betydligt vanligare än bland utrikes födda. Kvinnor är i

något högre grad sjukskrivna än män, medan män i något högre grad har försörjningshinder av sociala skäl. Det gäller oavsett härkomst.

Figur 4.9 Försörjningshinder för inrikes och utrikes födda kvinnor och män



Anm.: I gruppen arbetslösa ingår även de som har etableringsersättning. I gruppen övrigt ingår de som har sjuk- eller aktivitetsersättning, pension eller äldreförsörjningsstöd, föräldralediga, saknar försörjningshinder, ensamkommande gymnasiestuderande ungdomar 18–20 år och personer där uppgift om försörjningshinder saknas.

Källor: Registret över ekonomiskt bistånd och utredningens beräkningar.

Andelen med ekonomiskt bistånd varierar i landet

Andelen invånare med ekonomiskt bistånd varierar mycket mellan olika kommuner. Exempelvis påverkar befolkningssammansättning, arbetsmarknad och befolkningens utbildningsnivå det samlade behovet av ekonomiskt bistånd. I kommunerna Filipstad och Hällefors erhöll mer än åtta procent av befolkningen ekonomiskt bistånd medan i Lidingö, Olofström, Solna och Vellinge låg andelen biståndsmottagare under en procent under 2022. För riket i genomsnitt var motsvarande andel 3,3 procent under samma år.

4.1.2 Över tid har andelen hushåll med ekonomiskt bistånd minskat, men en större andel är långvariga biståndsmottagare

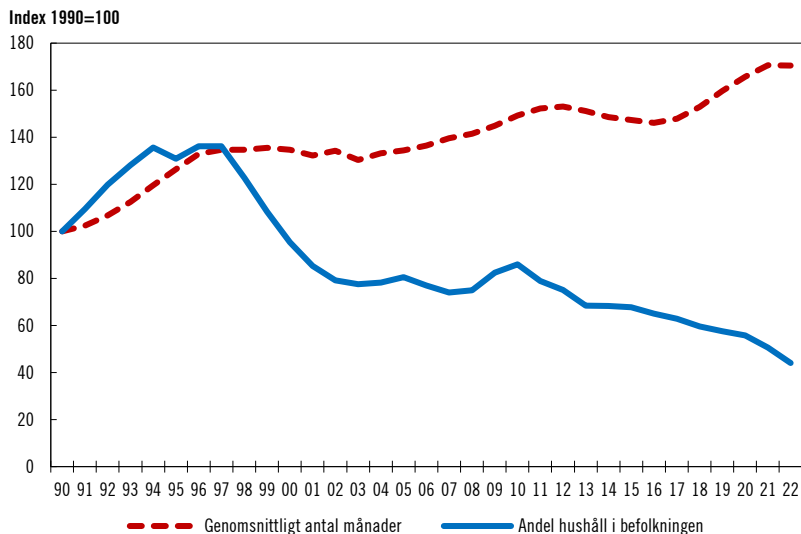
I det här avsnittet redovisas utvecklingen av biståndsmottagandet, inklusive det långvariga biståndsmottagandet. Avslutningsvis diskuteras ett antal förhållanden som kan ha bidragit till utvecklingen.

Färre hushåll med ekonomiskt bistånd efter 2015, men fler månader i genomsnitt för biståndsmottagarna

År 1990 mottog 7,5 procent av hushållen i befolkningen ekonomiskt bistånd någon gång under året. Andelen ökade i samband med den ekonomiska krisen på 1990-talet till omkring 10 procent under åren 1994–1997, vilket motsvarar en ökning på cirka 37 procent (se figur 4.10). Därefter har andelen minskat trendmässigt med undantag för åren 2007–2010. År 2022 hade 3,3 procent av hushållen ekonomiskt bistånd någon gång under året. Det innebär att andelen biståndsmottagare har mer än halverats jämfört med 1990.

Under samma period har det genomsnittliga antalet månader med ekonomiskt bistånd ökat från 4,3 månader till 7,3 månader. Det motsvarar en ökning med 70 procent (se figur 4.10).

Figur 4.10 Biståndshushåll som andel av befolkningen samt genomsnittligt antal månader med bistånd 1990–2022



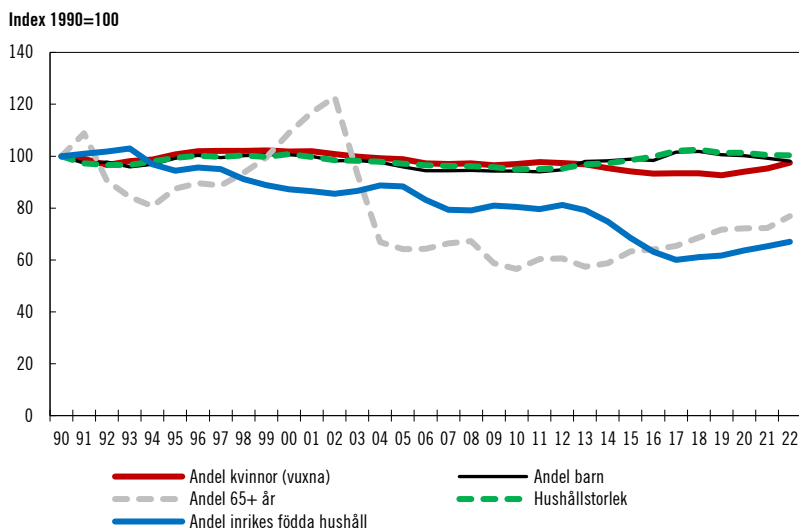
Källa: Registret över ekonomiskt bistånd.

Små förändringar i sammansättningen av biståndsmottagarna, men andelen inrikes födda hushåll har minskat

Den genomsnittliga hushållsstorleken samt andelen kvinnor och andelen barn bland biståndsmottagarna har förändrats förhållandevis lite sedan 1990 (se figur 4.11). Den största strukturella förändringen sett i ett längre perspektiv är att andelen inrikes födda hushåll har minskat, även om andelen ökat något efter 2017.⁵ Andelen biståndsmottagare som är 65 år eller äldre är låg, men har varierat ganska kraftigt relativt sett. Antalet 65 år eller äldre minskade inte när det totala antalet biståndsmottagare minskade efter 1990-talskrisen, vilket gjorde att andelen ökade. När äldre försörjningsstödet infördes minskade andelen.⁶

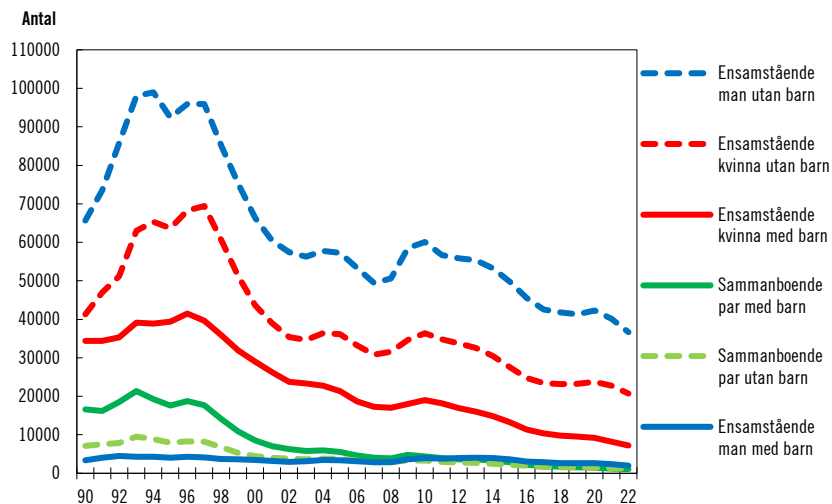
⁵ Den förändrade demografin med en ökad andel utrikes födda i befolkningen har förstås betydelse, vilket beskrivs i slutet av avsnitt 4.1.2.

⁶ Införande av äldre försörjningsstödet beskrivs närmare i avsnitt 8.5.2.

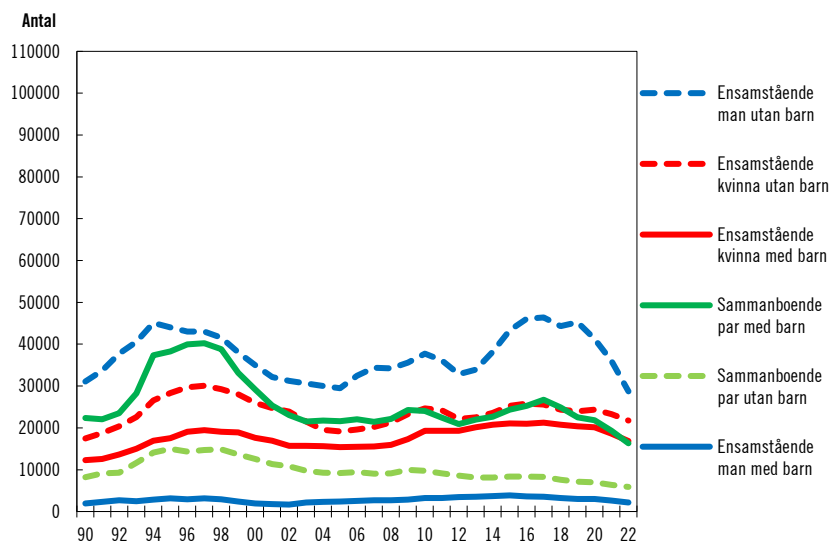
Figur 4.11 Sammansättning av mottagare av ekonomiskt bistånd 1990–2022

Källa: Socialstyrelsens statistikdatabas och utredningens beräkningar.

Antalet inrikes födda hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat trendmässigt sedan krisåren på 1990-talet, även om antalet ökade i samband med finanskrisen 2009 (se figur 4.12). Svängningarna är störst för ensamstående utan barn. För de antalsmässigt mindre hushållstyperna är mönstret likartat. Antalet utrikes födda hushåll ökade också under 1990-talets finanskris, men har därefter generellt varierat utan att vare sig öka eller minska trendmässigt (se figur 4.13). Åren efter flyktingkrisen 2015 ökade framför allt antalet utrikes födda ensamstående män utan barn och sammanboende med barn. De senare åren har båda dessa grupper minskat och 2020 var antalet mindre än åren innan flyktingkrisen.

Figur 4.12 Inrikes födda biståndshushåll 1990–2022

Källa: Socialstyrelsens statistikdatabas.

Figur 4.13 Utrikes födda biståndshushåll 1990–2022

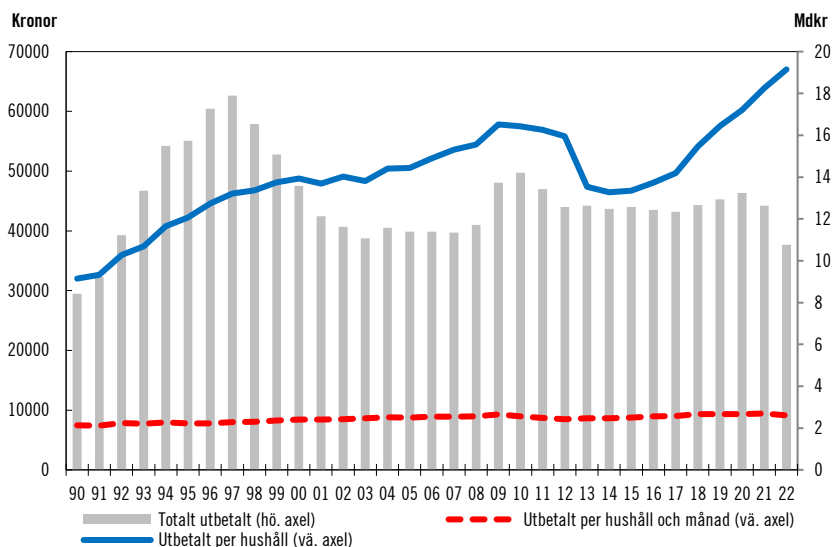
Källa: Socialstyrelsens statistikdatabas.

Det totalt utbetalda beloppet ekonomiskt bistånd påverkas både av antalet hushåll och den genomsnittliga tiden med bistånd

Den totala summan utbetalt ekonomiskt bistånd har inte minskat i samma takt som antalet biståndsmottagare i befolkningen (se figur 4.14). Det förklaras huvudsakligen av att det genomsnittliga antalet biståndsmånader per hushåll har ökat för dem som mottar ekonomiskt bistånd. Det genomsnittliga beloppet per biståndsmånad har också ökat, men i betydligt lägre grad. Det totalt utbetalda beloppet minskade 2021 och 2022 trots att det utbetalda beloppet per hushåll ökade. Det förklaras av att *antalet* biståndshushåll minskade.

Figur 4.14 Utvecklingen av utbetalt ekonomiskt bistånd 1990–2022

2022 års priser



Källor: Socialstyrelsen 2019 och 2023, registret över ekonomiskt bistånd och utredningens beräkningar.

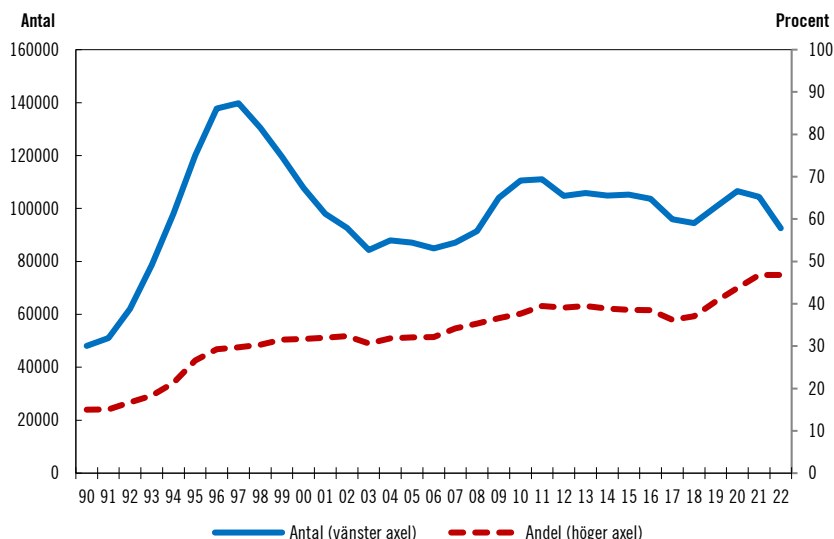
Utvecklingen av långvarigt biståndsmottagande 1990–2022

År 2022 var 92 500 vuxna långvariga biståndsmottagare, vilket motsvarar 47 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare. Antalet långvariga biståndsmottagare har varierat relativt mycket över tid sedan 1990, för att under den senaste tioårsperioden ha varierat kring 100 000 personer (se figur 4.15). Sett i relation till det totala antalet

vuxna biståndsmottagare har andelen varierat i viss utsträckning, men ökat trendmässigt från 15 procent 1990 till 47 procent 2022.

Antalet barn i hushåll med långvarigt biståndsmottagande var 43 600, vilket motsvarar 43 procent av alla barn i hushåll med bistånd 2022. Andelen har ökat över tid på motsvarande sätt som för vuxna. År 1990 levde 18 procent av alla barn i biståndshushåll i ett hushåll med långvarigt biståndsmottagande.

Figur 4.15 Biståndsmottagare med långvarigt biståndsmottagande (10–12 månader under året) 1990–2022



Källa: Registret över ekonomiskt bistånd.

Flera samverkande bakomliggande faktorer påverkar utvecklingen av biståndsmottagandet

Behovet av och omfattningen av mottagandet av ekonomiskt bistånd har sin grund i både strukturella och individspecifika faktorer.

Individspecifika faktorer såsom utbildning, hälsa, individens sociala situation och individuella motivation påverkar möjligheten att kunna få ett arbete och bli självförsörjande. Det kan handla både om individernas möjlighet och vilja, vilket diskuteras närmare i avsnitt 4.2. *Strukturella faktorer* kan vara exempelvis arbetsmarknadsläge, demografi och skatte- och transfereringssystem.

Individspecifika och strukturella faktorer kan dessutom påverka och samverka med varandra. Exempelvis får en individ med sämre arbetsmarknadsförutsättningar generellt svårare att få ett arbete i en lågkonjunktur när efterfrågan på arbetskraft är låg, jämfört med en person med bättre arbetsmarknadsförutsättningar. Arbetslösheten brukar variera, i förhållande till konjunkturen, i högre grad för unga och utrikes födda.

*Arbetsmarknad och demografi har stor betydelse
för utvecklingen av biståndsmottagandet*

Ett flertal strukturella faktorer kan påverka biståndsmottagandet på olika sätt. Utvecklingen på *arbetsmarknaden* är av central betydelse. Det finns en tydlig samvariation mellan utvecklingen av sysselsättningen och utvecklingen av antalet biståndshushåll. Under 1990-talets ekonomiska kris ökade arbetslösheten kraftigt, liksom biståndsmottagandet. När efterfrågan på arbetskraft ökade igen minskade biståndsmottagandet.⁷ Vid sidan av arbetsmarknadens generella efterfrågan på arbetskraft kan även de kvalifikationskrav som ställs på arbetskraften ha betydelse. Den svenska arbetsmarknaden har under de senaste decennierna genomgått en omfattande strukturomvandling. I Konjunkturrådets rapport 2023 dras slutsatsen att strukturomvandlingen missgynnat personer med svagare kvalifikationer.⁸

Demografiska förhållanden som hushållens sammansättning och förändringar i befolkningsstrukturen kan också inverka. Exempelvis har stor flyktinginvandring vissa perioder lett till att antalet utrikes födda med kort vistelsetid ökat, vilket avspeglas i biståndsmottagandet. Det gäller exempelvis flyktinginvandring till följd av Balkankriget i början av 1990-talet och flyktingkrisen 2015.

*Utvecklingen av hushållens ekonomi och skatte- och
transfereringssystemen påverkar också biståndsmottagandet*

Biståndsmottagandet påverkas direkt av hushållets *disponibla inkomst* och av bedömningen av vilken biståndsnivå som kan anses motsvara en skälig levnadsnivå inom försörjningsstödet. Hushållens

⁷ Prop. 2005/06:1 Budgetpropositionen för 2006, Bilaga 3.

⁸ Fredrikson m.fl. (2023).

disponibla inkomst och ekonomiska standard har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Ökningen har visserligen varit större i grupper med högre inkomst, men även i grupper med låg inkomst har de reala inkomsterna ökat.⁹ Det kan ha bidragit till att biståndsmottagandet minskat. Samtidigt har också bedömningen av vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå ändrats, vilket minskat effekten av den ökade disponibla inkomsten för hushåll med låga inkomster.

Det grundläggande bakom hur hushållens löner och kapitalinkomster utvecklas är den ekonomiska tillväxten. Men *regelverken kring skatter och transfereringar* kan också ha betydelse, framför allt de som påverkar individer och hushåll med låga inkomster. Höjningar av barnbidrag och bostadsbidrag kommer exempelvis att minska beloppet för försörjningsstöd, och i vissa fall kan hushållen få en inkomst som ligger över nivån på försörjningsstödet och därmed inte längre vara berättigade till försörjningsstöd.

Införandet av jobbskatteavdraget höjde inkomsten efter skatt, vilket medför att det krävs en lägre löneinkomst för att ha en disponibel inkomst som är högre än nivån på försörjningsstödet.

Regeländringarna kring arbetslöshetsförsäkringen ändrades 2007 och 2008. Skattereduktionen på avgiften till arbetslöshetskassan togs bort och avgiften inom varje kassa kopplades till risken för arbetslöshet, vilket innebar att ju högre arbetslöshetsrisken var desto högre blev avgiften. Antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna minskade, främst bland ungdomar och utrikes födda. När arbetslösheten ökade i samband med finanskrisen fick det konsekvenser för försörjningsstödet. Förändringarna slog hårdare mot utrikes födda än inrikes födda. Utrikes födda fick i lägre utsträckning inkomstrelaterad ersättning efter reformen, vilket antyder att de lämnade arbetslöshetskassan i högre grad.¹⁰

Regelverken för socialförsäkringen och skattesystemet samt villkoren för arbetslöshetsersättning är andra exempel på strukturella faktorer. Förändringar i dessa kan på olika sätt påverka både kostnaderna för ekonomiskt bistånd och antalet biståndsmottagare.

⁹ Den genomsnittliga disponibla inkomsten per konsumtionsenhet ökade med 78 procent mellan 1991 och 2021, och medianinkomsten ökade med 6 procent. I den femte percentilen ökade inkomsten med 48 procent. Inkomstuppgiften avser disponibel inkomst utan kapitalvinster. Beräkningen är gjord baserad på SCB:s indikatorer för inkomstfördelning 1975–2021, daterad 2023-01-25.

¹⁰ Gschwind (2021).

4.1.3 Fördjupad beskrivning av olika grupper av biståndsmottagare

I detta avsnitt fördjupas beskrivningen i avsnitt 4.1.1 av gruppen biståndsmottagare. Fler undergrupper bland biståndsmottagarna urskiljs, och fler bakgrundsvariabler studeras. Dessutom görs jämförelser mellan biståndsmottagare och befolkningen i stort.

Beskrivningen baseras på två olika register som utredningen har beställt och kombinerat i syfte att detaljerat kunna beskriva den grupp som fick ekonomiskt bistånd 2021 (2021 utgjorde det senast tillgängliga året).¹¹ Datamaterialet omfattar samtliga personer folkbokförda i Sverige den 31 december 2021.

I beskrivningen redovisas i huvudsak andelar som tillhör olika kategorier, till exempel andelen med en viss utbildningsnivå eller ålder. De olika grupperna är genomgående i åldern 20–64 år. Biståndsmottagare avser här en person som någon gång under 2021 har mottagit ekonomiskt bistånd som sökande eller medsökande. Långvariga biståndsmottagare avser personer som mottagit bistånd i 10 månader eller mer under 2021 och mycket långvariga biståndsmottagare är personer som mottagit bistånd i 27 månader eller mer under 2019–2021.¹²

För ytterligare förklaringar och definitioner av de olika grupperna och variablerna, se bilaga 4. I bilaga 5 finns deskriptiv statistik redovisad för ytterligare undergrupper av biståndsmottagare.

Alla utbildningsnivåer finns representerade inom gruppen biståndsmottagare, men personer med låg utbildningsnivå är kraftigt överrepresenterade

Som framgår av tabell 4.3 finns det en tydlig representation av personer med olika utbildningsnivåer bland biståndsmottagarna. Bland långvariga biståndsmottagare hade till exempel 22 procent den lägsta utbildningsnivån, kort förgymnasial utbildning (mindre än nio års utbildning), och 14 procent den högsta utbildningsnivån, eftergymnasial utbildning. Ungefär hälften hade gymnasial utbildning eller högre.

¹¹ Dessa register är SCB:s register STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

¹² Avseende långvarigt biståndsmottagande och mycket långvarigt biståndsmottagande följer utredningen så långt det är möjligt Socialstyrelsens definitioner. Se vidare bilaga 4.

När tiden i bistånd ökar, minskar utbildningsnivån något (jämför kolumn 1–3 i tabell 4.3). Till exempel är andelen med kort förgymnasial utbildning 23 procent bland mycket långvariga biståndsmottagare, att jämföra med 19 procent bland alla biståndsmottagarna.

Utbildningsnivån är mycket lägre bland biståndsmottagare än i befolkningen i stort, störst är skillnaden avseende andelen med kort förgymnasial utbildning och förgymnasial utbildning (nio års utbildning) (jämför kolumn 1–3 med kolumn 4 i tabell 4.3). Bland långvariga biståndsmottagare hade 22 procent kort förgymnasial utbildning och 25 procent förgymnasial utbildning, att jämföra med 3 respektive 8 procent i befolkningen i stort. Det var således mer än sju gånger så vanligt att ha kort förgymnasial utbildning bland de långvariga biståndsmottagarna jämfört med i befolkningen i samma åldersgrupp.

Tabell 4.3 Biståndsmottagare 20–64 år med olika varaktighet och befolkningen 20–64 år 2021

Procent om inget annat anges

	Alla bistånds- mottagare ¹	Långvariga bistånds- mottagare ¹	Mycket långvariga bistånds- mottagare ¹	Befolk- ningen
Kön:				
Kvinnor	49	52	53	49
Män	51	48	47	51
Åldersgrupper:				
Ålder 20–24 år	14	8	6	10
Ålder 25–54 år	69	68	67	69
55 år och äldre	17	24	27	21
Utbildningsnivå:				
Kort förgymnasial utbildning	19	22	23	3
Förgymnasial utbildning	25	25	25	8
Gymnasial utbildning	37	33	34	43
Eftergymnasial utbildning	14	14	13	43
Utbildning saknas	5	5	5	3
Härkomst, grund för bosättning² och vistelsetid:				
Inrikes född	37	37	37	74
Född i Europa förutom Sverige	7	8	8	10
Utom europeiskt född	56	56	55	16
Födelseland saknas eller statslös	0	0	0	0
Arbetskraftsinvandrare	0	0	0	2

	Alla bistånds- mottagare ¹	Långvariga bistånds- mottagare ¹	Mycket långvariga bistånds- mottagare ¹	Befolk- ningen
EU- eller EES-medborgare	0	0	0	2
Flykting- eller anknytningsinvandrare	60	61	60	18
Inflyttad till Sverige inom fem år	18	14	09	6
Inflyttad till Sverige inom 10 år	41	37	32	11
Utländsk bakgrund	66	67	67	31
Övrigt:				
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	6	5	5	2
Positiv arbetsinkomst ³	30	13	15	85
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	19	5	9	80
Försörjningshinder arbetslös	57	51	46	2
Försörjningshinder sociala skäl	17	23	25	1
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	13	18	20	0
Avslutskod någon gång under året	40	16	21	1
Antal	198 615	96 094	69 449	5 914 457

Anm.: För definitioner av variablerna se bilaga 4.

¹ Alla biståndsmottagare avser dem som mottagit bistånd minst en månad under 2021, långvariga biståndsmottagare har mottagit bistånd i 10 månader eller mer under 2021 och mycket långvariga biståndsmottagare mottagit bistånd i 27 månader eller mer under 2019–2021.

² Utgår från den grupperade variabeln för grund för bosättning i STATIV. Flykting- och anknytningsinvandrare består av grupperna flykting m.fl. och anknytningar. I flykting m.fl. ingår bland annat kvotflyktingar och skyddsbehövande.

³ Med arbetsinkomst avses här kontant bruttolön och nettoinkomst av aktiv näringsverksamhet.

Källor: STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

De flesta av de utrikes födda biståndsmottagarna är födda utanför Europa och har kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare, och dessa grupper är tydligt överrepresenterad bland biståndsmottagarna

De allra flesta utrikes födda biståndsmottagare är födda utanför Europa och har kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare. År 2021 var 56 procent av alla långvariga biståndsmottagare födda utanför Europa och 61 procent hade kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare (se tabell 4.3). Endast 8 procent var födda i Europa förutom Sverige och i princip ingen hade kommit som arbetskraftsinvandrare eller EU- eller EES-medborgare.

Det var 2021 mer än tre gånger så vanligt att vara utomeuropeiskt född eller ha kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare bland

långvariga biståndsmottagare än i befolkningen i stort. Denna överrepresentation kan till exempel bero på svårigheter att etablera sig på en ny arbetsmarknad och att de i lägre utsträckning är kvalificerade för sjukpenning och arbetslöshetsersättning. I en rapport från Laun m.fl. (2020) finner författarna även att överrepresentationen varierar *inom* gruppen utomeuropeiskt födda. Överrepresentationen är störst i gruppen som invandrat från afrikanska länder söder om Sahara samt Nordafrika och Mellanöstern.

Knappt fyra av tio långvariga biståndsmottagare hade bosatt sig i Sverige inom tio år, och mindre än hälften av dessa hade bott i Sverige i fem år eller mindre (se tabell 4.3). År 2021 var det en tydligare överrepresentation bland biståndsmottagarna av personer som kommit till Sverige inom tio år än personer som kommit inom fem år. I Laun m.fl. (2020) finner de i stället, när de jämför inrikes och utrikes födda personer med samma kön och ålder för en längre tidsperiod, att skillnaden i andelen biståndsmottagare minskar succesivt med ökande tid i landet för de utrikes födda.¹³ Att behovet av ekonomiskt bistånd är särskilt stort vid korta vistelsetider beror bland annat på att det tar tid att etablera sig på en ny arbetsmarknad och att kvalificera sig för sjukpenning och arbetslöshetsersättning.

Knappt en tredjedel av biståndsmottagarna har haft arbetsinkomst under året och det är mycket vanligare att ha en förälder som mottar ekonomiskt bistånd bland biståndsmottagarna än i befolkningen i stort

Knappt en tredjedel av biståndsmottagarna har haft arbetsinkomst under året (se tabell 4.3). För ungefär två av tre av dem med arbetsinkomst översteg arbetsinkomsten ett prisbasbelopp. Fyra av tio har lämnat biståndet någon gång under året (de har en registrerad avslutskod). Det är mindre vanligt att ha haft en arbetsinkomst under året bland långvariga biståndsmottagare. Av naturliga skäl är det även en betydligt lägre andel bland biståndsmottagarna än i befolkningen i stort som har haft arbetsinkomst under året.

¹³ I studien används en matchningsansats som kan liknas vid att jämföra en inrikes född och en utrikes född person av samma kön, som är lika gamla och som observeras vid samma tidpunkt. De första åren i landet är andelen utrikes födda som mottar ekonomiskt bistånd mer än 25 procentenheter högre än jämförbara inrikes födda individer, och efter tio år är skillnaden omkring 15 procentenheter. För personer som befunnit sig mycket lång tid i landet (30 år) kvarstår endast skillnader på ett par procentenheter.

Bland de långvariga biståndsmottagarna hade 6 procent minst en förälder som också mottog ekonomiskt bistånd (se tabell 4.3). Att ha minst en förälder som mottar ekonomiskt bistånd var nästan tre gånger så vanligt bland biståndsmottagarna jämfört med i befolkningen i stort.

Slutligen noteras att biståndsmottagarna oftare är 20–24 år och mindre ofta 55 år eller äldre jämfört med befolkningen i stort (se tabell 4.3). När tiden i bistånd ökat minskar andelen yngre samtidigt som andelen äldre ökar. Med ökad varaktighet minskar även andelen arbetslösa, medan andelen med arbetshinder sociala skäl och sjuk-skrivna med läkarintyg ökar.

Stora skillnader på grupp-nivå mellan biståndsmottagare med olika försörjningshinder

Som beskrivs i avsnitt 4.1.1 är arbetslös, arbetshinder sociala skäl och sjukskriven med läkarintyg de tre vanligaste försörjningshindren inom ekonomiskt bistånd. Det finns stora skillnader på grupp-nivå mellan biståndsmottagare med dessa tre olika försörjningshinder (se tabell 4.4). Detta gäller för i princip alla studerade variabler, men de allra största skillnaderna syns avseende härkomst. Ungefär dubbelt så hög andel är utomeuropeiskt födda och fyra gånger så många har anlänt inom tio år bland de arbetslösa, jämfört med de två andra grupperna.

Tabell 4.4 Långvariga biståndsmottagare 20–64 år med de tre vanligaste försörjningshindren 2021

Procent om inget annat anges

	Arbetslös	Arbetshinder sociala skäl	Sjukskriven med läkarintyg
Kön:			
Kvinnor	52	43	58
Män	48	57	42
Åldersgrupper:			
Ålder 20–24 år	9	8	4
Ålder 25–54 år	71	66	65
55 år och äldre	20	26	31
Utbildningsnivå:			
Kort förgymnasial utbildning	27	16	16
Förgymnasial utbildning	21	34	25
Gymnasial utbildning	30	38	40
Eftergymnasial utbildning	15	8	17
Utbildning saknas	7	4	3
Härkomst, grund för bosättning¹ och vistelsetid:			
Inrikes född	24	58	54
Född i Europa förutom Sverige	5	9	10
Utom europeiskt född	71	32	37
Födelseland saknas eller statslös	0	0	0
Arbetskraftsinvandrare	0	0	0
EU- eller EES-medborgare	0	0	0
Flykting- eller anknätningsinvandrare	75	38	42
Inflyttad till Sverige inom fem år	22	4	3
Inflyttad till Sverige inom 10 år	54	13	14
Utländsk bakgrund	79	47	50
Övrigt:			
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	5	7	4
Positiv arbetsinkomst ²	16	5	5
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	4	1	1
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	53	73	73
Avslutskod någon gång under året	19	12	11
Antal	49 482	21 904	16 995

Anm.: För definitioner av variablerna se bilaga 4.

¹ Utgår från den grupperade variabeln för grund för bosättning i STATIV. Flykting- och anknätningsinvandrare består av grupperna flykting m.fl. och anknätningar. I flykting m.fl. ingår bland annat kvotflyktingar och skyddsbehövande.² Med arbetsinkomst avses här kontant bruttolön och nettotinkomst av aktiv näringsverksamhet.

Källor: STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Det finns även tydliga könsskillnader mellan grupperna (se tabell 4.4). Medan fördelning är ganska jämn för de arbetslösa, är männen i majoritet bland dem med arbetshinder sociala skäl och kvinnorna är i majoritet bland de sjukskrivna.

De arbetslösa är överlag yngre än övriga två grupper och en tydligt högre andel har kort förgymnasial utbildning. Bland de arbetslösa långvariga biståndsmottagarna har 27 procent kort förgymnasial utbildning, vilket är en mycket kraftig överrepresentation i förhållande till befolkningen i stort (jämför tabell 4.3 och 4.4).

Det är vidare mindre vanligt att ha långvarigt eller mycket långvarigt bistånd bland de arbetslösa biståndsmottagarna, jämfört med bland biståndsmottagarna med försörjningshindren sjukskriven med läkarintyg och arbetshinder sociala skäl. Kopplat till detta är det betydligt vanligare att ha avslutat det ekonomiska biståndet och att ha arbetsinkomst någon gång under året bland de arbetslösa, jämfört med de två andra grupperna.

Skillnaderna mellan grupperna går i samma riktning när alla som mottagit bistånd någon gång under året studeras (se bilaga 5).

Tydliga skillnader på gruppnivå mellan arbetslösa respektive sjukskrivna med och utan ekonomiskt bistånd

Det kan även vara intressant att jämföra biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslösa respektive sjukskriven med läkarintyg, med arbetslösa och sjukskrivna utan ekonomiskt bistånd. Vid en jämförelse mellan arbetslösa biståndsmottagare och arbetslösa utan ekonomiskt bistånd framkommer att biståndsmottagarna har mycket lägre utbildningsnivå (se tabell 16 och 17 i bilaga 5). På motsvarande sätt har de sjukskrivna biståndsmottagarna i genomsnitt klart lägre utbildningsnivå än personer med sjukpenning utan ekonomiskt bistånd (se tabell 15 i bilaga 5). Som exempel kan nämnas att 41 procent av alla sjukskrivna långvariga biståndsmottagare har kort förgymnasial utbildning *eller* förgymnasial utbildning. Motsvarande siffra bland dem som endast mottar sjukpenning är 11 procent.

Gemensamt för både de arbetslösa och sjukskrivna biståndsmottagarna är även att andelen utrikes födda är tydligt högre än i respektive jämförelsegrupp utan ekonomiskt bistånd. Som beskrevs tidigare kan detta bero på att det tar tid att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning och sjukpenning.

Större variation i utbildningsnivå bland utrikes födda kvinnor och män än bland inrikes födda, och de utrikes födda männen har oftare en arbetsinkomst under året

I tabell 4.5 presenteras bakgrundsvariabler för långvariga biståndsmottagare uppdelat utifrån kön och härkomst.¹⁴ En första reflektion är att utrikes födda kvinnor och män som långvarigt mottagit ekonomiskt bistånd betydligt oftare är 55 år eller äldre, än motsvarande grupp inrikes födda (se tabell 4.5). Det är vidare betydligt fler bland de utrikes födda kvinnorna och männen som har både den lägsta och den högsta utbildningsnivån. Samtidigt är det en högre andel inrikes födda kvinnor och män som har den näst lägsta utbildningsnivån (förgymnasial utbildning). Att det är färre med kort förgymnasial utbildning (mindre än nio år), men fler med förgymnasial utbildning, bland inrikes födda kvinnor och män jämfört med utrikes födda kvinnor och män hänger samman med den obligatoriska nioåriga grundskolan i Sverige.

Det är mindre vanligt att biståndsmottagarens föräldrar också mottar ekonomiskt bistånd bland utrikes födda kvinnor och män än bland inrikes födda kvinnor och män. Det kan potentiellt förklaras av antingen en högre grad av "ärftlighet" bland inrikes födda eller att utrikes födda i lägre grad har sina föräldrar boende i Sverige, eller båda.

De utrikes födda långvarigt biståndsmottagande männen har tydligt oftare haft en arbetsinkomst under året än de övriga studerade grupperna. De har således i högre utsträckning haft arbetsinkomst både jämfört med inrikes födda kvinnor och män, samt utrikes födda kvinnor. Denna grupp har även en något lägre andel med mycket lång varaktighet, men skillnaderna är små. Det är vidare något vanligare att utrikes födda kvinnor och män har avslutat biståndet någon gång under året jämfört med inrikes födda.

¹⁴ Motsvarande statistik för alla biståndsmottagare finns i bilaga 5. Det kan noteras att bilden är mycket snarlik för alla biståndsmottagare som för de långvariga biståndsmottagarna.

Tabell 4.5 Långvariga biståndsmottagare 20–64 år uppdelade utifrån härkomst och kön 2021

Procent om inget annat anges

	Utrikes födda kvinnor	Utrikes födda män	Inrikes födda kvinnor	Inrikes födda män
Åldersgrupper:				
Ålder 20–24 år	5	10	10	9
Ålder 25–54 år	69	62	74	72
55 år och äldre	27	29	16	19
Utbildningsnivå:				
Kort förgymnasial utbildning	38	29	3	3
Förgymnasial utbildning	16	20	38	38
Gymnasial utbildning	21	28	49	50
Eftergymnasial utbildning	15	18	10	09
Utbildning saknas	11	5	1	1
Härkomst, grund för bosättning¹ och vistelsetid:				
Född i Europa förutom Sverige	12	12	–	–
Utomeuropeiskt född	88	88	–	–
Födelseland saknas eller statslös	0	0	–	–
Arbetskraftsinvandrare	0	0	–	–
EU- eller EES-medborgare	1	1	–	–
Flykting- eller anknytningsinvandrare	95	93	–	–
Inflyttad till Sverige inom fem år	23	21	–	–
Inflyttad till Sverige inom 10 år	58	58	–	–
Utländsk bakgrund	100	100	9	10
Övrigt:				
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	3	4	8	7
Positiv arbetsinkomst ²	11	18	12	09
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	5	8	2	2
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	63	58	64	62
Försörjningshinder arbetslös	61	63	30	36
Försörjningshinder sociala skäl	14	16	31	40
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	14	12	33	20
Avslutskod någon gång under året	17	18	14	12
Antal	34 593	26 354	14 979	20 168

Anm.: För definitioner av variablerna se bilaga 4.

¹ Utgår från den grupperade variabeln för grund för bosättning i STATIV. Flykting- och anknytningsinvandrare består av grupperna flykting m.fl. och anknytningar. I flykting m.fl. ingår bland annat kvot-flyktingar och skyddsbehövande.² Med arbetsinkomst avses här kontant bruttolön och nettoinkomst av aktiv näringsverksamhet.

Källor: STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Överlag små skillnader mellan biståndsmottagande kvinnor och män med samma härkomst

Det är överlag små skillnader mellan utrikes födda kvinnor och utrikes födda män. Inga tydliga skillnader finns till exempel avseende födelseregion, skäl för bosättning i Sverige eller andel nyanlända mellan kvinnor och män bland de utrikes födda långvariga biståndsmottagarna (se tabell 4.5). Bland både kvinnor och män var 88 procent födda utanför Europa av de utrikes födda. Fler än nio av tio har kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare, marginellt högre andel av kvinnorna.¹⁵ Av de utrikes födda har ungefär sex av tio bott i Sverige i mindre än tio år, vilket innebär att ungefär fyra av tio har bott här längre än så. När de utrikes födda långvarigt biståndsmottagande kvinnorna och männen jämförs noteras dock att kvinnorna har en något lägre utbildningsnivå.

Även mellan inrikes födda kvinnor och inrikes födda män är skillnaderna överlag små. Den tydligaste skillnaden mellan dessa grupper avser försörjningshinder; det är tydligt vanligare att vara sjukskriven med läkarintyg men mindre vanligt att ha försörjningshinder sociala skäl bland de inrikes födda kvinnorna jämfört med de inrikes födda männen.

Med ökande antal barn i biståndshushållet minskar den genomsnittliga utbildningsnivån och andelen inrikes födda

I bilaga 5 presenteras deskriptiv statistik för ensamstående kvinnor och män samt sammanboende biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn i åldern 0–17 år (se tabell 9–14 i bilaga 5). Bland ensamstående biståndsmottagare utan barn är männen i majoritet, medan kvinnorna utgör en mycket stor majoritet bland ensamstående med barn.¹⁶ Detta gäller både de långvariga biståndsmottagarna och det totala antalet biståndsmottagare.

Med ökande antal barn minskar utbildningsnivån och andelen inrikes födda i såväl ensamstående som sammanboende hushåll. Till exempel noteras att andelen med den lägsta utbildningsnivån (kort förgymnasial utbildning) ökar succesivt med ökande antal barn bland

¹⁵ Uppgifter avseende grund för bosättning finns inte för samtliga utrikes födda, vilket innebär att andelarna för de olika skälen inte summerar till andelen utrikes födda.

¹⁶ Inga avgörande skillnader noteras mellan ensamstående kvinnor och män i förhållande till utvecklingen av genomsnittliga egenskaper med ökande antal barn, se bilaga 5.

ensamstående långvariga biståndsmottagare från 15 procent för dem utan barn till 45 procent bland dem med fyra eller fler barn i åldern 0–17 år.

I hushållen med många barn är en kraftig majoritet utomeuropeiskt födda och har kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare, i synnerhet i de sammanboende hushållen. Bland sammanboende långvariga biståndsmottagare med fyra eller fler barn i åldern 0–17 år är 95 procent utomeuropeiskt födda och 97 procent har kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare.

Fler biståndsmottagare med utländsk bakgrund och längre biståndstider i storstäder och storstadsnära kommuner

Det är övergripande små skillnader på biståndsmottagarnas bakgrundsvariabler i de tre olika kommungrupperna storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner (se tabell 7 och 8 i bilaga 5). Vissa skillnader finns dock avseende främst härkomst och biståndstider, vilket gäller både när det totala antalet biståndsmottagare och långvariga biståndsmottagare studeras. Andelen inrikes födda ökar med minskande ort/närhet till ort och andelen flykting- och anknytningsinvandrare minskar. Avseende utländsk bakgrund är denna trend än tydligare. I storstäder och storstadsnära kommuner har 73 procent av de långvariga biståndsmottagarna utländsk bakgrund, motsvarande siffra bland mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner är 57 procent. Varaktigheten i bistånd är vidare något högre och sannolikheten för avslut av det ekonomiska biståndet lägre i storstäder och storstadsnära kommuner.

4.1.4 Riskfaktorer för långvarigt biståndsmottagande

I detta avsnitt skattas regressioner avseende sannolikheten, eller risken, att vara långvarig biståndsmottagare. En linjär sannolikhetsmodell har använts.¹⁷ De skattade parametrarna (siffrorna i tabell 4.6)

¹⁷ En nackdel med linjära sannolikhetsmodeller är att de kan ge resultat under noll och över ett, det vill säga de kan ge sannolikheter under 0 procent och över 100 procent. En fördel med denna modell är att det är enkelt att tolka de skattade parametrarna. Enkelheten har i detta sammanhang bedömts överväga den nämnda nackdelen. För huvudresultaten har även en binär logit-modell skattats, vilken ger koefficienter i samma riktning och inbördes storleksordning.

tolkas som förändringen av sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare förknippad med att tillhöra den aktuella gruppen eller, vid kontunerliga variabler, att variabeln ökar med en enhet, givet att övriga inkluderade variabler hålls konstanta.

De inkluderade variablerna är i stort desamma som i den fördjupade beskrivningen av biståndsmottagare i avsnitt 4.1.3. En skillnad är att ålder inkluderas som kontinuerlig variabel. För att det ska vara möjligt att skatta modellen behöver även en variabel i varje kategori uteslutas, till exempel har gymnasial utbildning uteslutits bland utbildningsvariablerna. De skattade parametrarna för övriga utbildningsvariabler tolkas då i förhållande till att ha gymnasial utbildning. Av samma skäl har inrikes född och kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner uteslutits. Skattningar görs för hela befolkningen samt för delurvalen kvinnor, män, inrikes födda och utrikes födda. Regressionsresultaten presenteras i tabell 4.6.

Tabell 4.6 Skattningar av sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare med en linjär sannolikhetsmodell

Skattade parametrar

	Alla	Kvinnor	Män	Inrikes födda	Utrikes födda
Intercept ¹	-0,0035	-0,0059	-0,0038	0,0109	-0,07515
Man	-0,0030	–	–	-0,0003	-0,00974
Ålder	0,0003	0,0003	0,0003	-0,0001	0,0017
Kort förgymnasial utbildning	0,1043	0,1302	0,0771	0,0815	0,0996
Förgymnasial utbildning	0,0336	0,0434	0,0275	0,0301	0,0451
Eftergymnasial utbildning	-0,0072	-0,0073	-0,0061	-0,0065	-0,0095
Utbildning saknas	0,0139	0,0343	(-0,0007)	(-0,0006)	0,0199
Född i Europa förutom Sverige	-0,0114	-0,0117	-0,0105	–	–
Utom europeiskt född	0,0180	0,0207	0,0154	–	0,0314
Födelseland saknas eller statslös	0,0104	(0,0081)	0,0132	–	0,0271
Arbetskraftsinvandrare	-0,0262	-0,0289	-0,0242	–	-0,0151
EU- eller EES-medborgare	-0,0039	-0,0014	-0,0061	–	0,0037
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,0195	0,0209	0,0168	–	0,0270

	Alla	Kvinnor	Män	Inrikes födda	Utrikes födda
Inflyttad till Sverige inom fem år	0,0114	0,0094	0,0124	–	0,0221
Utländsk bakgrund	0,0014	(-0,0001)	0,0030	0,0027	–
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,0210	0,0180	0,0242	0,0401	0,0147
Storstäder och storstadsnära kommuner	-0,0006	-0,0005	-0,0007	0,0005	-0,0060
Större städer och kommuner nära större stad	0,0025	0,0030	0,0020	0,0012	0,0050
Antal observationer	5 914 457	2 888 948	3 025 509	4 369 985	1 544 472
Justerad R ²	0,0490	0,0668	0,0341	0,0163	0,0605

Anm.: För definitioner av variablerna se bilaga 4. Parentes anger att parametern inte är signifikant på femprocentsnivå eller högre.

¹ Interceptet utgör den skattade sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare när alla variabler är lika med noll.

Källor: STATIV, Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd och egna beräkningar.

Låg utbildningsnivå är den tydligaste riskfaktorn för långvarigt biståndsmottagande

I den första kolumnen i tabell 4.6 redovisas de skattade parametrarna för hela urvalet. Störst effekt på sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare har att enbart ha kort förgymnasial utbildning. Sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare ökar med 10 procentenheter för den som endast har kort förgymnasial utbildning, jämfört med den som har gymnasial utbildning. Att ha förgymnasial utbildning är det som ökar sannolikheten näst mest. Kort utbildningsnivå är således den klart viktigaste riskfaktorn för långvarigt biståndsmottagande.

Att vara utomeuropeiskt född eller flykting- eller anknytningsinvandrar ökar sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare med omkring 2 procentenheter jämfört med att vara inrikes född. Att vara född i Europa förutom Sverige, vara arbetskraftsinvandrar eller vara bosatt i Sverige som EU/EES-medborgare minskar däremot sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare i jämförelse med att vara inrikes född. Att ha en eller två föräldrar som mottar ekonomiskt bistånd ökar även det sannolikheten att vara biståndsmottagare (se vidare om *effekter av* föräldrars biståndsmottagande i

avsnitt 4.4.3). Totalt sett förklarar de inkluderade variablerna endast knappt 5 procent av variationen i data.

För att illustrera innebörden av skattningarna ges ett par exempel på vad skattningarna implicerar för personer med olika bakgrundsegenskaper. En 40-årig inrikes född kvinna boende i en storstad som har gymnasial utbildning har enligt skattningarna i kolumn 1 i tabell 4.6 en sannolikhet nära noll (0,07 procent) att vara långvarig biståndsmottagare. När vi ändrar utbildningsnivån ändras sannolikheten mycket tydligt. En kvinna med samma bakgrundsegenskaper men med kort förgymnasial utbildning har 11 procents sannolikhet att befinna sig i långvarigt biståndsmottagande, och med förgymnasial utbildning, som är vanligare bland inrikes födda, blir sannolikheten 4 procent.

En 40-årig kvinna i en storstad med gymnasial utbildning som kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare från ett land utanför Europa har enligt skattningarna 4 procents sannolikhet att vara i långvarigt biståndsmottagande, givet att hon anlant för mer än fem år sedan. En kvinna med samma bakgrundsegenskaper men med kort förgymnasial utbildning har 16 procents sannolikhet för långvarigt biståndsmottagande, och med förgymnasial utbildning blir sannolikheten 9 procent.

Utbildningsnivån är viktigare för att förklara långvarigt biståndsmottagande för kvinnor än för män

Utifrån de separata regressionerna för kvinnor och män (andra och tredje kolumnen i tabell 4.6) kan konstateras att sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare i högre grad påverkas av utbildningsnivå för kvinnor än för män, i synnerhet avseende kort förgymnasial utbildning. Sannolikheten att vara biståndsmottagare ökar med hela 13 procentenheter av att som kvinna ha kort förgymnasial utbildning, jämfört med gymnasial utbildning. Att ha utländsk bakgrund påverkar inte sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare bland kvinnor, men ökar sannolikheten bland män. Förklaringsgraden är klart högre för kvinnor än för män, det vill säga vem som är långvarig biståndsmottagare eller inte kan i högre grad förklaras av de inkluderade variablerna för kvinnor än för män.

Att ha en förälder som mottar ekonomiskt bistånd är en större riskfaktor för inrikes födda än för utrikes födda

Vid en jämförelse av resultaten för inrikes och utrikes födda (fjärde och femte kolumnen i tabell 4.6) framgår att sannolikheten för långvarigt biståndsmottagande ökar betydligt mer för inrikes än för utrikes födda av att ha minst en förälder som mottagit ekonomiskt bistånd 2021. Utbildningsnivån är viktigare för utrikes jämfört med inrikes födda, men skillnaderna är inte lika stora som mellan kvinnor och män. Andelen av variationen av att vara långvarig biståndsmottagande som kan förklaras av de inkluderade variablerna (förklaringsgraden), är klart högre för de utrikes födda.

4.2 Vilja, möjligheter och vägar från biståndsmottagande till arbete

I detta avsnitt beskrivs vikten och förekomsten av vilja och möjligheter att arbeta bland biståndsmottagarna, och vägar från biståndsmottagande till arbete. Beskrivningen görs både utifrån ett teoretiskt och ett empiriskt perspektiv. Inledningsvis beskrivs teoretiskt innebörden av vilja och möjligheter att arbeta, samt hur vägen till arbete från biståndsmottagande kan se ut. Därefter analyseras deskriptivt biståndsmottagarnas arbetsmarknadsförutsättningar, det vill säga deras möjligheter att arbeta.

4.2.1 Vilja och möjligheter att arbeta

För att ha rätt till försörjningsstöd ska en person antingen stå till arbetsmarknadens förfogande eller kunna visa att hen har godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande (se vidare kapitel 3). I normalfallet innebär kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande att den enskilde ska vara inskriven på Arbetsförmedlingen, ha för avsikt att arbeta och vara aktiv i sitt arbetssökande. Även deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande.¹⁸

¹⁸ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22.

För den som saknar godtagbara skäl och behöver ekonomiskt bistånd till sin försörjning finns det inget egentligt val vad avser att stå till arbetsmarknadens förfogande och i förlängningen att ta ett erbjudet arbete. I verkligheten påverkas sannolikheten att en biståndsmottagare ska börja arbeta emellertid både av om hen *vill arbeta* och om hen *kan få ett arbete*. En biståndssökande kan till exempel minska sina chanser att få jobberbjudande genom att söka arbete mindre aktivt, vara oengagerad i insatser eller välja bort frivilliga insatser. Det kan även vara svårt för socialtjänsten att veta om en biståndsmottagare blivit erbjuden ett arbete som hen tackat nej till.

Till följd av att det därmed finns ett visst mått av valfrihet att arbeta eller bli arbetsför, eller att inte göra det, spelar viljan att arbeta roll för sannolikheten att lämna biståndsmottagande för arbete. Vilja handlar om att vara villig att acceptera ett jobberbjudande, men även om att söka arbete aktivt och att delta i olika typer av insatser som så småningom kan leda fram till ett arbete. Utöver viljan är möjligheten att få och klara av ett arbete av avgörande betydelse. Att ha möjlighet att arbeta handlar både om att det finns praktiska möjligheter, så som att man kan ta sig till arbetet och har tillgång till barnomsorg vid behov, samt om att ha arbetsförmåga och att ha sådan kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden.

För den utan vilja spelar det liten roll om möjligheten stärks, och för den utan möjligheter spelar det ingen roll om viljan stärks. Resonemang av detta slag, som är väl utvecklade inom nationalekonomisk arbetsmarknadsteori, beskrivs och utvecklas i faktarutan Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori.

Faktaruta: Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori*Möjligheter att arbeta, förväntad produktivitet och arbetskostnad*

För att det ska vara lönsamt för en arbetsgivare att anställa en person måste värdet av det personen producerar överstiga kostnaden för att ha personen anställd. Detta uttrycks inom nationalekonomisk teori ofta som att personens produktivitet överstiger den marginella arbetskostnaden, där arbetskostnaden i huvudsak utgörs av lön och sociala avgifter.

Arbetsgivarens upplevelse eller bedömning av produktiviteten, den förväntade produktiviteten, kan skilja sig från den verkliga produktiviteten. En orsak till detta kan vara diskriminering, som kan vara antingen preferensbaserad eller statistisk. Preferensbaserad diskriminering handlar om att en arbetsgivare inte vill anställa personer med en viss egenskap medan statistisk diskriminering handlar om att en arbetsgivare väljer bort en sökande utifrån att den vet att den grupp personen tillhör i genomsnitt har egenskaper som arbetsgivaren inte uppskattar.

Den som har en förväntad produktivitet som är högre än arbetskostnaden kommer att erbjudas arbete, och tvärtom. Personer med en förväntad produktivitet som är lägre än arbetskostnaden har, utan ytterligare insatser och åtgärder, inte möjligheten att få ett arbete. När en persons förväntade produktivitet inte motsvarar kostnaden för att ha personen anställd pratar man ofta om att personens (förväntade) kvalifikationer inte når upp till de krav som ställs på arbetsmarknaden. För arbetsmarknaden i stort kan man då även prata om att det är problem med matchningen på arbetsmarknaden, det vill säga att de arbetssökandes kvalifikationer inte stämmer överens med det arbetsgivaren efterfrågar. Bristande matchning kan både handla om skillnader i nivå och inriktning på kompetensen.

Vilja och reservationslön

Enligt grundläggande nationalekonomisk teori accepterar en person ett jobberbjudande endast om personens nytta, eller behovstillfredsställelse, av att arbeta är högre än nyttan av att inte arbeta. Den lön som är gränsen för när att arbeta ger lika stor nytta som att inte arbeta brukar benämnas reservationslön. Om

lönen understiger reservationslönen finns inte *viljan* att arbeta, och den arbetssökande tackar nej till jobberbjudandet.

Biståndsmottagandet förväntas vara tillfälligt för den med både vilja och möjligheter att arbeta

Biståndsmottagare med både vilja och möjligheter att arbeta kommer enligt den grundläggande teorin att lämna biståndsmottagande för arbete. Det kan dock ta tid för den arbetssökande att finna den rätta arbetsgivaren, och tvärtom. Hur lång tid det tar beror på flera faktorer, till exempel om ekonomin befinner sig i hög- eller lågkonjunktur.

Samspel mellan motivation och möjligheter

I praktiken kan det vara mer komplicerat än att alla med vilja och möjligheter att arbeta så småningom finner ett arbete. För personer med låga kvalifikationer och små möjligheter att finna ett arbete kan arbetssökandet ta lång tid och vara förknippat med många motgångar. Det kan leda till att den arbetssökande tappar motivation och så småningom ger upp sökandet. På motsvarande sätt kan arbetslösa under utdragna lågkonjunkturer tappa motivationen och sluta söka arbete. Fenomenet benämns inom nationalekonomisk litteratur ofta "discouraged worker", vilket översatt till svenska betyder avskräckta arbetstagare. Dessa personer vill egentligen arbeta men har efter många motgångar gett upp och slutat söka arbete.

Det finns olika kanaler genom vilka åtgärder kan påverka sannolikheten att arbeta

Åtgärder kan påverka sannolikheten att arbeta både genom att de leder till ökad vilja och ökade möjligheter att arbeta. Viljan att arbeta kan öka till följd av åtgärder som ökar nyttan av att arbeta, eller sänker nyttan av att *inte* arbeta.

Nyttan av att arbeta ökar när ekonomiska eller icke ekonomiska drivkrafter att arbeta ökar. Nyttan av att inte arbeta minskar när värdet av att inte arbeta minskar, till exempel genom att fritiden tas i anspråk genom olika aktiviteter, eller stigman som är förknippad med att inte arbeta ökar.

Möjligheten att få eller finna ett arbete ökar av åtgärder som ökar den förväntade produktiviteten eller sänker arbetskostna-

den. Dessa åtgärder gör fler personer lönsamma att anställa och således att arbetsgivaren ger fler jobberbjudanden. Den förväntade produktiviteten kan öka genom att den verkliga produktiviteten stiger, till exempel genom utbildningsåtgärder. Den kan också öka genom att osäkerheten kring produktiviteten minskar, till exempel genom validering av kunskaper. Arbetskostnaden kan sänkas genom till exempel lägre lön, lägre skatt på arbete eller subventionerade anställningar. Möjligheten att arbeta påverkas även av andra faktorer, till exempel tillgång till barnomsorg och konjunkturläget.

4.2.2 Olika vägar till arbete för olika grupper av biståndsmottagare

Vägen från biståndsmottagande till arbete ser olika ut för olika grupper av biståndsmottagare. I figur 4.16 ges exempel på hur dessa olika vägar kan se ut. I figuren har biståndsmottagarna delats upp utifrån om de är arbetslösa eller om de står utanför arbetskraften. Arbetslösa är personer som är utan arbete, har sökt arbete och kan arbeta. Personer utanför arbetskraften utgörs, per definition, av personer som inte har eller söker arbete.¹⁹ Exempel på personer som tillhör denna grupp är personer som är långvarigt sjuka eller där andra hinder för arbete finns. Det kan till exempel röra sig om personer vars försörjningshinder definieras som arbetshinder av sociala skäl eller sjukskriven med läkarintyg.

För den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller som är förhindrad att arbeta av andra skäl, och som initialt därför står utanför arbetskraften, kan rehabilitering eller andra insatser som ökar *möjligheten* att arbeta leda till att hen tar steget in i arbetskraften (flöde a). De sjuka biståndsmottagarna har som regel ingen arbetsgivare att återgå till varför rehabiliteringen leder till arbetslöshet snarare än arbete. Den sjuka kan således först behöva insatser för att klara av att söka arbete (vilket är en förutsättning

¹⁹ Sveriges officiella arbetsmarknadsstatistik, Arbetskraftsundersökningen från Statistiska centralbyrån, delar upp befolkningen utifrån om de ingår i arbetskraften eller inte. Arbetskraften delas i sin tur upp i sysselsatta och arbetslösa. De sysselsatta är antingen i arbete eller tillfälligt frånvarande från ett arbete, till exempel på grund av sjukdom. En sysselsatt är anställd, egen företagare eller hjälper en egen företagare oavlönat. Arbetslösa är främst personer som är utan arbete, har sökt arbete och kan arbeta. De som står utanför arbetskraften kan antingen vara långvarigt sjuka, pensionärer, heltidsstuderande eller tillhöra gruppen övriga.

för att definieras som arbetslös enligt Arbetskraftsundersökningen från Statistiska centralbyrån) och sedan eventuellt ytterligare insatser för att ta sig från arbetslöshet till arbete.

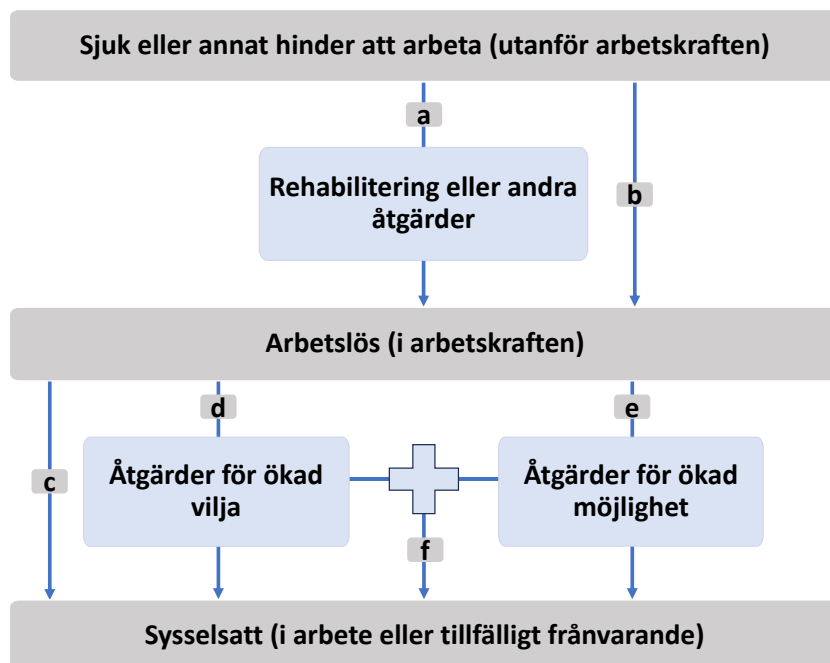
För biståndsmottagare som är förhindrade att arbeta av andra skäl och därför står utanför arbetskraften kan tillståndet även vara tillfälligt och inga insatser eller åtgärder är nödvändiga för att personen ska börja söka arbete och därmed räknas till arbetskraften (flöde b). Det kan till exempel handla om personer inom försörjningshindret föräldraledig. På motsvarande sätt som för de sjuka biståndsmottagarna finns för denna grupp som regel ingen arbetsgivare att återgå till, varför personen i ett första steg normalt sett blir arbetslös.

För de arbetslösa biståndsmottagare som har både *viljan* och *möjligheten* att arbeta förväntas biståndsmottagandet vara tillfälligt (se faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori). Denna grupp kan ta sig till arbete på egen hand, utan insatser eller åtgärder, vilket i figuren illustreras genom flöde c.

För arbetslösa biståndsmottagare där viljan eller möjligheten att arbeta, eller båda, brister, krävs insatser för att personen ska kunna nå arbete. För den arbetslöse biståndsmottagaren kan vägen till arbete gå via åtgärder som ökar viljan (flöde d) eller möjligheten (flöde e) att arbeta. I andra fall krävs både och (flöde f). Åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta eller minskar värdet av fritid är exempel på åtgärder som kan öka viljan att arbeta, medan utbildningsåtgärder är ett exempel på en åtgärd som kan öka möjligheten att arbeta (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori).

Slutligen kan noteras att för vissa biståndsmottagare saknas möjligheten att arbeta på såväl kort som lång sikt, oavsett åtgärder, till exempel på grund av en varaktigt helt nedsatt arbetsförmåga.

Figur 4.16 Olika vägar till arbete för biståndsmottagare



Källa: Egen framställning.

4.2.3 Deskriptiv analys av biståndsmottagarnas arbetsmarknadsförutsättningar

I detta avsnitt analyseras deskriptivt biståndsmottagarnas arbetsmarknadsförutsättningar. Syftet med analysen är att få en bild av i vilken utsträckning biståndsmottagarna har *möjlighet* att arbeta.

Analysen baseras huvudsakligen på samma datamaterial som i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4. Detta datamaterial inkluderar information från SCB:s register STATIV samt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd, och omfattar samtliga personer folkbokförda i Sverige den 31 december 2021. Datamaterialet och definitioner av olika variabler beskrivs närmre i bilaga 4. Ett par kompletterande analyser görs även i SCB:s analysflödesdatabas och några relevanta närliggande studier beskrivs kortfattat.

Analys av arbetsmarknadsförutsättningar utifrån biståndsmottagarnas grupptillhörighet

I detta avsnitt analyseras i två steg de långvariga biståndsmottagarnas förutsättning, eller möjligheter, att arbeta. I ett första steg urskiljs gruppen som är arbetslösa och saknar hinder att arbeta enligt både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen gör denna bedömning mot olika bakgrund och med olika syfte, men båda dessa bedömningar är av relevans för att få en bild av biståndsmottagarnas möjligheter att arbeta.

I ett nästa steg analyseras i vilken mån de biståndsmottagare som bedömts sakna arbete och sakna hinder att arbeta kan konkurrera på arbetsmarknaden. Det görs utifrån en beskrivning av i vilken utsträckning dessa biståndsmottagare hör till grupper som generellt sett har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden.

Fyra av tio av de långvariga biståndsmottagarna saknade hinder att arbeta enligt både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen

Under försörjningshindret arbetslös registreras en person som är arbetslös, bedöms vara arbetsför och stå till arbetsmarknadens förfogande. Utgångspunkten är att personen i princip kan börja arbeta omgående, det vill säga det finnas inga betydande svårigheter som personen måste komma till rätta med innan ett arbete kan bli aktuellt. Personer utan hinder att arbeta finns även i försörjningshindren arbetar deltid och arbetar heltid. För de övriga försörjningshindren finns någon typ av hinder för att arbeta.

Alla biståndsmottagare med försörjningshindret arbetslös ska vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen.²⁰ Vid inskrivning gör Arbetsförmedlingen en registrering av vilken sökandekategori den inskrivna hör till. De inskrivna delas till exempel upp utifrån om de är öppet arbetslösa eller arbetslösa i program, vilket tillsammans utgör gruppen inskrivna arbetslösa. Med öppet arbetslösa avses arbetssökande utan arbete som aktivt söker jobb, omgående kan börja jobba och som inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. De arbetsökande kan även registreras i kategorin sökande med förhinder,

²⁰ Även inom andra försörjningshinder finns det personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. År 2021 var det totalt sett 117 000 personer som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen och hade mottagit ekonomiskt bistånd någon gång under året. Av dessa var 55 000 långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd.

vilket innebär att den arbetssökande bedöms vara förhindrad att aktivt söka arbete och/eller att omgående tillträda förekommande arbete på arbetsmarknaden.²¹

Biståndsmottagare med försörjningshindret arbetslös, som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetslösa, har således bedömts vara utan arbete och sakna hinder för arbete av både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Denna grupp utgör ungefär fyra av tio av alla långvariga biståndsmottagare (jämför tabell 4.3 och 4.7).

För att analysera biståndsmottagarnas möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden används Arbetsförmedlingens klassificering av grupper med svag konkurrensförmåga

För att få en uppfattning om i vilken mån de biståndsmottagare som saknar arbete och hinder att arbeta också kan *konkurrera på arbetsmarknaden*, och således även i praktiken har möjlighet att arbeta, används Arbetsförmedlingens identifierade grupper med svag konkurrensförmåga. Arbetsförmedlingens grupper med svag konkurrensförmåga utgörs av arbetslösa som är födda i ett utomeuropeiskt land, som saknar gymnasieutbildning, som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller som är 55 år eller äldre.²²

Dessa grupper har i *genomsnitt* längre tid i arbetslöshet, och lägre sannolikhet att finna ett arbete, än arbetslösa i stort. Längre arbetslöshetstider, och sämre arbetsmarknadsutfall i stort, kan bero både på lägre vilja och på lägre möjligheter att arbeta. Det finns dock teoretiska resonemang och empiriska resultat som indikerar att ovan beskrivna grupper i *genomsnitt* har lägre *möjligheter* att finna ett arbete, vilket redogörs för nedan.

För gruppen utan gymnasial utbildning är resonemanget enkelt. För att en person ska ha möjlighet att finna ett arbete behöver dess

²¹ Av inskrivna på Arbetsförmedlingen utan ekonomiskt bistånd var det 5,5 procent som klassificerades som sökande med förhinder den senaste registrerade inskrivningsperioden under 2021. Bland samtliga biståndsmottagare är motsvarande siffra 12,6 procent och bland biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslös 6,1 procent. I förhållande till inskrivna utan ekonomiskt bistånd är det således vanligare att klassificeras som sökande med förhinder bland alla biståndsmottagare oavsett försörjningshinder, men ungefär lika vanligt för biståndsmottagare med försörjningshindret arbetslös. Detta är naturligt mot bakgrund av att även socialtjänsten bedömt att det finns hinder att arbeta bland dem med andra försörjningshinder än arbetslöshet.

²² Se, till exempel, Arbetsförmedlingen (2021). För en grundlig diskussion om de olika gruppernas arbetsmarknadssituation och hinder, se även Finanspolitiska rådet (2024).

kunskaper och kompetens motsvara de krav som ställs på arbetsmarknaden (se vidare avsnitt 4.2.1). En persons kunskaper och kompetens är tätt förknippat med personens utbildning. Den med låg utbildningsnivå har begränsade möjligheter att finna ett arbete eftersom den svenska arbetsmarknaden präglas av en låg andel jobb med låga eller inga formella utbildningskrav.²³

Utomeuropeiskt födda personer, som är en annan av grupperna med svag konkurrensförmåga, har i *genomsnitt* både lägre utbildningsnivå och sämre språkkunskaper än befolkningen i stort. Båda dessa delar förväntas minska möjligheterna att finna ett arbete. Sämre språkkunskaper bör framför allt vara ett problem vid kortare vistelse-tider, ju längre vistelsetid desto längre tid har det funnits för att lära sig det nya språket. Tidigare studier indikerar i linje med detta ökad sysselsättning med ökad tid i landet.²⁴ Möjligheterna att finna ett arbete för personer som är utomeuropeiskt födda kan även begränsas av diskriminering. Diskriminering kan innebära att den av arbetsgivaren förväntade produktiviteten är lägre än den faktiska produktiviteten. Studier som använder anonyma eller internetbaserade jobbansökningar, fiktiva sökande med varierande bakgrundsvariabler eller en experimentsituation där arbetsgivare värderar olika egenskaper, indikerar att etnisk diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden.²⁵

Diskriminering kan vara ett problem även för arbetslösa äldre. Till exempel finner Carlsson och Eriksson (2017) att redan från 40-årsåldern faller sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju kraftigt, och i åldrarna nära pensionering är sannolikheten att bli kallad på intervju nästan obefintlig. Diskrimineringen av äldre tycks således vara omfattande. Även för gruppen med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan diskriminering förekomma och det kan även handla om bristande förmågor.²⁶

²³ Se till exempel Eriksson m.fl. (2017).

²⁴ Se till exempel Forslund m.fl. (2017).

²⁵ Se till exempel Eriksson och Lagerström (2012), Åslund och Nordström Skans (2012), Carlsson och Rooth (2007), Bursell (2014), Arai m.fl. (2016), Verneby och Dancygier (2018), Adermon och Hensvik (2020).

²⁶ Utredningen känner inte till några svenska nutida studier avseende förekomsten av diskriminering av personer med funktionsnedsättning, men många i gruppen upplever att de är diskriminerade. Enligt SCB (2022) *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning* anger 37 procent av personerna med nedsatt arbetsförmåga att de har upplevt någon typ av diskriminering. Det finns empirisk evidens för att personer med hög sjukfrånvaro kan väljas bort vid anställningsbeslut (Hensvik och Rosenqvist 2015; Eriksson m.fl. 2012).

Nästan nio av tio av de arbetslösa långvariga biståndsmottagarna tillhör minst en av tre grupper med svag konkurrensförmåga, och knappt hälften tillhör två eller fler av dessa grupper

I tabell 4.7 redovisas andelen som tillhör en eller flera av grupperna utomeuropeiskt födda, personer utan gymnasial utbildning och äldre arbetslösa bland biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslös som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen.²⁷

Eftersom det inte finns information i aktuella data om den fjärde gruppen med svag konkurrensförmåga, funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, kan denna grupp tyvärr inte inkluderas här. En kompletterande analys avseende personer med funktionsnedsättning, baserat på SCB:s analysflödesdatabas, görs därför senare i avsnitt 4.2.3.

I tabell 4.7 redovisas även variabler relaterade till arbetslöshet och motsvarande siffror för inskrivna arbetslösa som inte mottar ekonomiskt bistånd. I bilaga 5 finns statistik för fler variabler och fler undergrupper av inskrivna arbetslösa biståndsmottagare (se tabell 16–18 i bilaga 5).

²⁷ Inskrivna arbetslösa avser inskrivning någon gång under året och är en summering av antalet öppet arbetslösa och arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program (Arbetslösa i program).

Tabell 4.7 Grupper med svag konkurrensförmåga och arbetslöshet bland inskrivna arbetslösa 20–64 år med och utan ekonomiskt bistånd 2021

Procent om inget annat anges

	Arbetslösa ¹ bistånds- mottagare	Arbetslösa ¹ långvariga bistånds- mottagare	Ej bistånds- mottagare ²
Tillhörighet till grupp med svag konkurrensförmåga:			
55 år och äldre	15	20	21
Saknar gymnasial utbildning	45	48	22
Utomeuropeiskt född	72	74	40
Tillhör minst en av de tre grupperna med svag konkurrensförmåga	85	87	63
Tillhörighet till flera grupper med svag konkurrensförmåga:			
Äldre och saknar gymnasial utbildning	6	8	4
Utomeuropeiskt född och saknar gymnasial utbildning	35	38	13
Äldre och utomeuropeiskt född	11	15	5
Äldre, saknar gymnasial utbildning och utomeuropeiskt född	5	7	2
Tillhör två eller fler av de tre grupperna med svag konkurrensförmåga	42	48	19
Arbetslöshet och deltagande i program:			
Antal dagar arbetslös under året	328	347	286
Antal dagar arbetslös totalt	1 169	1 354	1 092
Långtidsarbetslös	15	18	18
Deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program	80	80	59
Antal	71 435	35 491	280 352

Anm.: För definitioner av variablerna se bilaga 4.

¹ Avser biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslös som varit inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen någon gång under året.

² Avser personer som inte är sökande eller medsökande av ekonomiskt bistånd och som har varit inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen någon gång under året.

Källor: STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Som framgår av tabell 4.7 tillhörde nästan nio av tio av de långvariga biståndsmottagarna med försörjningshinder arbetslös, som är inskrivna som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen, minst en av de studerade grupperna med svag konkurrensförmåga. Knappt hälften till-

hör två eller fler av de studerade grupperna med svag konkurrensförmåga.

Andelen som tillhör en eller flera av de tre grupperna med svag konkurrensförmåga ökar med antalet barn i hushållet för arbetslösa biståndsmottagare (se tabell 5.18 i bilaga 5).

Arbetslösa biståndsmottagare tillhör oftare grupper med svag konkurrensförmåga jämfört med arbetslösa utan ekonomiskt bistånd

Utifrån tabell 4.7 kan även konstateras att det är vanligare att tillhöra minst en av de tre studerade grupperna med svag konkurrensförmåga inom denna grupp arbetslösa biståndsmottagare, än bland inskrivna arbetslösa utan ekonomiskt bistånd. Den högre andelen förklaras av en betydligt högre andel utomeuropeiskt födda och personer som saknar gymnasial utbildning bland biståndsmottagarna. Det är mer än dubbelt så vanligt inom denna grupp arbetslösa biståndsmottagare att tillhöra två eller fler av de studerade grupperna med svag konkurrensförmåga, jämfört med arbetslösa utan ekonomiskt bistånd (se tabell 4.7). De arbetslösa biståndsmottagarna tycks utifrån detta överlag ha sämre konkurrensförmåga på arbetsmarknaden än de arbetslösa utan ekonomiskt bistånd. Liknande slutsats har tidigare dragits av Mörk (2011) och Mörk och Liljeberg (2011).

I linje med detta kan konstateras att denna grupp arbetslösa biståndsmottagare i genomsnitt har något fler dagar i arbetslöshet, både totalt sett och under året, än arbetslösa utan ekonomiskt bistånd. Samtidigt klassas en marginellt lägre andel av dessa biståndsmottagare som långtidsarbetslösa.²⁸

Knappt två av tio av de arbetslösa biståndsmottagarna har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

I tabell 4.8 beskrivs, baserat på SCB:s Analysflödesdatabas, andelen med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, bland biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslös som är inskriven som arbetslös på Arbetsförmedlingen.

²⁸ När endast biståndsmottagarna i försörjningshindret arbetslösa utan annan ersättning eller stöd studeras är dock andelen långtidsarbetslösa högre, se bilaga 5.

Tabell 4.8 Inskrivna arbetslösa 20–64 år med ekonomiskt bistånd och försörjningshinder arbetslös respektive utan ekonomiskt bistånd 2022

Procent, månadsgenomsnitt

	Med ekonomiskt bistånd och försörjningshinder arbetslös	Utan ekonomiskt bistånd
Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	17	14
Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och:		
55 år och äldre	5	5
Saknar gymnasial utbildning	7	3
Utomeuropeiskt född	8	3
Tillhör <i>ingen</i> av de tre andra grupperna med svag konkurrensförmåga	4	6
Tillhör <i>minst en</i> av de tre andra grupperna med svag konkurrensförmåga	13	8
Tillhör <i>minst två</i> av de tre grupperna med svag konkurrensförmåga	11	8
Tillhör <i>alla tre</i> andra grupperna med svag konkurrensförmåga	2	0

Källa: SCB:s analysflödesdatabas.

Bland dem som är inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen och som inte mottog ekonomiskt bistånd var det 2022 14 procent i genomsnitt per månad som hade en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (se tabell 4.8). Motsvarande siffra bland biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslös är något högre, 17 procent. Detta stärker ytterligare slutsatsen att arbetslösa biståndsmottagare överlag har sämre konkurrensförmåga på arbetsmarknaden än de arbetslösa utan ekonomiskt bistånd.

Vidare kan konstateras att en tydlig majoritet av de arbetslösa biståndsmottagarna med funktionsnedsättning tillhör minst en av de tre andra grupperna med svag konkurrensförmåga. Av de arbetslösa biståndsmottagarna är det 4 procent som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som *inte* tillhör någon av de tre andra grupperna med svag konkurrensförmåga.

Siffrorna i detta avsnitt avser alla biståndsmottagare och inte endast de långvariga. Det är troligt att andelen med funktionsnedsättning är minst lika hög bland de långvariga biståndsmottagarna,

på samma sätt som för övriga grupper med svag konkurrensförmåga (se tabell 4.8). Sammantaget innebär detta att ungefär nio av tio av de långvariga arbetslösa biståndsmottagarna bedöms tillhöra minst en grupp med svag konkurrensförmåga.

Tydlig heterogenitet inom grupperna med svag konkurrensförmåga där vissa undergrupper har större svårigheter än andra

Det råder heterogenitet inom Arbetsförmedlingens grupper med svag konkurrensförmåga, där vissa undergrupper har större svårigheter att få ett arbete än andra. I tabell 4.9 redovisas genomsnittligt antal dagar i arbetslöshet under året för de tre i huvuddata tillgängliga grupperna med svag konkurrensförmåga, samt för undergrupper och kombinationer av dessa grupper.²⁹ Dessutom redovisas andelen som dessa grupper utgör bland inskrivna arbetslösa utan ekonomiskt bistånd, bland inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd och försörjningshinder arbetslös samt bland inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd och försörjningshinder arbetslös.

²⁹ Genomsnittlig arbetslöshetstid är ett sätt att mäta en grupps konkurrensförmåga eller svårigheter på arbetsmarknaden, andra sätt är att mäta sannolikheten att lämna arbetslöshet (jobbchans), arbetslöshetsgrad och sysselsättningsgrad. Av dessa mått är det främst genomsnittlig arbetslöshetstid och sannolikheten att lämna arbetslöshet som är av relevans, men analysen begränsas till genomsnittlig arbetslöshetstid eftersom data inte tillåter beräkningar av sannolikheten att lämna arbetslöshet (jobbchans).

Tabell 4.9 Genomsnittlig arbetslöshetstid och andel bland inskrivna arbetslösa 20–64 år med och utan ekonomiskt bistånd år 2021

Procent om inget annat anges

	Genom- snittlig arbets- löshetstid, antal dagar	Ej bistånds- mottagare ¹	Arbetslösa ² bistånds- mottagare	Arbetslösa ² långvariga bistånds- mottagare
Alla inskrivna arbetslösa	294	100	100	100
55 år och äldre	319	21	15	20
Saknar gymnasial utbildning	310	22	45	48
Kort förgymnasial utbildning	325	9	24	28
Förgymnasial utbildning	298	13	21	20
Utomeuropeiskt födda	309	40	72	74
Flykting- eller anknytningsinv.	311	36	70	73
Övriga skäl för bosättning	276	2	0	0
Inflyttad till Sverige inom 0–2 år	229	3	8	4
Inflyttad till Sverige inom 0–5 år	294	10	28	24
Inflyttad till Sverige inom 0–10 år	307	23	56	57
Äldre och saknar gymnasial utbildning	330	4	6	8
Utomeuropeiskt född och saknar gymnasial utbildning	321	13	35	38
Äldre och utomeuropeiskt född	339	5	11	15
Äldre, saknar gymnasial utbildning och utomeuropeiskt född	343	2	5	7
Antal		280 352	71 435	35 491

Anm.: För definitioner av variablerna se bilaga 4.

¹ Avser personer som inte är sökande eller medsökande av ekonomiskt bistånd och varit inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen någon gång under året.² Avser biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslös som varit inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen någon gång under året.

Källor: STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Arbetslösa som är 55 år eller äldre är den av de studerade grupperna med svag konkurrensförmåga som har längst genomsnittlig arbetslöshetstid (se tabell 4.9). Gruppen som saknar gymnasial utbildning och utomeuropeiskt födda har ungefär lika lång genomsnittlig arbetslöshetstid. Inom gruppen utan gymnasial utbildning är det dock relativt stor skillnad mellan dem med förgymnasial utbildning (nioårig utbildning) och dem med kort förgymnasial utbildning (mindre än

nio år), där den senare gruppen har betydligt längre genomsnittliga arbetslöshetstider.

För utomeuropeiskt födda kan noteras att flykting- och anknytningsinvandrade har längre genomsnittliga arbetslöshetstider än genomsnittet, medan gruppen med övriga skäl för bosättning har kortare genomsnittlig arbetslöshetstid. Det är således gruppen flykting- och anknytningsinvandrade som driver de längre arbetslöshetstiderna bland utomeuropeiskt födda. Vidare ökar de genomsnittliga arbetslöshetstiderna med ökande tid i landet. En enkel jämförelse av genomsnittliga arbetslöshetstider är dock inget bra mått för att jämföra möjligheter på arbetsmarknaden för grupper med olika vistelsetid, bland annat eftersom den med kort vistelsetid per automatik inte kan ha varit arbetslös länge och för att sammansättningen över tid mellan olika grupper invandrare påverkar resultaten. Om i stället sannolikheten för sysselsättning studeras i förhållande till jämförbara inrikes födda och inom samma födelseregion, som ger ett bättre mått i detta sammanhang, kan konstateras att skillnaden i förhållande till inrikes födda minskar och sannolikheten för sysselsättning ökar med ökande tid i landet (se Forslund, Liljeberg och Åslund 2017).

Vidare kan noteras att de personer som ingår i flera av grupperna med svag konkurrensförmåga i genomsnitt har längre arbetslöshetstider än de som endast ingår i en av grupperna. Det är särskilt problematiskt för dem som är äldre och tillhör en ytterligare grupp med svag konkurrensförmåga.

Sammantaget kan konstateras att allra längst genomsnittliga arbetslöshetstider bland de studerade grupperna har personer som ingår i flera av grupperna med svag konkurrensförmåga, äldre arbetslösa och arbetslösa med *kort* förgymnasial utbildning.

Omkring sex av tio av de arbetslösa långvariga biståndsmottagarna bedöms tillhöra grupper med särskilda svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden

Andelen biståndsmottagare med försörjningshinder arbetslös, som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen, som tillhör någon av de nämnda grupperna med särskilt långa genomsnittliga arbetslöshetstider är 47 procent, och bland motsvarande långvariga biståndsmottagare 52 procent. Detta kan jämföras med 33 procent bland inskrivna arbetslösa utan ekonomiskt bistånd. Den högre andelen bland

biståndsmottagarna beror i synnerhet på en högre andel med kort förgymnasial utbildning och utomeuropeiskt födda.

Personer som anlant inom två år som flykting- eller anknytningsinvandrare bör ha tydligt begränsade möjligheter att arbeta, till exempel på grund av bristande språkkunskaper. Om denna grupp adderas till dem med särskilt långa genomsnittliga arbetslöshetstider är andelarna 52 procent bland alla arbetslösa biståndsmottagare och 54 procent bland motsvarande långvariga biståndsmottagare.

Även personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bedöms ha särskilda svårigheter på arbetsmarknaden.³⁰ Baserat på SCB:s analysflödesdatabas är det 4 procent av de arbetslösa biståndsmottagarna som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som inte tillhör någon av de nämnda grupperna med särskilt långa genomsnittliga arbetslöshetstider. Detta avser alla biståndsmottagare, det är troligt att andelen är minst lika hög bland de långvariga biståndsmottagarna. Det är inte möjligt att i data undanta dem med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som nyligen anlant till Sverige.

Mycket grovt kan sägas att det är troligt att ungefär sex av tio av de inskrivna arbetslösa långvariga biståndsmottagarna med försörjningshinder arbetslös tillhör grupper med *särskilda svårigheter* att konkurrera på arbetsmarknaden.

Ungefär 15 procent av de långvariga biståndsmottagarna saknar hinder att arbeta och tillhör inte någon av de specificerade grupperna med särskilda svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden

Om vi slutligen vänder på perspektivet kan det konstateras att ungefär fyra av tio av de inskrivna arbetslösa långvariga biståndsmottagarna med försörjningshinder arbetslös *inte* tillhör någon av de specificerade grupperna med förväntade särskilda svårigheter att finna arbete och konkurrera på arbetsmarknaden. Detta utgör ungefär 14 000 personer. Dessa individer är alla i åldern 20–54 år, har ingen funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, har inte anlant inom två år som flykting- eller anknytningsinvandrare och är

³⁰ Se, till exempel, Arbetsförmedlingen (2022) om gruppens svårigheter.

födda inom Europa med minst nio års förgymnasial utbildning eller utomeuropeiskt födda med minst gymnasial utbildning.

I förhållande till alla långvariga biståndsmottagare (alla försörjningshinder och oavsett sökandekategori på Arbetsförmedlingen) utgör denna grupp ungefär 15 procent. Ungefär 15 procent av alla långvariga biståndsmottagare har således bedömts vara arbetslösa och sakna hinder att arbeta av både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, och tillhör inte någon av de specificerade grupperna med särskilda svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden.

Analys av arbetsmarknadsförutsättningar utifrån återkommande till biståndsmottagande och arbetsinkomster för biståndsmottagare som lämnat biståndet

Ett annat sätt att försöka fånga en grups förutsättningar på arbetsmarknaden är att studera hur det går för de i gruppen som börjar arbeta. För att fånga detta studeras i detta avsnitt i vilken mån biståndsmottagare som lämnar biståndet för arbete återvänder, och vilka arbetsinkomster de får. Eftersom vårt datamaterial är begränsat till ett år (förutom avseende antalet månader i ekonomiskt bistånd där uppgifter finns för två ytterligare år) studeras biståndsmottagare som lämnar biståndet för arbete under januari månad. Alla biståndsmottagare som lämnar för arbete fångas inte, utan endast de som socialtjänsten har registrerat lämnat för arbete.³¹

Av de biståndsmottagare som socialtjänsten har registrerat att de har lämnat det ekonomiska biståndet för arbete i januari återkommer 49 procent till bistånd någon gång under året (se tabell 4.10). För dem som mottog ekonomiskt bistånd långvarigt under 2020, och lämnade i januari 2021 för arbete enligt socialtjänsten, återkommer något färre.

³¹ För att fånga detta används Socialstyrelsens avslutskod "arbete". Under denna kod 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). Alla som lämnar för arbete kommer dock inte att registreras under denna avslutskod, utan vissa hamnar i kategorin "ej avhörd". I denna kategori registreras personer som upphör att ansöka om bistånd men där kommunen saknar information om orsaken.

Tabell 4.10 Återkommande och inkomster från arbete bland personer 20–64 år som lämnat ekonomiskt bistånd för arbete i januari år 2021

Procent om inget annat anges

	Lämnat biståndet för arbete i januari 2021, alla biståndsmottagare	Lämnat biståndet för arbete i januari 2021, långvariga biståndsmottagare 2020
Återkommer till ekonomiskt bistånd under året	49	44
<i>Arbetsinkomster¹ bland dem som inte återkommer:</i>		
Inkomst från arbete > 3,5 prisbasbelopp	72	77
Inkomst från arbete > en halv medianinkomst	58	63
Uppräknad årsinkomst ² från arbete > 3,5 pris- basbelopp	74	79
Uppräknad årsinkomst ² från arbete > en halv medianinkomst	65	71
Antal som lämnat för arbete i januari	1 818	786

Anm.: ¹ Med arbetsinkomst avses här kontant bruttolön och nettoinkomst av aktiv näringsverksamhet.² Personerna mottar ekonomiskt bistånd i januari och börjar arbeta i februari. För att motsvara helårsinkomster (alla årets månader) räknas därför inkomsterna upp med 12/11.

Källor: STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Bland dem som inte återkommer till bistånd är de genomsnittliga arbetsinkomsterna per månad omkring 18 800 kronor. I en stor majoritet av fallen överstiger arbetsinkomsterna gränser som i tidigare studier används som mått på etablering på arbetsmarknaden (se tabell 4.10).³² Till exempel har ungefär tre av fyra biståndsmottagare som lämnade det ekonomiska biståndet i januari, och inte återkom under året, en helårsarbetsinkomst på över 3,5 prisbasbelopp (motsvarande 166 600 kronor 2021 och 200 550 år 2024).³³ Även om detta inte kan anses vara höga inkomster, är de inte heller försumbara.

³² I Bergmark och Bäckman (2007) och Persson (2011) används en gräns på 3,5 prisbasbelopp för att avgöra om biståndsmottagare som lämnat biståndet tillhör 'kärnarbetskraften' respektive har fått en stark arbetsmarknadsanknytning. Forslund, Liljeberg och Åslund (2017) använder gränsen medianinkomsten för en 45-åring för att fånga löner som kan motsvara en etablering på arbetsmarknaden eller ett 'riktigt jobb'. Se vidare bilaga 4.

³³ Personerna mottar ekonomiskt bistånd i januari och börjar arbeta i februari. För att motsvara helårsinkomster (alla årets månader) har därför inkomsterna räknats upp med 12/11.

Analys kopplad till jobbstimulansen ger en liknande bild av att många biståndsmottagare inte återkommer inom ett år och att inkomsterna ofta inte är försumbara

I bilaga 10 studeras förekomst och storlek på löneinkomster i 18 månader efter att en person mottagit ekonomiskt bistånd. Andelen med löneinkomst ökar successivt över tid. Efter sex månader har 18 procent löneinkomst, efter 12 månader 24 procent och efter 18 månader har 31 procent löneinkomster (se figur 4 bilaga 10). Detta inkluderar både dem som lämnar biståndsmottagande för arbete och dem som börjar arbeta men fortsatt mottar ekonomiskt bistånd. Det innebär att en relativt stor andel av biståndsmottagarna börjar arbeta i någon mån under tidsperioden. Av dem med löneinkomster efter sex månader har 70 procent en löneinkomst som överstiger 10 000 kronor och 37 procent en löneinkomst som överstiger 20 000 kronor per månad. Det är ungefär i linje med resultaten i tabell 4.10 där 74 procent har en uppräknad årsinkomst som överstiger 166 600 kronor per år, motsvarande ungefär 13 900 kronor i månaden.

I rapporten i bilaga 10 studeras även återkommande till ekonomiskt bistånd bland personer som har ekonomiskt bistånd den första månaden och löneinkomst men inte ekonomiskt bistånd efter sex månader, det vill säga personer som har lämnat ekonomiskt bistånd för arbete senast efter sex månader. Ett år efter att de (senast) har lämnat biståndet är det 72 procent som fortsatt har endast löneinkomster, och endast 7 procent har återgått till att ta emot ekonomiskt bistånd (se figur 15 i bilaga 10). En betydande andel är således fortsatt kvar i lönearbete ett år senare, vilket i stort är samma bild som ges av resultaten i tabell 4.10.

Tidigare studier med längre uppföljningshorisont ger en annorlunda bild av biståndsmottagarnas förankring efter avslutat bistånd

I tidigare studier där biståndsmottagarna följs under många år har noterats att få av biståndsmottagarna får en stark arbetsmarknadsanknytning (definierat som årsinkomster över 3,5 prisbasbelopp), vilket inte är den bild som ges av resultaten i tabell 4.10 för det

första året.³⁴ Detta gäller i synnerhet efter långvarigt biståndsmottagande. Persson (2011) finner till exempel att endast knappt 6 procent av biståndsmottagarna som lämnade biståndet år 1991 eller 1996 fick helårsinkomster över 3,5 prisbasbelopp.³⁵

I studier där biståndsmottagarna följs under många år noteras även att personerna ofta går in och ut ur biståndsmottagandet över tid (se, till exempel, Dahlberg m.fl. 2008). Persson (2011) och Bergmark och Bäckman (2004) finner att personer som fick en stark anknytning till arbetsmarknaden när de lämnade biståndsmottagande i lägre utsträckning återgår till biståndsmottagande.

Viktigt att beakta subventionerade arbeten inom arbetsmarknadspolitiska program och kommunala arbetsmarknadsanställningar

Att relativt många får inkomster som överstiger gränser som i tidigare studier setts som indikation på etablering på arbetsmarknaden och att få återkommer under det första året efter avslutat bistånd (se tabell 4.10), samtidigt som tidigare studier med längre uppföljningshorisont indikerar att få tidigare biståndsmottagare får en stark förankring på arbetsmarknaden, kan potentiellt bland annat förklaras av att många som lämnade biståndet för arbete i januari gjorde det för en tillfällig anställning.

Den tillfälliga anställningen skulle i hög grad kunna utgöras av subventionerade anställningar. Det kan då handla om subventionerade anställningar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller subventionerade anställningar som är en rättighet för individen (till exempel i form av nystartsjobb). Det kan också handla om anställningar inom kommunal förvaltning av arbetsmarknads-skäl, med eller utan subvention, så kallade kommunala arbetsmarknadsanställningar. Subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och kommunala arbetsmarknadsanställningar säger mycket lite om personens möjligheter att konkurrera på den

³⁴ Stark arbetsmarknadsanknytning definieras i Persson (2011) 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. Bergmark och Bäckman (2007) använder begreppet kärnarbetskraft, men med samma inkomstgräns (3,5 prisbasbelopp).

³⁵ Det är särskilt unga och personer födda utanför OECD som får en svag arbetsmarknadsanknytning eller instabil försörjning. Sett över tid närmar sig inkomsterna för dem med svag arbetsmarknadsanknytning dem med stark arbetsmarknadsanknytning (gäller främst dem som lämnar bistånd 1996), men närmandet sker långsamt.

reguljära arbetsmarknaden. Att erhålla ett nystartsjobb kan indikera att personen har möjlighet att erhålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, åtminstone om det är subventionerat.³⁶

Det finns dessvärre inte information i data avseende vilken typ av arbete biståndsmottagarna lämnar biståndet för. Det som kan konstateras är att av dem som lämnade biståndsmottagande i januari för arbete var det 35 procent (både bland alla biståndsmottagare och dem som hade mottagit det långvarigt föregående år) som hade en subventionerad anställning inom ett arbetsmarknadspolitiskt program *under året*.³⁷ En av tio av dem som lämnade det ekonomiska biståndet i januari hade en subventionerad anställning som är en rättighet för individen (nystartsjobb eller yrkesintroduktionsanställning) under året. Det finns inga uppgifter om andelen med kommunala arbetsmarknadsanställningar, men däremot vet vi att kommunala arbetsmarknadsanställningar förekommer i varierande utsträckning i olika kommuner.³⁸

Att många av dem som lämnade biståndet för arbete i januari 2021 under året deltog i en subventionerad anställning inom ett arbetsmarknadspolitiskt program, och att vi vet att det även förekommer kommunala arbetsmarknadsanställningar, kan ses som en indikation på att många av dessa personer lämnade för en sådan typ av anställning snarare än för en sysselsättning på den ordinarie arbetsmarknaden, men det går inte att veta detta med säkerhet.

³⁶ Nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställning är en rättighet för individen. Den biståndsmottagare som finner ett arbete på egen hand kommer därför i vissa fall att erhålla nystartsjobb eller yrkesintroduktionsanställning.

³⁷ I data finns det uppgift om vilken sökandekategori en person som är inskriven vid Arbetsförmedlingen tillhör. Sökandekategorierna Arbete med stöd, Samhall ombytestsökande och Introduktionsjobb klassas som subventionerade anställningar inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det går tyvärr inte att veta hur många i gruppen som hade en subventionerad anställning inom ett arbetsmarknadspolitiskt program den månad de lämnade biståndet (januari), direkt efter att de lämnat biståndet (februari) respektive senare under året.

³⁸ Enligt Vikman och Westerberg (2017) motsvarar antalet anställda i arbetsmarknadsanställningar under 2015 närmare 14 000 heltidstjänster. Spridningen mellan kommuner är stor; det finns kommuner helt utan arbetsmarknadsanställningar och kommuner som nästan har alla deltagare i denna typ av löneanställning. Enligt Forslund m.fl. (2019) hade knappt hälften av deltagarna i de studerade kommunala arbetsmarknadsanställningarna mottagit ekonomiskt bistånd.

4.3 Kommunernas bedömning av vikten av vilja och möjligheter samt olika faktorer för minskat biståndsmottagande

I detta avsnitt redogörs för kommunernas bedömning av vikten av olika hinder och faktorer för att minska antalet biståndsmottagare. Redovisningen baseras främst på svar från utredningens kommunenkät (se vidare bilaga 4) och på vad som framkommit i våra bilaterala intervjuer med utredningens kommunnätverk.

Avsnittet inleds med en beskrivning av resultaten från kommunenkäten avseende arbetslösa biståndsmottagare och därefter följer resultaten för sjukskrivna biståndsmottagare. Därefter beskrivs vad som framkom i intervjuerna med kommunnätverket.

4.3.1 Kommunernas bedömning avseende arbetslösa biståndsmottagare

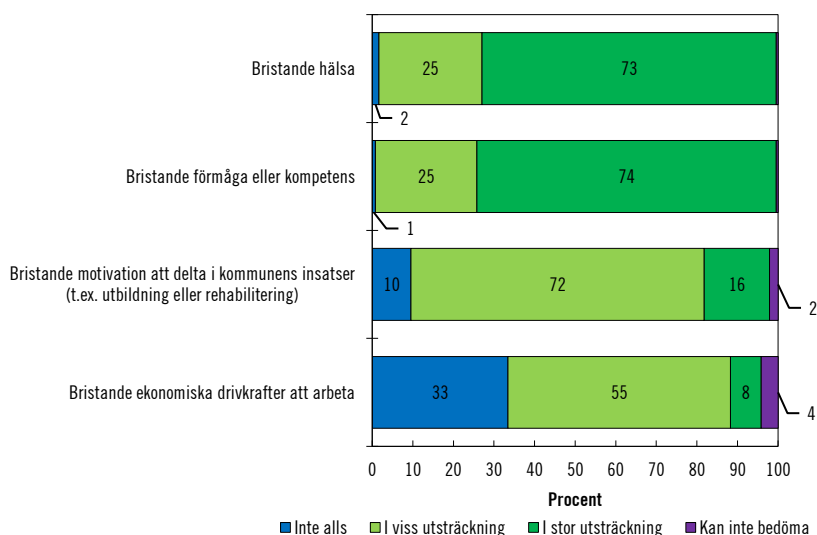
Nästan alla kommuner ser bristande möjligheter som ett hinder för arbete för arbetslösa biståndsmottagare, mer delad mening om vikten av bristande vilja

Nästan alla svarande kommuner upplever att bristande hälsa respektive förmåga eller kompetens hos biståndsmottagarna är ett hinder i arbetet med att få arbetslösa biståndsmottagare i arbete (se figur 4.17). Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna bedömer att detta i stor utsträckning är ett hinder. Bristande hälsa respektive förmåga eller kompetens kan likställas med bristande *möjligheter* att arbeta. I princip alla kommuner upplever således att bristande möjligheter är ett hinder för de arbetslösa biståndsmottagarna, och en stor majoritet bedömer att det i stor utsträckning är ett hinder.

En klart lägre andel bedömer att det i stor utsträckning är ett hinder att biståndsmottagarna har bristande motivation att delta i kommunens insatser respektive har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta. För dessa faktorer är det endast 16 respektive 8 procent som anger att det i stor utsträckning är ett hinder. Båda dessa faktorer speglar bristande *vilja*. Svaren indikerar således att färre kommuner bedömer att bristande vilja i stor utsträckning är ett hinder i arbetet med att få arbetslösa biståndsmottagare i arbete, jämfört med bristande möjligheter.

En tydlig majoritet av kommunerna upplever dock att vilja i någon mån är ett hinder. Av kommunerna upplever 88 procent att det i viss *eller* stor utsträckning är ett hinder med bristande motivation att delta i kommunens insatser. Avseende ekonomiska drivkrafter uppgår 63 procent av kommunerna att det i viss *eller* stor utsträckning är ett hinder. Samtidigt upplever en tredjedel av kommunerna att ekonomiska drivkrafter inte alls är ett hinder. När frågan rör arbetslösa biståndsmottagare med många barn (tre eller fler) är det en något högre andel som upplever att bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta i stor utsträckning är ett hinder (14 procent).

Figur 4.17 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?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Överlag inga stora skillnader beroende på kommungrupp, men kommuner med större tätort upplever oftare att ekonomiska drivkrafter är ett hinder

Resultaten i enkäten delas även upp utifrån de tre huvudgrupperna i Sveriges kommuners och regioners (SKR) kommungruppsindelning (storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygds-

kommuner). Övergripande är bilden liknande i de olika kommungrupperna. När det gäller i vilken utsträckning ekonomiska drivkrafter utgör ett hinder för biståndsmottagare noteras dock att andelen kommuner som inte alls upplever att ekonomiska drivkrafter är ett hinder ökar med avtagande tätortsstorlek i den egna eller närliggande kommunen. Denna korrelation är tydligast när frågan ställs avseende biståndsmottagare med många barn. Andelen kommuner som upplever att det inte alls är ett hinder med bristande ekonomiska drivkrafter för biståndsmottagare med många barn är i kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner 22 procent, i större städer och kommuner nära större stad 29 procent och i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner 35 procent. Andelen kommuner som upplever att ekonomiska drivkrafter är ett problem ökar således med ökande tätortsstorlek i den egna eller närliggande kommunen.

Kommuner med låg socioekonomisk ställning respektive kommuner med högre andel nyanlända upplever i större utsträckning problem med ekonomiska drivkrafter

Svaren i utredningens kommunenkät har även delats upp utifrån Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel. Sorteringsnyckeln indikerar socioekonomisk ställning och kan tolkas som en indikation på behov av ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med övriga kommuner.³⁹ Kommuner med hög risk för ekonomiskt bistånd (låg socioekonomisk ställning i förhållande till övriga kommuner) upplever på ett övergripande plan mer omfattande problem med bristande vilja (ekonomiska drivkrafter och motivation att delta i insatser), och mindre omfattande problem med bristande möjligheter (hälsa, kompetens och förmåga). Till exempel är det en *lägre* andel bland kommunerna med hög risk, jämfört med kommuner med medelhög och låg risk, som upplever att det inte alls är ett problem med ekonomiska drivkrafter (24 jämfört med 37 respektive 32 procent). Vidare är det en *högre* andel som upplever att ekono-

³⁹ Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel är ett mått på kommuners och stadsdelars relativa socioekonomiska ställning och mäter avståndet till den kommun som har högst socioekonomisk ställning. Nyckeln baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomst, vilka samvarierar med ekonomiskt bistånd. I sorteringsnyckeln 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).

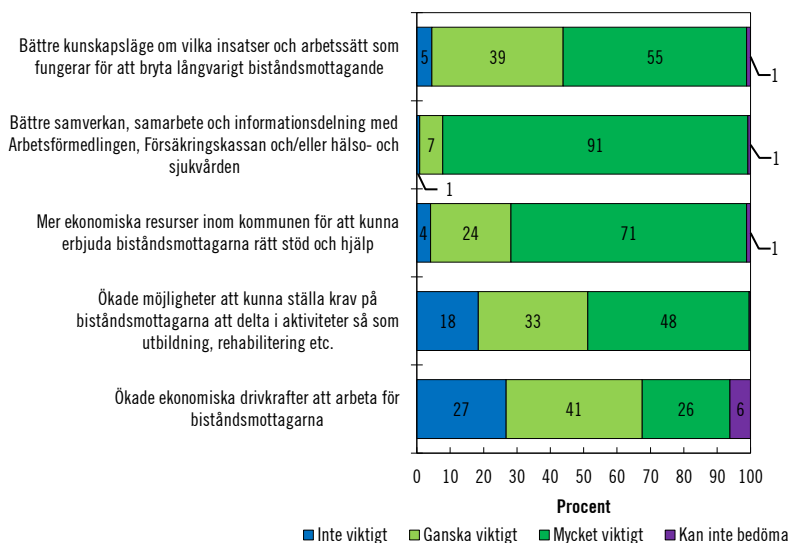
miska drivkrafter är ett problem i viss utsträckning (63 jämfört med 53 och 51 procent) eller stor utsträckning (12 jämfört med 6 och 8 procent). Det är samtidigt en *lägre* andel av kommunerna med hög risk som upplever att det *i stor utsträckning* är ett problem med bristande förmåga eller kompetens, jämfört med kommunerna med medelhög och låg risk (65 jämfört med 75 och 78 procent). Bland dessa kommuner är det även 2 procent som bedömer att det inte alls är ett problem med bristande förmåga eller kompetens.

I linje med detta upplever en *lägre andel* av kommunerna där andelen nyanlända (anlänt inom 0–10 år) utgör tio procent eller mer av befolkningen att ekonomiska drivkrafter inte alls utgör ett hinder, jämfört med övriga kommuner. Av dessa kommuner är det 29 procent som anger att ekonomiska drivkrafter inte alls är ett problem, jämfört med 38 procent bland kommunerna med lägre andel nyanlända.

Bättre samverkan och informationsdelning är den faktor flest kommuner anser är mycket viktigt för att minska antalet arbetslösa biståndsmottagare

Utifrån enkätsvaren framkommer en bild av att det kommunerna som helhet anser är allra viktigast för att minska antalet arbetslösa biståndsmottagare är bättre samverkan och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården (se figur 4.18). Av kommunerna bedömer 91 procent att detta är mycket viktigt och 7 procent att det är ganska viktigt. Nästan alla svarande kommuner bedömer även att det är ganska eller mycket viktigt med mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp, samt ett bättre kunskapsläge om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande (se figur 4.18). Alla dessa faktorer kan kopplas till att ge ökade möjligheter till biståndsmottagarna att arbeta, men de två första faktorerna skulle även kunna kopplas till ökade möjligheter för kontroll.

Figur 4.18 Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet arbetslösa biståndsmottagare i er kommun?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

En tydlig majoritet av kommunerna bedömer att det är ganska eller mycket viktigt med ökade möjligheter att kunna ställa krav på deltagande i aktiviteter och med ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för arbetslösa biståndsmottagare

Om viljan att arbeta är bristfällig kan det behövas möjligheter att ställa krav och att öka de ekonomiska drivkrafterna. Drygt åtta av tio kommuner bedömer att det är ganska eller mycket viktigt med ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning och rehabilitering för att minska antalet arbetslösa biståndsmottagare (se figur 4.18). Knappt hälften bedömer att det är mycket viktigt.

Lägst andel av kommunerna bedömer att ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta är ganska eller mycket viktigt för att minska antalet arbetslösa biståndsmottagare, ungefär två tredjedelar gör denna bedömning. Knappt en fjärdedel bedömer att det är mycket viktigt med ökade ekonomiska drivkrafter. Även om det är denna faktor som tycks vara minst viktig för kommunerna som helhet, noteras att det ändå är en tydlig majoritet av kommunerna som bedömer att det är ganska eller mycket viktigt med ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta.

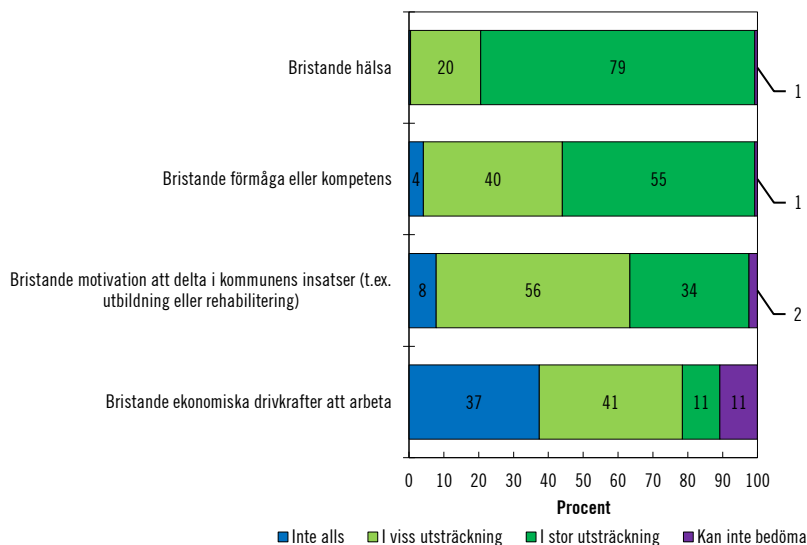
4.3.2 Kommunernas bedömning avseende sjukskrivna biståndsmottagare

Många kommunerna upplever att utöver bristande hälsa, kompetens och förmåga är bristande motivation att delta i insatser ofta ett hinder för sjukskrivna biståndsmottagare

I princip samtliga svarande kommuner upplever att bristande hälsa i någon mån är ett hinder för att få biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg att återfå sin arbetsförmåga (se figur 4.19). Av kommunerna upplever 20 procent att det endast i *viss utsträckning* är ett hinder. En stor majoritet av kommunerna upplever även att bristande förmåga eller kompetens i viss eller stor utsträckning är ett hinder för de sjukskrivna biståndsmottagarna (95 procent). Kommuner ser således tydliga begränsningar i möjligheten att återfå arbetsförmåga och att arbeta för sjukskrivna biståndsmottagare, och det tycks inte enbart handla om bristande hälsa.

Svaren indikerar även att många kommuner ser problem med *viljan* att återfå arbetsförmåga bland sjukskrivna biståndsmottagare. Nio av tio av de svarande kommunerna anger att det i viss eller stor utsträckning är ett hinder med bristande motivation att delta i kommunens insatser, och ungefär hälften upplever att det i viss eller stor utsträckning är ett hinder med bristande ekonomiska drivkrafter. Andelen kommuner som upplever att bristande ekonomiska drivkrafter är ett hinder för sjukskrivna biståndsmottagare är således lägre än för arbetslösa biståndsmottagare, men skillnaden är inte jättestor (63 jämfört med 52 procent).

Figur 4.19 I vilken utsträckning har ni under det 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?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Högre andel av kommunerna med låg socioekonomisk ställning respektive hög andel nyanlända upplever att bristande ekonomiska drivkrafter är ett problem för sjukskrivna biståndsmottagare

Inga tydliga skillnader noteras när kommunerna delas upp i de tre kommungrupperna. Avseende socioekonomisk ställning kan däremot noteras att, i likhet med resultatet för arbetslösa biståndsmottagare, bedömer en *lägre* andel av kommunerna med hög risk för ekonomiskt bistånd, jämfört med medelhög respektive låg risk, att det inte alls är ett hinder med ekonomiska drivkrafter för att återfå arbetsförmåga bland sjukskrivna biståndsmottagare (28 jämfört med 41 och 36 procent). I linje med detta upplever en tydligt *högre* andel av kommunerna med lägst andel nyanlända (mindre än 7,5 procent) att det inte alls är ett problem med ekonomiska drivkrafter.

Det är även intressant att notera att en tydligt högre andel av kommunerna med 15 procent eller högre andel av befolkningen som är nyanlända upplever att bristande kompetens och förmåga *i stor utsträckning* hindrar kommunens arbete med att få de sjukskrivna bi-

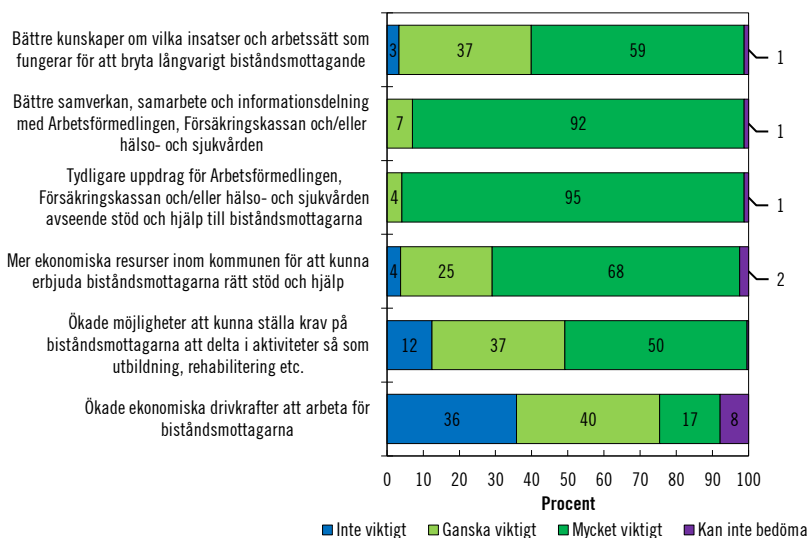
ståndsmottagarna arbetsföra. Av dessa kommuner anger 70 procent att kompetens eller förmåga hindrar i stor utsträckning, att jämföra med 53 procent för övriga kommuner.

Tydligare uppdrag samt bättre samverkan och informationsdelning anser flest kommuner är mycket viktigt för att minska antalet sjukskrivna biståndsmottagare

För att minska antalet biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg framkommer att kommunerna som helhet anser att det allra viktigaste är ett tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården avseende stöd och hjälp till biståndsmottagare (se figur 4.20). Hela 95 procent anser att detta är mycket viktigt, och 4 procent att det är ganska viktigt. Nästan lika många kommuner bedömer att det är mycket viktigt med bättre samverkan och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården. Ingen kommun gör bedömningen att dessa två faktorer *inte* är viktiga.

Drygt två tredjedelar av kommunerna bedömer att det är mycket viktigt med ökade ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp, och knappt sex av tio gör samma bedömning avseende bättre kunskapsläge om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande.

Figur 4.20 Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg i er kommun?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

En tydlig majoritet av kommuner bedömer att det är ganska eller mycket viktigt med ökade möjligheter att kunna ställa krav på deltagande i aktivitet och ökade ekonomiska drivkrafter för sjukskrivna biståndsmottagare

Många kommuner bedömer även att faktorer kopplade till bristande vilja i viss mån är viktiga för att minska antalet sjukskrivna biståndsmottagare. Hälften av kommunerna anser att det är mycket viktigt med ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter, 37 procent att det är ganska viktigt och 12 procent att det *inte* är viktigt.

På motsvarande sätt som för de arbetslösa biståndsmottagarna är det lägst andel som anser att det är ganska eller mycket viktigt med ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna. Av kommunerna anser 57 procent att detta är ganska eller mycket viktigt, och 36 procent att det *inte* är viktigt. Något färre kommuner bedömer att det är ganska eller mycket viktigt med ökade ekonomiska drivkrafter för att minska antalet sjukskrivna biståndsmottagare jämfört med för att minska antalet arbetslösa biståndsmot-

tagare (57 jämfört med 67 procent), men det handlar fortsatt om en tydlig majoritet som gör denna bedömning.

4.3.3 Även i kommunintervjuerna framkommer att nästan alla kommuner ser bristande möjligheter, men att det är mer delade uppfattningar kring bristande vilja

Nästan alla kommuner i utredningens kommunnätverk framhåller i de bilaterala intervjuerna att biståndsmottagarna har bristande möjligheter att få ett arbete. Biståndsmottagarna har enligt kommunerna ofta fysisk eller psykisk ohälsa, funktionsnedsättning eller svårt med språket. Kommunerna lyfter också fram att det i flera fall kan behövas mycket grundläggande stöd för att en biståndsmottagare ska kunna börja arbeta, till exempel social träning.

Vad gäller ekonomiska drivkrafter och viljan att arbeta är meningen mer delad. Många kommuner i nätverket beskriver att biståndsmottagarna normalt sett vill arbeta och att det är mycket få som *inte* vill. Vissa kommuner beskrev att många biståndsmottagare inte är arbetsföra och därför inte kan välja mellan försörjningsstöd och att arbeta. En kommun förklarade att de inte har problem med bristande ekonomiska drivkrafter eftersom en god arbetsmarknad innebär att de enkelt kan testa arbetsviljan; om erbjudet arbete inte accepteras beviljas inte ekonomiskt bistånd. Andra kommuner upplever dock att bristande ekonomiska drivkrafter och vilja är ett betydande problem, i synnerhet i hushåll med många barn. Ett par kommuner beskrev även att de upplevt kulturella skillnader som enligt dem innebär lägre vilja att arbeta och att personen i stället lägger större vikt på att vara hemma och ta hand om barn och hushåll.

De kommuner i nätverket som ser problem med låga ekonomiska drivkrafter för vissa biståndsmottagare beskriver att marginalen mellan att arbeta och inte arbeta är för liten, och att detta ska vägas mot att arbeta 40 timmar i veckan. En kommun lyfter fram att det för vissa biståndsmottagare kan vara en väldigt lång väg (i termer av deltagande i olika insatser och arbetssökande) till ett lågavlönat och fysiskt krävande arbete. Några kommuner beskriver vidare att de mött biståndsmottagare som är nöjda med den ekonomiska standard de har vid ekonomiskt bistånd med bostad, mat och skolgång för barnen.

4.4 Ord från biståndsmottagare om vilja och hinder att arbeta

I detta avsnitt beskrivs resultat från utredningens intervjustudie med biståndsmottagare avseende jobbstimulansen (se bilaga 7) samt från en tidigare intervjustudie med biståndsmottagare (Angelin 2009). I utredningens intervjustudie djupintervjuades 15 biståndsmottagare som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans.

Syftet med detta avsnitt är att synliggöra personerna bakom siffrorna och på så sätt skapa en bredare kunskap och förståelse kring orsaker till behov av ekonomiskt bistånd, och hinder för att ta sig ur det. Det är viktigt att notera att sammanställningen inte på något sätt ger en heltäckande bild av biståndsmottagares syn, utan endast beskriver åsikter, tankar och subjektiva bedömningar från en begränsad och selektivt utvald del av biståndsmottagarna.

Tydlig vilja att arbeta bland utredningens djupintervjuade biståndsmottagare, men många upplever hinder

Av de intervjuade biståndsmottagarna har 12 av 15 någon typ av arbete utöver försörjningsstödet. Arbetet är ofta på deltid, tidsbegränsat och i subventionerad form. Alla intervjuade har lång erfarenhet av att ta emot försörjningsstöd (minst ett år).

Det framkommer att målet för samtliga intervjuade biståndsmottagare är att försörja sig genom eget arbete. Flera beskriver dock att det inte är realistiskt givet begränsade förutsättningar. Bristande språkkunskaper, bristande förankring i det svenska samhället, fysisk och psykisk ohälsa och stora familjer upplevs innebära hinder att få ett arbete. Ambitionen beskrivs ändå vara att i så hög utsträckning som möjligt försörja sig själv och sin familj genom att arbeta. Arbete beskrivs ge en frihet och ett sammanhang som är högt värderat av de intervjuade. Andra fördelar med att arbeta som beskrivs är att man genom arbete bidrar till och är en del av samhället, och en förebild för barnen. Detta gäller även om arbetsinkomsten behöver kompletteras med försörjningsstöd.

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.

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 svårt om man inte kan språket. Det hänger också på vad man har för erfarenhet.

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.

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.

Vissa nackdelar med att arbeta lyfts också fram. 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 ske på obekväm arbetstid. Vissa av de intervjuade upplever att olika fysiska besvär innebär att de inte kan arbeta heltid. Detta till trots är den genomgående inställningen bland de intervjuade att fördelarna med att ha ett jobb överväger nackdelarna, och det finns en acceptans att ta de nackdelarna som ett jobb innebär. Det framkommer även att vissa känner sig lurade och utnyttjade på arbetsmarknaden.

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 kronor, men jag fick 19 000 kronor som ger ungefär 14 000 kronor 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.

Bristande utbildning och psykisk ohälsa lyfts i en tidigare studie som det primära hindret för arbete bland många biståndsmottagare

I djupintervjuer med långvariga biståndsmottagare i Angelin (2009) framkom att ungefär tre av tio av de intervjuade uppfattade att deras låga eller ofullbordade utbildning var den främsta orsaken till de lång-

variga arbetslöshetsproblemen. Av de intervjuade saknade närmare fyra av tio en avslutad gymnasieutbildning. Flera av dem som saknade gymnasieutbildning gjorde enligt författaren en nära nog absolut kausal koppling mellan låg utbildning och arbetslöshet, där de egna möjligheterna att arbeta betecknades som mer eller mindre obefintliga utan gymnasieutbildning.

Även psykisk ohälsa lyftes av många fram som det primära hindret för att komma ut på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Framför allt beskrevs psykisk ohälsa i form av ångest, depressioner, ätstörningar och sociala fobier.

4.5 Tidigare studier om biståndsmottagares ohälsa och våldsutsatthet, utfall för barn samt konsekvenser av biståndsmottagande

I detta avsnitt sammanfattas kortfattat resultat från ett antal tidigare studier avseende ohälsa och våldsutsatthet för biståndsmottagare, utfall för barn i biståndshushåll samt konsekvenser av biståndsmottagande.

4.5.1 Ohälsa bland biståndsmottagare

Ohälsa kan utgöra ett hinder för arbete och det tycks vara vanligare bland biståndsmottagare än i befolkningen i stort, främst psykisk ohälsa. Dahlberg m.fl. (2008) visar, till exempel, att nästan 13 procent av biståndsmottagarna i åldern 19–64 år hade varit inskrivna på sjukhus under 2004, vilket är mer än dubbelt så många jämfört med övriga befolkningen. Skillnaderna förklaras i stor utsträckning av en högre andel personer med psykiatrisk diagnos. Drygt fem procent av biståndsmottagarna hade varit inskrivna med psykisk diagnos, vilket är mer än fyra gånger så många jämfört med övriga befolkningen.

Den kraftiga överrepresentationen av biståndsmottagare bland personer som vårdats med psykisk diagnos gäller även för senare år. Socialstyrelsen visar att 2020 hade knappt 18 procent av biståndsmottagarna vårdats inom specialistpsykiatri (öppenvård eller heldygnsvård) under året innan biståndsmottagandet.⁴⁰ Det var 3,5 gånger

⁴⁰ Socialstyrelsen (2023) Högre risk för psykisk ohälsa och suicid bland mottagare av ekonomiskt bistånd.

oftare än i jämförelsegruppen.⁴¹ Vidare visar studien att det var betydligt vanligare att året innan och efter mottagande av ekonomiskt bistånd ha fått sjukhusvård för avsiktlig självskada. Knappt en procent av biståndsmottagarna hade sjukhusvårdats av denna orsak. Biståndsmottagarna hade också en tydligt högre dödlighet, framför allt i suicid. Året efter biståndsmottagande var det fem gånger större risk för suicid än i jämförelsegruppen.

I linje med dessa resultat finner Falk m.fl. (2016) och Eliason (2022) en kraftig överrepresentation av mottagare av försörjningsstöd bland personer med psykisk sjukdom. Eliason (2022) finner att det var två till tre gånger vanligare att erhålla försörjningsstöd bland personer med svår psykisk sjukdom under perioden tio år före till tio år efter slutenvårdsdiagnos.

Även socialtjänsten och biståndsmottagarna själva ser problem med psykisk ohälsa bland biståndsmottagarna. Jernbro och Andersson (2021) visar att socialtjänsten bedömde att psykisk ohälsa vara ett stort eller mycket stort arbetshinder hos var femte biståndsmottagare i studien, och betydligt oftare bland inrikes födda. Många av de intervjuade biståndsmottagarna i Angelin (2009) såg också psykisk ohälsa som ett viktigt hinder för arbete.

4.5.2 Våldsutsatthet bland biståndsmottagare

Socialstyrelsen har i flera analyser visat att kvinnor och män som är biståndsmottagare i större utsträckning är utsatta för våld än de som inte har mottagit ekonomiskt bistånd.⁴² Det gäller såväl dödsfall som vårdbehov på grund av yttre våld.⁴³ I Socialstyrelsen (2023)⁴⁴ undersöktes hur stor andel av dem som mottagit ekonomiskt bistånd under 2021 som utsatts för yttre våld under samma år. Socialstyrelsen finner

⁴¹ Jämförelsegruppen gjordes jämförbar med hjälp av indirekt standardisering gällande ålder och kön.

⁴² Socialstyrelsen (2021) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport, 2021; Socialstyrelsen (2022) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2022 och Socialstyrelsen (2023) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2023.

⁴³ Analyserna baseras på uppgifter i dödsorsaksregistret och våldsrelaterade diagnoser i patientregistret. Uppgifterna från patientregistret omfattar de fall där vårdpersonal uppfattat att skadan eller dödsfallet orsakats av yttre våld, vilket i praktiken kan innebära en underrapportering. Det är inte heller begränsat till våld i nära relation utan innefattar även andra situationer där personer utsatts för våld. Vidare fångar dessa analyser endast en begränsad del av våldsutsatthet eftersom Socialstyrelsen i dag saknar stöd för att behandla uppgifter från primärvården i patientregistret.

⁴⁴ Socialstyrelsen (2023) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2023.

att 1,2 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare hade utsatts för våld 2021, vilket kan jämföras med 0,1 procent bland vuxna som inte mottagit ekonomiskt bistånd. Av samtliga kvinnor och män som utsattes för våld under 2021 var omkring en fjärdedel biståndsmottagare.

Socialstyrelsen (2023)⁴⁵ finner även att manliga biståndsmottagare i större utsträckning är utsatta för våld än kvinnliga biståndsmottagare, och mest utsatta är män i åldern 18–30 år. För både kvinnor och män gäller att en högre andel inrikes födda biståndsmottagare utsattes för våld. Till exempel utsattes 2 procent av de inrikes födda kvinnliga biståndsmottagarna för våld 2021, att jämföra med en halv procent bland de utrikes födda kvinnliga biståndsmottagarna. Inrikes födda kvinnliga biståndsmottagare är i större utsträckning utsatta för våld än inrikes födda manliga biståndsmottagare, medan förhållandet är det omvända för utrikes födda biståndsmottagare.

4.5.3 Utfall för barn i biståndshushåll

Att växa upp i en familj som lever i ekonomisk utsatthet och mottar ekonomiskt bistånd kan vara förknippat med flera negativa aspekter. I detta avsnitt sammanfattas kortfattat ett antal svenska studier om utfall för barn i biståndshushåll.

Sämre hälsa bland barn i biståndshushåll

Barn till föräldrar som har försörjningsstöd har i genomsnitt sämre hälsa och kortare utbildning (Sjögren och Svaleryd 2011; Mörk m.fl. 2014). Till exempel finner Mörk m.fl. (2014) att barn till föräldrar som får ekonomiskt bistånd hade mer än dubbelt så hög risk att dö under barndomen jämfört med andra barn, och tre gånger så hög risk att bli inskrivna på sjukhus på grund av psykisk ohälsa. Forskarna finner vidare att risken för att bli inskriven på sjukhus var högre för samma barn under år då familjen tog emot ekonomiskt bistånd, jämfört med år då familjen inte gjorde det, men risken är mycket mindre förhöjd (7 procent högre). Det är osäkert om det finns ett orsaks-samband mellan ekonomisk utsatthet och ohälsa hos barnen, eller om det snarare tillfullo förklaras av underliggande familjefaktorer

⁴⁵ Socialstyrelsen (2023) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2023.

eller ett omvänt orsakssamband, till exempel att ohälsa hos barnen leder till behov av ekonomiskt bistånd.

Mörk m.fl. (2014) finner vidare att hälsoskillnaderna mellan hushåll med låg respektive hög socioekonomisk status inte har ökat under perioden 1990–2010, trots att inkomstskillnaderna har ökat under denna period. De konstaterar att detta innebär att minskade inkomstskillnader inte per automatik ger minskade skillnader i sjukhusinskrivningar mellan barn i familjer med låga respektive höga inkomster.

Vanligare med försörjningsstöd bland unga vuxna som växt upp i familjer med försörjningsstöd, men det tycks förklaras av familjefaktorer snarare än biståndsmottagandet i sig

Edmark och Hanspers (2011) finner att barn till föräldrar som har försörjningsstöd oftare själva får försörjningsstöd som unga vuxna. Sambandet står sig även efter kontroll för ett stort antal bakgrundsvariabler.⁴⁶ Sambandet är som starkast om föräldrarna mottog bistånd under de sena tonåren.

När de jämför syskon som bott hemma när man tagit emot respektive inte tagit emot ekonomiskt bistånd, och på så sätt kontrollerar för samtliga (observerbara och icke observerbara) familjefaktorer, försvinner dock sambandet. Detta resultat indikerar att det inte är det ekonomiska biståndet i sig, utan andra underliggande (och i deras data icke observerbara) faktorer i familjen som förklarar det positiva sambandet mellan barns och föräldrars biståndsmottagande. Det bör noteras att eftersom det är kortvarigt biståndsmottagande som studeras, skulle det ändå kunna finnas en *effekt av* långvarigt biståndsmottagande. Resultatet är dock även i linje med resultaten i Stenberg (2000) att det endast är i familjer med sociala problem, så som beteendeproblem i skolan eller att fadern är kriminell, som ett samband mellan föräldrars och barns framtida biståndsmottagande finns. Även om Edmark och Hanspers (2011) inte kan se om det är den typen av sociala faktorer som förklarar sambandet, kan de se att sambandet försvinner när *samtliga* underliggande familjefaktorer kontrolleras för.

⁴⁶ Även Sjögren och Svaleryd (2011) finner att barn till föräldrar som har försörjningsstöd oftare själva får försörjningsstöd som unga vuxna och mindre ofta har en inkomst vid 22 års ålder. De studerar däremot inte i vilken utsträckning detta beror på biståndsmottagandet.

4.5.4 Konsekvenser av biståndsmottagande

I detta avsnitt sammanfattas kortfattat ett antal svenska studier från 2000-talet om konsekvenser av biståndsmottagande. Antalet svenska studier som studerat effekter eller konsekvenser av biståndsmottagande på ett trovärdigt sätt är mycket begränsat. Avsnittet berör inte den större litteraturen om effekter av fattigdom, inkomstskillnader etcetera.

Ett högt biståndsmottagande i området leder till ökad sannolikhet för långvarigt biståndsmottagande för individen

Åslund och Fredriksson (2009) använder de kommunplaceringar av flyktingar som Sverige tillämpade under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet för att kunna urskilja effekter av omgivningens biståndsmottagande. Kommunplaceringarna innebar att man inte själv fick välja bostadsort, vilket används för att rensa bort eventuella selektionsproblem avseende att personer med högre benägenhet för bistånd skulle söka sig till områden med högre biståndsmottagande. Resultaten indikerar att ett högt biståndsmottagande i omgivningen leder till ökad sannolikhet för långvarigt biståndsmottagande för individen. En anledning till att denna typ av effekter kan uppstå är att gruppen påverkar "normer" eller preferenser, till exempel att individen uppfattar det som mer acceptabelt att leva på försörjningsstöd om många i omgivningen gör det.

Effekterna är mycket likartade för olika typer av hushåll och för grupper med olika förväntad ekonomisk ställning. Däremot har närheten till landsmän inte någon effekt på sannolikheten för biståndsmottagande.

Biståndsmottagande leder till ökad risk för framtida biståndsmottagande, i synnerhet bland utrikes födda

Flera svenska studier finner förekomsten av tillståndsberoende (tidsberoende eller persistens) inom ekonomiskt bistånd, det vill säga att biståndsmottagande i sig leder till ökad risk för framtida biståndsmottagande.⁴⁷ Hansen och Lofstrom (2009) samt Andrén

⁴⁷ Se till exempel Hansen och Lofstrom (2009); Andrén och Andrén (2013); Mood (2013).

och Andrén (2013) finner även att tillståndsberoendet är starkare för utrikes födda än för inrikes födda personer.

Resultaten i Hansen och Lofstrom (2009) indikerar vidare att tillståndsberoendet i huvudsak förklaras av individspecifika icke observerbara egenskaper bland inrikes födda och utrikes födda som inte kommit som flyktingar, medan det för flyktingar mer handlar om ett strukturellt tillståndsberoende. Författarna drar utifrån detta slutsatsen att det finns en så kallad välfärdsfälla och att denna är betydligt större för flyktingar, än för inrikes födda och utrikes födda som kommit av andra skäl.

För utrikes födda finner Andrén och Andrén (2013) även ett positivt samband med riksnormen; tillståndsberoendet ökar under perioder med ökande norm. För både inrikes och utrikes födda finner de vidare att tillståndsberoendet ökar vid bosättning i regioner med högt genomsnittligt biståndsmottagande. Det senare resultatet är i linje med resultaten i Åslund och Fredriksson (2009).

4.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt presenteras utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser som är av relevans för analyser och förslag i resterande delar av betänkandet.

4.6.1 Biståndsmottagarna är en heterogen grupp med varierande bakgrundsegenskaper och hinder för egen försörjning

Biståndsmottagarna är en heterogen grupp i många hänseenden. En skiljelinje utgörs av försörjningshinder, det vill säga orsaken till att personen inte kan försörja sig själv. Det vanligaste försörjningshindret är arbetslös, följt av arbetshinder sociala skäl och sjukskriven med läkarintyg. Det är vanligare att vara långvarig eller mycket långvarig biståndsmottagare bland dem med arbetshinder sociala skäl och sjukskriven med läkarintyg, jämfört med de arbetslösa, vilket troligen hänger samman med att de arbetslösa normalt sett har en kortare väg till arbete. Bland biståndsmottagarna som är arbetslösa respektive sjukskrivna är utbildningsnivån lägre och en högre andel är ut-

rikes födda, jämfört med arbetslösa och sjukskrivna utan ekonomiskt bistånd (de försörjs i stället med till exempel arbetslöshetsersättning respektive sjukpenning).

Den vanligaste biståndsmottagaren är ensamstående utan barn, dessa utgör en majoritet av de vuxna biståndsmottagarna. Med ökande antal barn i hushållet minskar biståndsmottagarnas utbildningsnivå och andelen inrikes födda i både ensamstående och sammanboende biståndshushåll. Mycket få av de sammanboende biståndsmottagarna med fyra eller fler barn är inrikes födda.

Sex av tio av biståndsmottagarna 2021 var utrikes födda, och en kraftig majoritet av dessa kommer från länder utanför Europa och har kommit som flykting- eller anknytningsinvandrare. De utrikes födda är i synnerhet överrepresenterade i förhållande till befolkningen i stort bland de arbetslösa biståndsmottagarna, där de utgör en tydlig majoritet. Bland biståndsmottagare med försörjningshindren arbetshinder sociala skäl och sjukskriven med läkarintyg är inrikes födda i stället i majoritet.

Både personer med hög och låg utbildningsnivå är representerade bland biståndsmottagarna, men det är en kraftig överrepresentation av personer med låg utbildningsnivå. Det var mer än sex gånger så vanligt 2021 att ha kort förgymnasial utbildning bland alla biståndsmottagarna jämfört med i befolkningen i stort. För biståndsmottagare med längre varaktighet är det än fler med låg utbildningsnivå. Att ha kort förgymnasial utbildning är den klart största riskfaktorn för att vara långvarig mottagare av ekonomiskt bistånd, följt av att ha förgymnasial utbildning.

4.6.2 Både vilja och möjligheter kan påverka sannolikheten att bryta biståndsmottagande

För att en biståndsmottagare ska lämna bistånd för arbete krävs både vilja och möjligheter att arbeta. För den utan vilja spelar det liten roll om möjligheten stärks, och för den utan möjligheter spelar det ingen roll om viljan stärks. Endast den som har förväntad kompetens som motsvarar de krav som ställs på arbetsmarknaden har möjlighet att få ett arbete omedelbart. Den som har kapacitet att höja sin förväntade kompetens och förmåga till en nivå som motsvarar de krav som ställs på arbetsmarknaden kommer att ha möj-

lighet att *på sikt* få ett arbete, givet att relevanta insatser erbjuds och att vilja att delta finns.

Vägen från biståndsmottagande till arbete kan se olika ut för olika biståndsmottagare och grupper av biståndsmottagare. För den arbetslösa kan vägen vara ganska direkt, eller gå via kompetenshöjande insatser. För den sjukskrivna kan rehabiliterande insatser behövas för att ta sig till arbetslöshet, och sedan kan ytterligare insatser vara nödvändiga för att komma till arbete från arbetslöshet. För de arbetslösa biståndsmottagare som har både viljan och möjligheten att arbeta förväntas biståndsmottagandet vara tillfälligt.

4.6.3 Arbetslösa biståndsmottagare har troligen överlag svårare att konkurrera på arbetsmarknaden än övriga arbetslösa

Fyra av tio av de långvariga biståndsmottagarna 2021 saknade arbete och hinder att arbeta enligt *både* socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Att sakna hinder att arbeta är dock inte det samma som att ha förväntad kompetens som motsvarar de krav som ställs på arbetsmarknaden, vilket i praktiken krävs för att ha möjligheten att få ett jobberbjudande.

Arbetsförmedlingen har identifierat fyra grupper av arbetslösa med svag konkurrensförmåga, nämligen utomeuropeiskt födda, äldre, personer utan gymnasieutbildning och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Sammantaget bedöms ungefär nio av tio av de arbetslösa långvariga biståndsmottagarna som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen tillhöra minst en av grupperna med svag konkurrensförmåga. Det är en högre andel som tillhör minst en grupp med svag konkurrensförmåga än bland arbetslösa utan ekonomiskt bistånd.

Särskilt begränsade möjligheter förväntas den som tillhör flera av grupperna med svag konkurrensförmåga, har *kort* förgymnasial utbildning, är 55 år eller äldre, har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller har anlänt som flykting- eller anknytningsinvandrare till Sverige inom två år. Ungefär sex av tio av de arbetslösa långvariga biståndsmottagarna som är inskrivna som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen tillhör en eller flera av dessa grupper.

Med ett omvänt perspektiv kan det konstateras att biståndsmottagare som bedöms vara arbetslösa och sakna hinder att arbeta av

både Arbetsförmedlingen och socialtjänsten, och som inte tillhör någon av de beskrivna grupperna med särskilda svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden, motsvarar ungefär 15 procent av alla långvariga biståndsmottagare.

Drygt hälften av dem som lämnade biståndsmottagandet för arbete i januari 2021 återkom inte under året och inkomsterna för dessa personer översteg ofta gränser som kan ses som mått på etablering på arbetsmarknaden. Det är dock svårt att tolka detta i termer av möjligheter att finna arbete eftersom det inte finns information om i vilken utsträckning övergångarna handlar om övergång till subventionerat arbete inom ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en kommunal arbetsmarknadsanställning, vilket inte mäter förmågan att finna ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Vidare är resultatet inte i linje med tidigare studier med längre uppföljningshorisont där slutsatserna varit att få få en stark arbetsmarknadsförankring.

Utredningens slutsats är att de arbetslösa biståndsmottagarna överlag troligen har svårare att konkurrera på arbetsmarknaden än övriga arbetslösa. Förutsättningarna kan dock variera kraftigt inom gruppen; medan vissa sannolikt har mycket svårt att få ett arbete, kan andra troligen få det. Det är viktigt att poängtera att personer som i dagsläget saknar möjlighet att arbeta, skulle kunna ha möjlighet att arbeta efter deltagande i olika utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. Det senare kräver dock både att relevanta insatser erbjuds och att det finns motivation att delta.

4.6.4 Biståndsmottagare förmedlar en vilja att arbeta, men upplever att det finns många hinder

Från utredningens intervjustudie med 15 biståndsmottagare framkommer en tydlig vilja att arbeta. Arbete beskrivs ge en frihet och ett sammanhang. Andra fördelar med att arbeta som beskrivs är att man genom arbete bidrar till och är en del av samhället, och en förebild för barnen. Samtidigt upplevs det finnas många hinder för att komma i arbete. Hindren beskrivs bestå i brister i utbildning, språkfärdigheter, förankring i det svenska samhället eller ohälsa och ansvar för en stor familj.

I en tidigare intervjustudie beskrivs viktiga hinder vara bristande utbildning och psykisk ohälsa. Ungefär tre av tio av de intervjuade uppfattade att deras låga eller ofullbordade utbildning var den främsta

orsaken till de långvariga arbetslöshetsproblemen. Det var främst psykisk ohälsa i form av ångest, depressioner, ätstörningar och sociala fobier som beskrevs.

4.6.5 I princip alla kommuner ser bristande möjligheter att arbeta bland biståndsmottagare, mer delad mening avseende bristande vilja

Nästan alla kommuner upplever att bristande hälsa respektive förmåga eller kompetens hos arbetslösa och sjukskrivna biståndsmottagarna är ett hinder för arbete, vilket kan kopplas till bristande möjligheter att arbeta. För de arbetslösa är det ungefär tre fjärdedelar av kommunerna som bedömer att detta i stor utsträckning är ett hinder.

Det råder mer delad mening om vikten av bristande motivation och bristande ekonomiska drivkrafter, vilka kan kopplas till viljan att arbeta. En tydlig majoritet av kommunerna upplever att det i viss eller stor utsträckning är ett hinder för arbetslösa biståndsmottagare med bristande motivation att delta i insatser eller bristande ekonomiska drivkrafter, men samtidigt upplever en inte obetydlig andel av kommunerna att det inte alls är ett hinder. Bilden är snarlik avseende de sjukskrivna biståndsmottagarna, men en större andel av kommunerna ser problem med bristande motivation för denna grupp.

I linje med detta bedömer kommunerna som helhet att bättre samverkan, informationsdelning och tydligare uppdrag är viktigast för minskat biståndsmottagande. En majoritet av kommunerna bedömer även att det är mycket viktigt med mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp, samt ett bättre kunskapsläge om vilka insatser och arbets sätt som fungerar. Kommunerna bedömer i lägre utsträckning att det är mycket viktigt med ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta och ökade möjligheter att kunna ställa krav på att delta i aktiviteter för att minska biståndsmottagandet, men även för dessa faktorer är det fler kommuner som bedömer att det i viss eller stor utsträckning är viktigt, än som bedömer att det inte alls är viktigt.

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

Tidigare studier visar att biståndsmottagare i större utsträckning är utsatta för våld och lider av ohälsa, i synnerhet psykisk, än övriga befolkningen. Studierna undersöker däremot inte om biståndsmottagande, och den ekonomiska utsatthet det är förknippat med, kan leda till våldsutsatthet eller ohälsa, utan sambandet kan lika gärna bero på underliggande faktorer eller att till exempel psykisk ohälsa är ett hinder för att finna egen försörjning.

Biståndsmottagande i en familj är även förknippat med flera negativa utfall för barnen i hushållet. Bland annat har barn som växer upp i hushåll med ekonomiskt bistånd större sannolikhet att själva motta bistånd som vuxna och deras hälsa är sämre. En studie undersöker i vilken mån sambandet mellan föräldrars och barns framtida biståndsmottagande kan utgöra ett orsakssamband, det vill säga i vilken mån biståndsmottagande i familjen leder till framtida biståndsmottagande för barnen. Resultaten indikerar att sambandet troligen helt kan förklaras av underliggande familjefaktorer, det vill säga biståndsmottagande under uppväxten tycks inte leda till ökad risk för biståndsmottagande som ung vuxen, åtminstone inte vid kortvarigt mottagande i familjen.

Det finns få studier som kunnat påvisa effekter eller konsekvenser av biståndsmottagande. De studier som finns som lyckas fånga effekter indikerar att ett högt biståndsmottagande i en persons omgivning och tidigare eget biståndsmottagande leder till ökad sannolikhet för biståndsmottagande för individen.

5 Inkomstsammansättning och ekonomiskt utbyte av arbete inom försörjningsstödet

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet. Utredningen ska också kartlägga och analysera den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar och dess effekter på de ekonomiska drivkrafterna till arbete inom försörjningsstödet. I dessa analyser ska hänsyn även tas till bidrags- och ersättningssystemens övriga utformning vad gäller drivkrafter till arbete. Utredningen ska vidare föreslå hur ekonomiska incitament inom försörjningsstödet framöver kan följas upp via individbaserad statistik.

Kapitlet inleds i avsnitt 5.1 med en beskrivning av bakgrunden till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en redogörelse av begrepp och beräkningsantaganden i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 redovisas vilka inkomster, ersättningar och bidrag biståndsmottagarna hade 2022, och i avsnitt 5.4 redovisas den disponibla inkomstens sammansättning samt behovet av försörjningsstöd för olika typhushåll. I avsnitt 5.5 beskrivs det ekonomiska utbytet av arbete inom försörjningsstödet och i avsnitt 5.6 jämförs försörjningsstödet nivå med disponibel inkomst för olika låginkomst-hushåll. Därefter följer i avsnitt 5.7 utredningens sammanfattade iakttagelser och slutsatser och i avsnitt 5.8 utredningens bedömning för uppföljning av ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet.

Nuvarande bestämmelser och regler kring hur ersättningar, bidrag och övrigt ekonomiskt stöd interagerar med varandra beskrivs i kapitel 7.

5.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

Ett hushåll kan i dag få flera olika ekonomiska bidrag och ersättningar varje månad. Som beskrivs i direktivet kan det i vissa fall medföra att den disponibla inkomsten i ett hushåll där en eller flera vuxna inte arbetar kan motsvara den disponibla inkomst hushållet skulle uppnå om samtliga vuxna arbetade.

Den disponibla inkomsten bestäms av de olika inkomster hushållet har, och de skatter och avgifter som betalas. Utredningen har därför bedömt att uppdraget att kartlägga staplade bidrag betyder att den disponibla inkomstens olika delar behöver kartläggas. Utredningen noterar samtidigt att den som har försörjningsstöd aldrig kan stapla bidrag så att den sammantagna nivån blir högre än en skälig levnadsnivå enligt försörjningsstödet. Huvudregeln är att i princip alla andra inkomster minskar försörjningsstödet krona för krona.

Utredningen noterar också att uppdraget i denna del är avgränsat till försörjningsstödet, det vill säga att det inte ingår att beskriva staplade bidrag och ekonomiska drivkrafter för andra grupper än biståndsmottagare. Utredningen har dock valt att kortfattat beskriva den ekonomiska situationen för några andra låginkomsttagare för att kunna jämföra med biståndsmottagarnas ekonomiska situation. Utredningens uppdrag kring ett bidragstak är inte avgränsat till biståndsmottagare.

5.2 Begrepp och beräkningsantaganden

I kapitlet görs en kartläggning av biståndsmottagarnas inkomster genom att redovisa hur vanligt förekommande olika typer av inkomster är för olika grupper, och hur stora de genomsnittliga beloppen är. De statistiska genomsnitten är dock beroende av gruppernas sammansättning och det kan vara oklart vad som ligger bakom skillnaderna i genomsnitt för de olika grupperna. Analysen av biståndshushållens inkomster kompletteras därför med ett antal typfallsberäkningar som visar hur olika typer av biståndshushålls skilda inkomster, ersättningar och bidrag tillsammans utgör hushållets disponibla inkomst. Analysen av ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet baseras också på typfallsberäkningar.

I detta avsnitt redogörs först för begreppet disponibel inkomst och några bland biståndsmottagare vanligt förekommande transfereringar (bidrag och ersättningar). Därefter redovisas de antaganden och beräkningsförutsättningar som gäller för typfallsberäkningarna i kapitlet, samt de datamaterial och den beräkningsmodell som används. Slutligen presenteras olika typer av statistik och uppgifter som använts för att få en bild av vilka löner biståndsmottagarna kan förväntas få vid arbete, vilket är av betydelse för analysen av det ekonomiska utbytet av arbete.

5.2.1 Disponibel inkomst bestäms av samlade inkomster, skatter och avgifter och är centralt när ekonomiska drivkrafter mäts

I detta avsnitt beskrivs disponibel inkomst och andra närliggande begrepp. Hushållets disponibla inkomst är en central del i olika mått på ekonomiska drivkrafter att arbeta (se vidare avsnitt 5.5).

Den disponibla inkomstens delkomponenter och olika inkomstbegrepp

Disponibel inkomst definieras som summan av hushållets löne- och företagarincomester, kapitalinkomster, skattepliktiga och skattefria transfereringar minus skatter och övriga negativa transfereringar (se tabell 5.1). *Skattepliktiga* och *skattefria* transfereringar utgörs av olika ersättningar och bidrag som exempelvis arbetslöshetsersättning (skattepliktig) och barnbidrag (skattefritt).

Tabell 5.1 Beräkning av disponibel inkomst

	Exempel
Inkomst av arbete	Bruttolön, inkomst av näringsverksamhet
+ inkomst av kapital	Räntor, utdelningar
+ skattepliktiga transfereringar	Arbetslöshetsersättning, föräldrapenning
+ skattefria transfereringar	Barnbidrag, bostadsbidrag, ekonomiskt bistånd
– skatt	Kommunalskatt, statlig skatt
= disponibel inkomst	

Fokus är på *hushållets* disponibla inkomst.¹ Det motiveras av att beräkningen av ett hushålls behov av ekonomiskt bistånd görs med utgångspunkten att samtliga nettoinkomster som regel reducerar biståndet krona för krona. Om den sökande till exempel är gift eller sambo bedöms behovet med hänsyn till båda parternas sammanlagda inkomster efter skatt.

Vid jämförelser mellan olika stora hushåll används vanligen begreppet *ekonomisk standard*, eller ekvivalerad disponibel inkomst.² Ekonomisk standard har hushållet som inkomstenhet och individen som analysenhet. Det betyder för det första att alla hushållsmedlemmars disponibla inkomster summeras. För det andra beaktas hushållets försörjningsbörda och de stordriftsfördelar som uppstår när flera delar på fasta kostnader. Detta görs genom att hushållets totala disponibla inkomst justeras utifrån hushållets storlek och sammansättning med en så kallad ekvivalensskala.³ Alla i hushållet har samma ekonomiska standard.

Det kan noteras att för vissa hushåll motsvarar den disponibla inkomsten hushållets nettolön, för andra hushåll motsvarar den disponibla inkomsten hushållets samlade bidrag och ersättningar, eller summan av nettolön, bidrag och ersättningar.

Biståndshushållens vanligaste bidrag och ersättningar

Regelverken kring skattepliktiga och skattefria transfereringar beskrivs närmare i kapitel 7. Här beskrivs kortfattat de bidrag och ersättningar som är aktuella i typfallsberäkningarna och som också är vanligt förekommande bland biståndsmottagare.

- Det allmänna barnbidraget är inte inkomstprövat och betalas ut med ett bestämt belopp per barn, och om hushållet har två eller flera barn utgår även flerbarnstillägg. Även barn som bedriver studier som ger rätt till studiehjälp berättigar till flerbarnstillägg

¹ 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. Se exempelvis prop. 2023/24:1 Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet.

² Detta inkomstbegrepp används vid analyser av inkomstfördelningen, så kallade fördelningsanalyser.

³ Se exempelvis SCB (Grundår 2022). Fasit användarhandledning för en närmare beskrivning av skalan och hur den används.

om barnet, bortsett från åldern, uppfyller kraven för allmänt barnbidrag.

- Bostadsbidraget till barnfamiljer består av ett bostadsbidrag för bostadskostnad och särskilda bidrag som baseras på antalet barn i hushållet. Bostadsbidraget beräknas utifrån en bidragsgrundande inkomst. Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 150 000 kronor per år för en ensamstående person, eller 75 000 kronor vardera för makar eller sambor, minskas bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten. Över en viss nivå på den bidragsgrundande inkomsten minskas bostadsbidraget till dess att det inte längre betalas ut.
- Underhållsstöd kan betalas till barn med separerade föräldrar när den förälder som barnet inte bor med inte betalar underhållsbidrag. Underhållsstödet är oberoende av den mottagande personens inkomster. Den förälder som barnet inte bor med är skyldig att betala tillbaka underhållsstödet till Försäkringskassan.
- Studiebidrag är ett bidrag till unga som läser på grundskole- eller gymnasienivå. Det är en del av studiehjälpen. Studiebidraget beviljas efter att barnbidraget inte längre betalas ut, förutsatt att den unga personen fortsätter studera. Beloppet är detsamma som för barnbidraget. Studiebidrag betalas dock bara ut under tio månader.
- Försörjningsstödet består dels av riksnormen som anger skäliga kostnader för ett antal kostnadsposter med olika belopp för olika hushållstyper och åldersintervaller, dels av faktiska skäliga kostnader för ytterligare kostnadsposter där boendekostnaden står för den största delen. Försörjningsstödet räknas enligt huvudregeln av krona för krona mot andra inkomster. Ett undantag är när kraven för jobbstimulans är uppfyllda. I detta fall beaktas i stället 75 procent av nettolöneinkomsten när beloppet för försörjningsstödet beräknas.
- Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. För att ha rätt till ersättning krävs bland annat att personen uppfyller ett så kallat arbetsvillkor. Den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa, eller som inte uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning, kan ha rätt till ersättning enligt grundförsäkringen.

- Aktivitetsstöd är en ersättning som kan betalas ut till deltagare i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser. Om deltagaren är över 25 år och skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning är beloppet som huvudregel detsamma som det belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning. Den som är över 25 år och inte skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd med 223 kronor per dag.

5.2.2 Typfallsberäkningar – antaganden och utgångspunkter

Typfallsberäkningar kan visa hur ersättningar och bidrag bestäms, samordnas och läggs samman beroende på hushållets sammansättning och ger därmed en bild av olika inkomsters betydelse för skilda hushållstyper. Med typfallsberäkningar är det möjligt att illustrera hur reglerna för ersättningar, bidrag och skatter påverkar varandra och därigenom tydliggöra systemens strukturella egenskaper.

En nackdel med att använda typhushåll är att det förutsätter olika antaganden, vilket gör det svårt att bedöma hur representativa typfallen är. Barnbidragsbeloppet bestäms endast av antalet barn, men både bostadsbidraget och försörjningsstödet påverkas av flera faktorer som exempelvis hushållets faktiska kostnader som kan variera även mellan hushåll med samma sammansättning. För försörjningsstödet påverkas beloppet även av barnens ålder.⁴ Beloppen som beräknas är därmed beroende av de antaganden som görs för respektive typhushåll.

De valda hushållstyperna täcker in huvuddelen av biståndshushållen

De hushållstyper som används genomgående i analysen är *ensamstående och sammanboende utan barn* samt *ensamstående respektive sammanboende med 1 till 4 barn*. Barnens åldrar är 4, 7, 12 och 15 år. I hushåll med 1 barn är barnet 15 år, i hushåll med 2 barn är barnen 4 och 15 år, i hushåll med 3 barn är barnen 4, 12 och 15 år och i hushåll med 4 barn är barnen 4, 7, 12 och 15 år.

Valen av typhushåll är gjorda så att de både ska vara representativa för biståndshushåll och spegla bredden av olika biståndshus-

⁴ Generellt ökar beloppen för barn ju äldre de är, se vidare kapitel 8. Med barn avses i detta kapitel hemmavarande barn och skolungdomar.

håll. Det allra vanligaste biståndshushållet består av en person som är ensamstående utan barn. En genomsnittlig månad 2022 bestod 55 procent av hushållen av denna typ av hushåll (se tabell 5.2). Ungefär 90 procent av *hushållen med barn* hade 1–4 barn.

För att komplettera beskrivningen med hur det kan se ut för hushåll med fler än fyra barn redovisas även ett typhushåll avseende sammanboende med sju barn. En genomsnittlig månad 2022 hade cirka 650 hushåll sju barn eller fler, vilket motsvarar 0,6 procent av samtliga biståndshushåll.

Tabell 5.2 Genomsnittligt antal biståndshushåll per månad 2022

Antal personer och andelar i procent

	Antal biståndshushåll		Andel av samtliga biståndshushåll	
	Ensamstående	Sammanboende	Ensamstående	Sammanboende
Inga barn	63 000	3 570	55	3
1 barn	8 430	10 740	7	9
2 barn	5 430	8 060	5	7
3 barn	2 710	5 090	2	4
4 barn	1 220	3 100	1	3
5+ barn	940	3 200	1	3
Totalt	81 700	33 760	71	29

Anm.: Beräkningen är baserad på ett slumpmässigt urval av befolkningen, och särskilt för små grupper som hushåll med många barn skattas antalet med en viss osäkerhet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Socialdepartementets analysflödesdatabas och utredningens beräkningar.

I typhushållen som består av *ensamstående med barn* antas barnen bo hos föräldern hela tiden. Hushållet får därmed bostadsbidrag för hemmavarande barn. Föräldern antas få underhållsstöd från Försäkringskassan och hela barnbidraget. I de *sammanboende hushållen med barn* antas de vuxna vara barnens föräldrar. Det antas vidare att de inte har barn som bor hos en annan förälder. Vuxna antas vara 40 år, vilket innebär att ensamstående utan barn inte har rätt till bostadsbidrag.⁵

⁵ Medianåldern för biståndsmottagare är ungefär 40 år.

Antaganden om bostadskostnader

För att kunna beräkna bostadsbidrag och försörjningsstöd krävs antaganden om hyra och bostadsyta. De antaganden som används redovisas i tabell 5.3. Dessa baseras på Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för 2023 (FKFS 2023:4), samt Statistiska centralbyråns uppgifter om medianhyran i riket för lägenheter med 1–4 eller fler rum. Biståndsmottagarna antas bo i hyreslägenhet där bostadsytan inte överstiger den som begränsar bostadsbidragets storlek.

Tabell 5.3 Antaganden om hyra och bostadsyta för typhushåll

Hyra i kronor per månad samt bostadens yta i kvadratmeter

	Hyra	Bostadens yta
Inga barn	6 800	60
Ett barn	7 400	80
Två barn	9 000	100
Tre barn	10 900	140
Fyra barn	11 900	140
Sju barn	16 600	140

Anm.: Antagandena baseras på Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för 2023 (FKFS 2023:4), samt Statistiska centralbyråns uppgifter om medianhyran i riket för lägenheter med 1–4 eller fler rum.

Antaganden och beräkning av försörjningsstödet nivå och belopp

I beräkningen av försörjningsstödet nivå beaktas beloppen enligt riksnormen samt bostadskostnaden. Försörjningsstöd lämnas även för skäligena kostnader för hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring och medlemsavgift i arbetslöshetskassa. Som kostnad för hushållsel och hemförsäkring används Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader för olika stora hushåll avseende 2024 i mellanstora städer 50 000–200 000 invånare. I de fall en vuxen antas arbeta antas kostnaden för arbetsresor uppgå till 800 kronor per månad och avgiften till arbetslöshetskassan antas vara 170 kronor per månad, motsvarande avgiften för Alfa-kassan 2024.

Hushållen antas uppfylla kraven för att ha rätt till försörjningsstöd. Om hushållets disponibla inkomst (utan försörjningsstöd) ligger under nivån för försörjningsstödet får hushållet således försörjningsstöd. Beloppet utgörs av skillnaden mellan försörjningsstödet

nivå och den disponibla inkomsten. Exempelvis är *nivån* på försörjningsstödet för en ensamstående med två barn som inte arbetar cirka 22 800 kronor (summan av riksnormen och kostnader för boende, el och hemförsäkring). Hushållets inkomster utgörs av barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd motsvarande cirka 10 700 kronor, vilket är en inkomst under nivån på försörjningsstödet. Om övriga förutsättningar är uppfyllda kan hushållet därför beviljas 12 000 kronor i försörjningsstöd ($22\,800 - 10\,700 = 12\,100$).

Jobbstimulansen

Jobbstimulansen innebär att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd.⁶ Utredningens fokus är på det långvariga biståndsmottagandet. Grundantagandet i beräkningarna är därför att de personer som arbetar antas ha hunnit kvalificera sig för jobbstimulansen och vara berättigade till denna. Men för att illustrera jobbstimulansens betydelse för försörjningsstödet och det ekonomiska utbytet av arbete görs även vissa beräkningar med antagandet att biståndsmottagaren inte får jobbstimulans. Jobbstimulansen analyseras närmare i kapitel 6.

Antaganden om lön och arbetslöshetsersättning på grundnivå

Baserat på utredningens analyser av olika typer av statistik och uppgifter kring löner bedömer utredningen att många biståndsmottagare kan förväntas få löner på mellan 20 000 och 25 000 kronor eller lägre vid övergång till heltidsarbete (se avsnitt 5.2.4). Utredningen har valt att vid beräkningarna utgå från att de biståndsmottagare som arbetar eller börjar arbeta har en relativt låg lön, motsvarande 22 000 kronor i månaden.

För att illustrera hur hushållen påverkas av en låg ersättning från trygghetssystemen används arbetslöshetsersättning på grundnivå. Samma belopp lämnas för en person som har aktivitetsstöd om personen är över 25 år och skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt grundförsäkringen. Valet motiveras av att fokus i kapitlet är på ekonomiska drivkrafter att arbeta, men att bistånds-

⁶ 4 kap. 1 b § SoL.

mottagare sällan kvalificerat sig för den inkomstrelaterade ersättningen.⁷ Det kan noteras att aktivitetsstöd även kan lämnas med lägre belopp än på grundnivån. Liksom den etableringsersättning som lämnas vid deltagande i etableringsprogrammet ligger ersättningen i dessa fall ofta på en nivå som innebär att den disponibla inkomsten understiger nivån på försörjningsstödet.⁸

Regelverket för 2024 används med undantag av ett tillfälligt bidrag

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. Detta tilläggsbidrag till barnfamiljer lämnas från den 1 juli 2022 till den 31 december 2024.⁹

Inkomsterna har beräknats för hela året, vilket innebär att utredningen antar att samma förutsättningar gäller hela året. Beloppen redovisas däremot per månad.

5.2.3 Datamaterial och beräkningsmodell

Beskrivningen av biståndsmottagarnas inkomster, ersättningar och bidrag i avsnitt 5.3 baseras på ett datamaterial som består av ett representativt urval, STAR, från Statistiska centralbyråns totalräknade inkomststatistik för 2022. I STAR-urvalet ingår drygt 2 miljoner individer. Baserat på STAR beräknas antalet hushåll som hade ekonomiskt bistånd någon gång under 2022 till 140 000, varav 48 000 hade ekonomiskt bistånd hela året.¹⁰ Kopplat till STAR finns en analysflödesdatabas, AFDB, som består av månadsuppgifter för ett antal inkomster. STAR och AFDB beskrivs närmare i bilaga 4.

Typfallsberäkningarna har genomförts med hjälp av Statistiska centralbyråns Fasit-modell. Modellen beskrivs närmre i bilaga 4.

⁷ Andra ersättningar som också kan ges på en grund- eller garantinivå är föräldrapenning, sjukersättning och aktivitetsersättning.

⁸ SOU 2024:41 Styrkraft för integration. Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.

⁹ Prop. 2023/24:99 Vårändringsbudget för 2024 s. 15 och prop. 2021/22:269 Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina, s. 72–79. Under förutsättning att riksdagen fattar beslut förlängs tilläggsbidraget fram till och med juni 2025, prop. 2024/25:1 Budgetproposition för 2025, Utgiftsområde 12, s. 42–51.

¹⁰ Beräkningarna baseras på de hushåll som varit folkbokförda i landet hela året, den så kallade helårsbefolkningen.

5.2.4 Förväntade lönenivåer för personer som lämnar bistånd för arbete

Av stor betydelse för att kunna avgöra i vilken mån det, för en biståndsmottagare, lönar sig ekonomiskt att börja arbeta är vilka löner biståndsmottagarna kan förväntas få vid arbete. I detta avsnitt presenteras därför olika typer av statistik och uppgifter för att få en bättre bild av detta.

En utgångspunkt är att lönerna förväntas ligga i den nedre delen av lönefördelningen. Detta baseras på att biståndsmottagarna generellt sett bedöms ha en svag anknytning till arbetsmarknaden och svag konkurrensförmåga (se vidare kapitel 4). Utbildningsnivån är ofta låg och många kan ha bristande språkkunskaper. Även andra hinder och svårigheter kan förekomma som gör att den förväntade produktiviteten och således den förväntade lönen ofta kan vara låg (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån national-ekonomisk arbetsmarknadsteori i avsnitt 4.2.1). Många biståndsmottagare har också bristande arbetslivserfarenhet.

Avsnittet inleds med en beskrivning av lägstalönerna i tre olika kollektivavtal. Därefter presenteras månadslöner i den nedre delen av lönefördelning inom lågavlönade yrken. Avslutningsvis presenteras statistik över månadslöner för biståndsmottagare som har börjat arbeta.

De lägsta avtalade månadslönerna för vuxna med ingen eller kort yrkesvana ligger inom tre kollektivavtal som fångar vanliga yrken med låga krav på utbildning omkring 25 000–27 000 kronor

I denna del studeras de avtalade lägsta lönerna inom tre olika kollektivavtal. Avtalade lägsta löner är den lägsta lön en arbetsgivare med kollektivavtal måste betala en anställd.

I tabell 5.4 redovisas nivåerna på de avtalade lägsta månadslönerna vid heltid för vuxna inom de tre kollektivavtalen Detaljhandelsavtalet, Gröna riksavtalet och Serviceentreprenad. Detaljhandelsavtalet omfattar arbetaryrken inom detaljhandeln (butikssäljare och kassapersonal). Gröna riksavtalet omfattar kockar, serveringspersonal och köksbiträden medan Serviceentreprenadavtalet omfattar städare i

privat sektor. Dessa tre avtal fångar således flera vanligt förekommande yrken som ställer låga krav på utbildning.¹¹

Tabell 5.4 Avtalade lägsta månadslöner vid heltid för vuxna (1 juni 2024)

Kronor

	Lägsta månadslön vid heltidsarbete
Detaljhandelsavtalet (utan branschvana)	25 243
Gröna riksavtalet	
Kvalificerat ¹ yrkesarbete (mindre än sex års yrkesvana)	26 382
Yrkesarbete (mindre än sex års yrkesvana)	25 006
Serviceentreprenad (utan branschvana)	26 979

Anm.: ¹ Med kvalificerat yrkesarbete avses arbete som förutsätter gymnasial yrkesutbildning eller därmed jämförbar utbildning eller långvarig praktisk erfarenhet av kvalificerat yrkesarbete inom arbetsområdet.
Källa: Respektive avtal gällande för 2024.¹²

Av tabell 5.4 framgår att de lägsta avtalade månadslönerna (vid heltid) i de tre studerade avtalen för vuxna utan, respektive med, kort yrkesvana ligger omkring 25 000–27 000 kronor. Lägstlönerna för ungdomar ligger något lägre och vid yrkesvana stiger de något, skillnaderna är dock överlag förhållandevis små (se vidare respektive avtal).

Baserat på lönenivån inom lågavlönade yrken är det rimligt att tro att många biståndsmottagare får löner runt 20 000 till 25 000 kronor eller lägre vid heltidsarbete

I denna del presenteras månadslöner för olika lågavlönade yrken. Siffrorna baseras på Lönestrukturstatistiken från Medlingsinstitutet. Siffrorna avser månatlig heltidslön. I tabell 5.5 presenteras lönen vid den 10:e och 25:e percentilen för de yrken (enligt tresiffernivå i Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK) som har de 20 lägsta lönerna vid den 10:e percentilen år 2022. Med 10:e (25:e) percentilen avses att 10 (25) procent av de anställda har lika låg eller lägre lön än måttet

¹¹ Samma avtal studeras i Konjunkturinstitutets lönebildningsrapport (2021) i en analys av effekter av minimilöner. Där konstateras att de tre avtalen år 2019 omfattade drygt 6 procent av alla anställda, 9 procent av alla anställda inom näringslivet och 12 procent av alla arbetstagare med lön under medianlönen.

¹² <https://support.personalkollen.se/article/290-minimilön-detaljhandel>, hämtad 2024-07-31; Vista och HRF (2023) och Almega Tjänsteförbunden m.fl. (2023).

visar. Dessutom redovisas genomsnittet vid den 10:e respektive 25:e percentilen för samtliga yrken och för de presenterade yrkena.

Tabell 5.5 Månadslön 2022 för tjugo lågavlönade yrken vid olika percentiler av lönefördelningen

Kronor

	10:e percentilen	25:e percentilen
524 Eventsäljare och telefonförsäljare m.fl.	18 200	23 200
941 Snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	20 600	23 100
912 Tvättare, fönsterputsare och övriga rengöringsarbetare	21 000	23 500
612 Djuruppfödare och djurskötare	21 200	23 400
613 Växtodlare och djuruppfödare, blandad drift	21 200	23 100
832 Bil-, motorcykel och cykelförare	21 400	25 200
531 Barnskötare och elevassistenter m.fl.	21 600	23 400
513 Hovmästare, servitörer och bartendrar	21 700	24 200
514 Skönhets- och kroppsterapeuter	21 800	25 000
031 Soldater m.fl.	22 000	23 000
342 Idrottsutövare och fritidsledare m.fl.	22 000	26 100
815 Maskinoperatörer, textil-, tvätt- och läderindustri m.m.	22 300	24 200
422 Resesäljare, kundtjänstpersonal och receptionister m.fl.	22 400	28 700
523 Kassapersonal m.fl.	22 400	23 700
533 Vårdbiträden	22 500	24 200
911 Städare och hemservicepersonal m.fl.	22 500	23 500
962 Tidningsdistributörer, vaktmästare och övriga servicearbetare	22 500	24 000
611 Växtodlare inom jordbruk och trädgård	23 200	25 000
753 Skräddare, tapetserare och läderhantverkare m.fl.	23 200	..
932 Handpaketerare och andra fabriksarbetare	23 300	25 200
Genomsnitt för alla yrken i tabellen	21 900	24 300
Genomsnitt för alla yrken	25 000	28 700

Anm.: Dubbelprick (..) avser att uppgiften inte är tillgänglig, för osäker för att anges eller borttagen av sekretesskäl.

Källa: Statistiska centralbyrån, lönestrukturstatistik.

Tabell 5.5 visar att i de valda låglöneyrkena varierar lönen vid den 10:e percentilen mellan 21 000 och 23 300 kronor och vid den 25:e percentilen mellan 23 100 och 28 700 kronor. Den högsta lönen vid den 25:e percentilen sticker dock ut från resten, och den näst högsta är betydligt lägre (26 100). Genomsnittet för de presenterade yrkena är för den 10:e percentilen 21 900 kronor och för den 25:e percentilen 24 300 kronor.

Sett till alla yrken är den 10:e percentilen 25 000 kronor (se tabell 5.5). För alla yrken samlat finns även uppgifter om lägre percentiler. Den första percentilen är 20 000 kronor (en procent hade en lika hög eller lägre lön) och den femte percentilen är 23 000 kronor (fem procent hade en lika hög eller lägre lön).

Noteras bör att siffrorna avser 2022, eftersom det är sista tillgängliga år för statistiken. Om genomsnittet för de utvalda låglöneyrkena för den 10:e och 25:e percentilen räknas upp till 2024 års lönenivå baserat på inkomstindex blir de omkring 23 500 respektive 26 100 kronor.¹³ Intervallet för den 10:e percentilen blir mellan 19 500 och 25 000 kronor. Den första percentilen uppräknad till 2024 års lönenivå blir 21 500 kronor och den femte percentilen 24 700 kronor.

Notera att vid den 10:e percentilen är det alltså 10 procent av lönerna inom yrket som vid heltid ligger på denna nivå eller under. Heltidslöner mellan ungefär 20 000 och 25 000 kronor i 2024 års lönenivå är således inga extremt låga nivåer inom yrkena. Som också beskrivs har 1 procent av de anställda en månadslön på uppskattningsvis 21 500 kronor eller lägre i 2024 års priser. Det är rimligt att anta att det är löner runt dessa lönenivåer eller lägre som många biståndsmottagare kommer bli erbjudna vid ett eventuellt *heltidsarbete*.

Det är även värt att notera att lönerna vid den 10:e percentilen för låglöneyrkena ligger under de avtalade lägsta lönerna. Till exempel är månadslönen uppräknad till 2024 års lönenivå för snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden 22 100 kronor, medan Gröna riksavtalet anger 25 006 kronor för yrkesarbete inom avtalet (serveringspersonal och köksbiträden). Detta kan förklaras av att de arbetsgivare som erbjuder de lägsta lönerna inte är bundna av kollektivavtal.

¹³ Inkomstindex är ett mått på den genomsnittliga inkomstutvecklingen. Inkomstindex fastställs varje år av regeringen efter beräkning av Pensionsmyndigheten. Det beräknas utifrån genomsnittet av samtliga pensionsgrundande inkomster för personer i åldrarna 16–64 år.

Genomsnittliga faktiska löner för personer som lämnar bistånd för arbete är lägre än avtalade lägsta löner och lönenivåerna vid heltid inom lågavlönade yrken

I denna del beskrivs de faktiska löner som personer som lämnat bistånd för arbete fått baserat på två olika datakällor. De faktiska lönerna avspeglar faktiskt arbetade timmar, inte heltid.

I kapitel 4 beräknades arbetsinkomsterna för personer som lämnat biståndsmottagande för arbete, baserat på STATIV och Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd för 2021. Enligt denna datakälla kan de faktiska utbetalda löneinkomsterna per månad 2021 uppskattas till 18 800 kronor i genomsnitt för dem som lämnat biståndsmottagande för arbete (se avsnitt 4.2.3).¹⁴ Om dessa siffror räknas upp till 2024 års lönenivå baserat på inkomstindex blir löneinkomsten 21 000 kronor.

Faktiska utbetalda löneinkomster för personer som har löneinkomst sex månader efter att de lämnat biståndet beskrivs även i bilaga 10. Dessa löneinkomster visar på en stor variation, där många har inkomster under 20 000 kronor samtidigt som en betydande andel även har högre inkomster (se figur 6 i bilaga 10). Till exempel har 9 procent löneinkomst över 30 000 kronor. Medellöneinkomsten är ungefär 16 700 kronor och medianinkomsten 17 400 kronor, vilket uppräknat till 2024 års lönenivå motsvarar ungefär 18 000 respektive 18 700 kronor.¹⁵

5.3 Biståndsmottagarnas inkomster, ersättningar och bidrag 2022

I detta avsnitt görs en kartläggning av biståndshushållens inkomster genom att redovisa hur vanligt förekommande olika typer av inkomster är för olika grupper, och hur stora de genomsnittliga beloppen är.

¹⁴ I beräkningarna studeras biståndsmottagare som lämnar biståndet med avslutskod arbete i januari och som inte återvänder under året. Att endast de som inte återkommer studeras är för att för denna grupp är det mer sannolikt att arbetet har pågått under samtliga återstående månader (februari till december), vilket ger en bättre uppskattning på månadsinkomster.

¹⁵ Uppräkning har gjorts baserat på förändringen i inkomstindex mellan 2022 och 2024. Data-materialet rör januari 2020 till oktober 2022 men eftersom detta avser personer som lämnat bistånd för arbete och arbetat i sex månader, är det rimligt att anta att siffrorna främst speglar 2022.

5.3.1 Kartläggning av biståndshushållens inkomster

Beskrivningen av inkomsterna för de hushåll som hade ekonomiskt bistånd 2022 baseras på uppgifter om hushållens sammanlagda inkomster under hela året. En del hushåll hade bara ekonomiskt bistånd några månader under året. Det innebär att de inte behöver ha haft de andra inkomsterna samtidigt som de hade ekonomiskt bistånd.¹⁶ Inledningsvis redovisas inkomsterna för samtliga hushåll som hade ekonomiskt bistånd *någon gång* under året (hela eller del av året), och sedan för de som hade ekonomiskt bistånd *hela året*. Delgruppen som haft ekonomiskt bistånd hela året särskiljer sig genom att gruppen dels har haft de olika inkomsterna samtidigt, dels är långvariga biståndsmottagare. I hela gruppen biståndsmottagare finns ett antal hushåll som tagit emot ekonomiskt bistånd en kortare tid.¹⁷

Många biståndshushåll hade löneinkomster, men bidrag och ersättningar är betydande

Av hushållen som hade ekonomiskt bistånd *någon gång* under 2022 hade nästan hälften även löneinkomster under året (se tabell 5.6). Inkomst av näringsverksamhet och kapital förekommer också men är av marginell betydelse. Biståndshushållens inkomster består till stor del av olika bidrag och ersättningar. De vanligaste inkomsterna är bostadsbidrag och barnbidrag. Andra familjepolitiska stöd som underhållsstöd och föräldrapenning är också relativt vanliga att motta under året. Även bidrag kopplade till studier (studiehjälp och studie-medel) förekommer förhållandevis ofta, liksom aktivitetsstöd. Övriga ersättningar och bidrag kopplade till arbetslöshet, sjukdom och ålderdom är mindre vanligt förekommande bland de hushåll som hade ekonomiskt bistånd *någon gång* under 2022.

Av tabell 5.6 framgår också de genomsnittliga beloppen för de olika inkomsterna. Beloppen är beräknade som genomsnitt för hela gruppen, oavsett om de haft respektive inkomst. Ju vanligare det är att gruppen haft inkomsten, desto större tenderar beloppet att vara. Den genomsnittliga löneinkomsten för samtliga som haft ekonomiskt bistånd är 55 000 kronor under 2022.

¹⁶ En jämförelse med de hushåll som hade ekonomiskt bistånd hela året görs också.

¹⁷ Biståndshushållen och biståndsmottagarna beskrivs närmare i kapitel 4.

Tabell 5.6 Årsinkomster för de hushåll som hade ekonomiskt bistånd någon gång under året eller hela året 2022

Belopp i kronor och andel i procent

	Någon gång		Hela året	
	Andel	Genomsnittligt belopp	Andel	Genomsnittligt belopp
Marknadsinkomst				
Lön	43	55 500	20	13 600
Näringsverksamhet	1	400	0	100
Kapitalinkomst	8	200	5	100
Familjepolitiska stöd				
Barnbidrag	28	10 400	24	9 100
Bostadsbidrag	35	12 500	33	13 500
Underhållsstöd (Försäkringskassan)	17	6 600	16	6 200
Föräldrapenning	7	3 000	3	1 400
Tillfällig föräldrapenning	4	400	1	0
Studiestöd				
Studiehjälp	12	1 600	13	1 900
Studiemedel	9	4 700	1	500
Studiestartstöd	1	600	0	100
Arbetsmarknadsstöd				
Arbetslöshetsersättning	5	2 400	1	500
Aktivitetsstöd	24	10 500	18	8 000
Utvecklingsersättning	5	400	2	200
Etableringsersättning	4	2 400	2	1 000
Etableringstillägg	2	400	1	200
Bostadsersättning	1	200	0	0
Sjukdom				
Sjukpenning	7	5 200	2	1 200
Sjukersättning (garantiersättning)	4	2 700	3	1 500
Sjukersättning (inkomstrelaterad)	1	1 200	0	300
Aktivitetserättning (garantiersättn.)	2	1 100	0	200
Aktivitetserättning (inkomstrelat.)	0	100	0	0
Bostadstillägg sjuk-/aktivitetserättning.	5	1 700	3	1 200
Ålderdom				
Pension, total	9	5 300	6	1 800
Bostadstillägg pension	3	1 200	1	300
Äldreförsörjningsstöd	2	1 000	2	1 000

Anm.: Skattepliktiga inkomster och ersättningar anges före skatt. Antalet hushåll som hade ekonomiskt bistånd någon gång under året var 140 000, varav 48 000 hade ekonomiskt bistånd hela året.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Löneinkomst är mindre vanligt bland dem som hade ekonomiskt bistånd hela året, men annars är skillnaderna relativt små

En jämförelse med den delmängd av hushållen som hade ekonomiskt bistånd *hela året* visar att det är samma typ av inkomster som är vanligast (se kolumnerna 4 och 5 i tabell 5.6). Den största skillnaden är att andelen som har en löneinkomst är mindre bland dem som hade ekonomiskt bistånd hela året. Den genomsnittliga löneinkomsten för dem som har en löneinkomst är också betydligt lägre i de hushåll som hade ekonomiskt bistånd hela året. Utöver detta är det oftast något mindre vanligt att de som hade ekonomiskt bistånd hela året hade de vanligaste typerna av inkomster, men skillnaden i andelen som hade respektive inkomst är oftast bara några enstaka procentenheter. De genomsnittliga beloppen för dem som hade ekonomiskt bistånd hela året är ofta lägre.

Bidrag och ersättningar utöver ekonomiskt bistånd är vanligare för hushåll med barn än för hushåll utan barn

Redovisningen av inkomsterna för olika typer av hushåll begränsas till de inkomster som är allra vanligast förekommande bland biståndshushållen, det vill säga lön, barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd, studiehjälp, studiemedel, aktivitetsstöd och föräldrapenning (se tabell 5.6).

De familjepolitiska stödens (barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd) betydelse för biståndshushållen med barn framgår ännu tydligare när redovisningen görs för olika hushållstyper (se tabell 5.7). Huvuddelen av hushållen med barn som tog emot ekonomiskt bistånd någon gång under året erhöll bostadsbidrag och barnbidrag. För de ensamstående med barn var även underhållsstöd mycket vanligt.¹⁸ Barnbidrag betalas normalt ut till dess att barnet fyllt 16 år, vilket förklarar att inte alla hushåll med barn tar emot barnbidrag.

Biståndshushållen utan barn tog framför allt även emot aktivitetsstöd och bostadsbidrag (för unga mellan 18 och 28 år utan barn). Hushåll utan barn som hade ekonomiskt bistånd hela året hade i lägre grad löneinkomster och studiemedel jämfört med hushåll utan

¹⁸ I registerstatistiken finns inte uppgift om vad föräldrar ger i underhållsbidrag. I Fasit antas därför att beloppet för underhållsbidrag är lika stort som underhållsstödet och använder benämningen underhållsstöd oavsett om det går via Försäkringskassan eller inte.

barn som *inte* hade bistånd hela året. Hushåll utan barn kan i viss utsträckning ta emot exempelvis barnbidrag.¹⁹

Tabell 5.7 Andel biståndshushåll som hade de vanligast förekommande inkomsterna under 2022

Andel i procent

	Ensam- stående med barn		Samman- boende med barn		Ensam- stående utan barn		Samman- boende utan barn	
	Under året	Hela året	Under året	Hela året	Under året	Hela året	Under året	Hela året
Lön	55	40	76	62	33	9	52	25
Barnbidrag	87	84	93	92	3	1	4	3
Bostadsbidrag	88	91	88	96	13	11	11	8
Underhållsstöd	90	91	15	9	1	1	1	1
Studiehjälp	33	41	41	53	2	1	4	1
Studiemedel	9	1	14	6	7	0	11	4
Föräldrapenning	24	10	37	20	1	0	3	1
Aktivitetsstöd	28	22	50	49	17	12	27	23

Anm.: Notera att lön, föräldrapenning och aktivitetsstöd är skattepliktiga men att beloppen anges före skatt och därmed överskattas deras andel av den disponibla inkomsten. Underhållsstöd består av stödet som betalas via Försäkringskassan, och det underhållsbidrag som betalas direkt mellan föräldrarna utan att gå via Försäkringskassan beaktas inte.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

De vanligaste bidragen och ersättningarna står för en stor del av hushållens inkomster

För att ge en indikation på den relativa betydelsen av de vanligaste bidragen och ersättningarna för alla med ekonomiskt bistånd har de genomsnittliga beloppen för samtliga inom respektive hushållstyp (oavsett om de får bidraget eller inte) beräknats. Av tabell 5.8 framgår också summan av lön, ekonomiskt bistånd och de övriga bidrag och ersättningar som särredovisas i tabellen för hushållstypen.²⁰

Denna summa är högre ju fler personer det finns i hushållet. Det ekonomiska biståndet ökar också med hushållstorleken, men inte

¹⁹ Det förklaras bland annat av att föräldrar till barn som är folkbokförda hos den andra föräldern kan få halva barnbidraget. Dessutom är den hushållssammansättning som används i statistiken den som gäller vid utgången av året, och den kan ha ändrats under året. En relativt stor andel av hushållstyperna hade en löneinkomst under året. Andelen är dock mycket liten för dem som inte har barn och som hade ekonomiskt bistånd hela året.

²⁰ De skattepliktiga ersättningsarnas belopp är dock angiva före skatt.

lika mycket. Det speglar åter de familjepolitiska stödets betydelse för barnhushållen. För hushåll med ekonomiskt bistånd har de familjepolitiska stödets storlek ingen betydelse för den totala disponibla inkomsten eftersom biståndet minskar i motsvarande grad som de familjepolitiska stöden betalas ut. Ensamstående hushåll har i genomsnitt färre barn än sammanboende hushåll, vilket bland annat bidrar till att barnbidraget i genomsnitt är högre för sammanboende än för ensamstående. Skillnaden i bostadsbidrag är betydligt mindre, vilket delvis beror på att beloppet ökar upp till och med tre barn, men därefter är oförändrat. Av tabell 5.8 framgår också att de vanligaste bidragen och ersättningarna står för en stor andel av hushållens inkomster. Notera att lön, föräldrapenning och aktivitetsstöd är skattepliktiga men att beloppen anges före skatt, och därmed överskattas deras relativa betydelse.

Tabell 5.8 Vanligt förekommande inkomster i hushållen som hade ekonomiskt bistånd någon gång under 2022

Genomsnittligt belopp per år för samtliga hushåll i kronor

	Ensam- stående med barn	Samman- boende med barn	Ensam stående utan barn	Samman- boende utan barn
Lön	50 900	143 000	32 200	122 800
Barnbidrag	25 800	45 900	400	600
Bostadsbidrag	38 700	37 000	2 000	1 700
Underhållsstöd	35 900	4 500	100	200
Studiehjälp	4 400	5 800	200	400
Studiemedel	4 800	7 800	3 800	7 200
Föräldrapenning	7 000	13 200	200	400
Aktivitetsstöd	9 400	26 800	7 100	13 900
Ekonomiskt bistånd	73 500	97 100	64 700	67 600
Summan av ovanstående inkomster	250 500	381 100	110 700	214 700

	Ensam- stående med barn	Samman- boende med barn	Ensam- stående utan barn	Samman- boende utan barn
Andel av summan (%)				
Lön	20	38	29	57
Barnbidrag	10	12	0	0
Bostadsbidrag	15	10	2	1
Underhållsstöd	14	1	0	0
Studiehjälp	2	2	0	0
Studiemedel	2	2	3	3
Föräldrapenning	3	3	0	0
Aktivitetsstöd	4	7	6	6
Ekonomiskt bistånd	29	25	58	31
Summa inkomster	100	100	100	100

Anm.: Notera att lön, föräldrapenning och aktivitetsstöd är skattepliktiga men att beloppen anges före skatt och därmed överskattas deras relativa betydelse. Underhållsstöd består av stödet som betalas via Försäkringskassan, och det underhållsbidrag som betalas direkt mellan föräldrarna utan att gå via Försäkringskassan beaktas inte.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

När beräkningen avgränsas till de hushåll som hade ekonomiskt bistånd under hela året framkommer att den största skillnaden i relation till samtliga hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd någon gång under året är storleken på löneinkomsten. Denna är betydligt lägre för dem som hade ekonomiskt bistånd hela året (se tabell 5.9). Det gäller framför allt de sammanboende hushållen utan barn. En förklaring kan vara att den som bara mottagit ekonomiskt bistånd under en del av året kan ha haft en tillräckligt hög löneinkomst för att försörja hushållet under andra delar av året. Beloppet för studiemedel är lägre för hushållen som hade ekonomiskt bistånd hela året, jämfört med samtliga biståndshushåll. Det indikerar att det i den senare gruppen finns fler som studerat med studiemedel.

Tabell 5.9 Vanligt förekommande inkomster i hushållen som hade ekonomiskt bistånd hela året 2022

Genomsnittligt belopp per år för samtliga hushåll i kronor

	Ensamstående med barn	Sammanboende med barn	Ensamstående utan barn	Sammanboende utan barn
Lön	15 400	170 000	1 800	141 500
Barnbidrag	24 800	38 400	100	400
Bostadsbidrag	43 800	31 400	2 000	1 400
Underhållsstöd	37 600	8 800	100	300
Studiehjälp	5 900	4 600	100	300
Studiemedel	400	8 200	0	5 000
Föräldrapenning	3 500	17 500	0	200
Aktivitetsstöd	7 300	25 700	4 700	14 900
Ekonomiskt bistånd	121 500	76 400	109 800	85 900
Summan av ovan- stående inkomster	260 200	381 000	118 700	250 000

Anm.: Notera att lön, föräldrapenning och aktivitetsstöd är skattepliktiga men att beloppen anges före skatt och därmed överskattas deras relativa betydelse.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

5.3.2 Biståndshushållens inkomstsammansättning skiljer sig åt från den för befolkningen som helhet

Det finns flera skillnader mellan inkomsterna för de hushåll som tagit emot ekonomiskt bistånd någon gång under året och inkomsterna för samtliga hushåll i befolkningen. Skillnaderna i inkomst återspeglar både att hushållsammansättningen skiljer sig åt, att anknytningen till arbetsmarknaden ser olika ut och att personerna i hushållen i olika grad kvalificerat sig för arbetsbaserade ersättningar. Biståndsmottagare är i högre grad ensamstående och i mindre grad sammanboende än befolkningen som helhet. Biståndshushållen har exempelvis betydligt mindre ofta haft lön, kapitalinkomst, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning än befolkningen som helhet. De har däremot betydligt oftare haft bostadsbidrag, aktivitetsstöd och underhållsstöd.

I tabell 5.10 redovisas hur stor andel av biståndshushållen med barn som har haft olika familjepolitiska stöd jämfört med motsvarande andel av hushåll med barn i hela befolkningen. Barnbidraget erhålls av de flesta barnhushåll, men de genomsnittliga beloppen är, som redan konstaterats, högre för biståndshushåll (till följd av i ge-

nomsnitt fler antal barn i biståndshushållen). Bostadsbidraget är viktigt för ensamstående med barn, oavsett om hushållet tar emot ekonomiskt bistånd eller inte. Sammanboende utan barn mottar i hög grad bostadsbidrag om de har haft ekonomiskt bistånd under året. I befolkningen som helhet är andelen däremot mycket låg. Andelen som tar emot underhållsstöd är betydligt högre bland ensamstående hushåll med barn bland biståndsmottagare än i befolkningen som helhet.

Tabell 5.10 De familjepolitiska stödens och löneinkomstens betydelse för biståndshushåll i jämförelse med barnhushåll i befolkningen 2022

Andel i procent och belopp i kronor

	Andel hushåll som har inkomsten		Genomsnittligt belopp per år	
	Hushåll med ekonomiskt bistånd	Hela befolkningen	Hushåll med ekonomiskt bistånd	Hela befolkningen
Ensamstående				
Lön	55	89	50 900	357 400
Barnbidrag	87	76	25 800	16 400
Studiehjälp	33	33	4 400	3 500
Bostadsbidrag	88	29	38 700	9 000
Underhållsstöd	90	63	35 900	19 400
Föräldrapenning	17	18	7 000	7 100
Tillfällig föräldrapenning	9	32	900	3 700
Sammanboende				
Lön	76	98	143 000	852 600
Barnbidrag	93	91	45 900	26 600
Studiehjälp	41	25	5 800	2 800
Bostadsbidrag	88	5	37 000	1 300
Underhållsstöd	15	8	4 500	2 200
Föräldrapenning	29	46	13 200	29 400
Tillfällig föräldrapenning	15	54	1 400	7 900

Anm.: Notera att lön och, föräldrapenning är skattepliktiga men att beloppen anges före skatt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

5.4 Den disponibla inkomstens sammansättning och behovet av ekonomiskt bistånd för olika typhushåll

I detta avsnitt beskrivs för olika typhushåll hur olika inkomster läggs samman till en disponibel inkomst och hur behovet av försörjningsstöd kan påverkas av inkomster och hushållets sammansättning.

5.4.1 Sammansättning av inkomster varierar mellan olika typer av hushåll

För att övergripande illustrera hur olika inkomster läggs samman och påverkar varandra redovisas först inkomster för hushåll med två barn där de vuxna helt saknar egen försörjning²¹, alternativt där en person i hushållet har arbetslöshetsersättning på grundnivå eller en löneinkomst. Därefter redovisas inkomsterna även för hushåll utan barn och hushåll med ett till fyra samt sju barn. De antaganden som ligger till grund för beräkningarna redovisas i avsnitt 5.2.2.

Inkomstens nivå och sammansättning varierar beroende på om de vuxna saknar egen försörjning, har arbetslöshetsersättning på grundnivå eller löneinkomst

I figur 5.1 redovisas inkomsterna för ensamstående med två barn. Barnbidraget och underhållsstödet påverkas inte av andra inkomster och är därmed lika stort för ensamstående med två barn, oavsett om den vuxne saknar egen försörjning, har arbetslöshetsersättning eller en löneinkomst (se figur 5.1).

Bostadsbidragets belopp är lika stort oavsett om hushållet saknar egen försörjning och har en inkomst på grundnivån från arbetslöshetskassan. Det beror på att den bidragsgrundande inkomsten även i fallet med arbetslöshetsersättning ligger under den nivå där bostadsbidraget minskas. Med en månadslön på 22 000 kronor ligger den bidragsgrundande inkomsten däremot över nivån, och bostadsbidraget blir något lägre.

För ensamstående som inte arbetar och har två barn är nivån på försörjningsstödet cirka 22 900 kronor givet de antaganden som

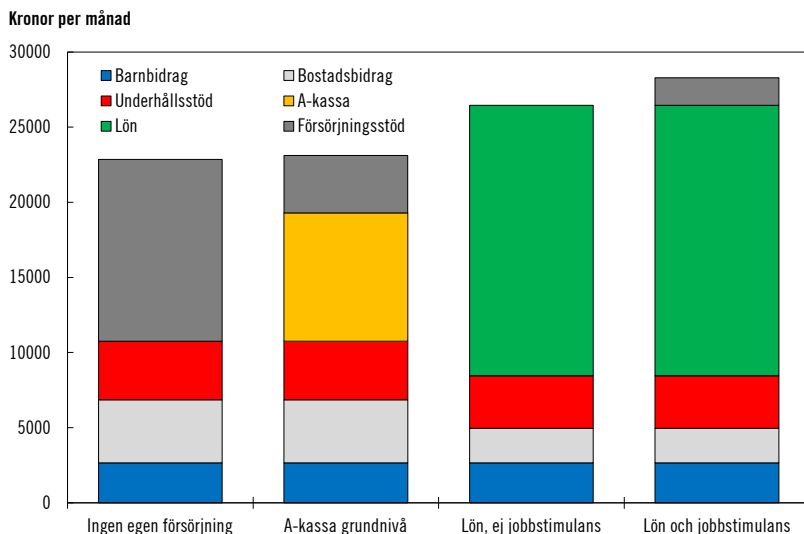
²¹ Med *saknar egen försörjning* avses att hushållet inte har inkomst av lön, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning eller annan ersättning för inkomstbortfall.

gjorts. Även i fallet där föräldern har arbetslöshetsersättning på grundnivå skulle den disponibla inkomsten utan försörjningsstöd ligga under nivån för försörjningsstöd, och hushållet får således försörjningsstöd. Hushållet tar däremot emot ett betydligt lägre belopp försörjningsstöd per månad än i fallet när föräldern helt saknar egen försörjning. Arbetslöshetsersättningen räknas av krona för krona mot försörjningsstödet.

Om den ensamstående arbetar med lönen 22 000 kronor och inte är berättigad till jobbstimulans kommer hushållets disponibla inkomst att vara högre än nivån för försörjningsstödet, och inget försörjningsstöd erhålls således. Skulle personen däremot vara berättigad till jobbstimulans, som innebär att 25 procent av nettolönen undantas vid beräkningen av försörjningsstödet, kommer hushållet fortfarande att vara berättigat till försörjningsstöd med månadslönen 22 000 kronor. Den disponibla inkomsten blir högre (cirka 27 800 kronor) vilket dels beror på att 25 procent av nettoinkomsten undantas vid beräkningen av försörjningsstödet, dels på att personen som arbetar även får ersättning för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan.

Figur 5.1 **Disponibel inkomst för en ensamstående vuxen utan egen försörjning, med arbetslöshetsersättning eller löneinkomst**

Ensamstående med två barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Arbetslöshetsersättningen är på grundnivå och lönen 22 000 kronor i månaden. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

De sammanboende hushållen med två barn tar emot lika mycket i barnbidrag som de ensamstående hushållen med två barn (se figur 5.2). Bostadsbidraget är däremot lägre för de sammanboende i de fall de har arbetslöshetsersättning eller en löneinkomst (se figur 5.2). Det beror på att den nivå på den bidragsgrundande inkomsten där bostadsbidraget minskar är lägre för en sammanboende person än för en ensamstående. Trots att hushållets sammanlagda inkomst från arbetslöshetsersättning respektive lön är lika stor som i hushållet med en ensamstående förälder, minskar således bostadsbidraget.²²

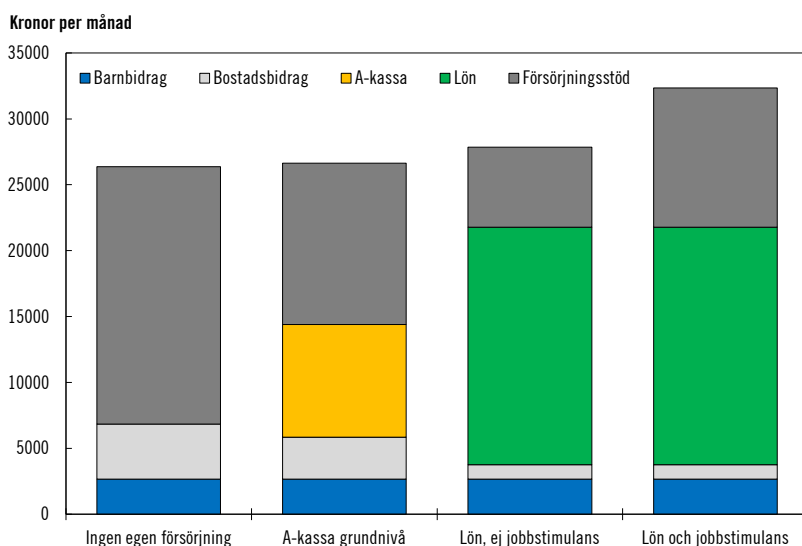
Av figur 5.2 framgår vidare att inkomsten fortfarande ligger under nivån på försörjningsstödet i hushållet där en av de sammanboende föräldrarna arbetar, vilket innebär att hushållet mottar försörjningsstöd. Det gäller oavsett om den vuxne är berättigad till jobbstimulans. Nivån på försörjningsstödet är även i fallet utan jobbstimulans

²² I typfallen antas att det är en av de sammanboende föräldrarna som har arbetslöshetsersättning respektive lön, och att nivån är densamma som för den ensamstående. Den andre föräldern antas sakna egen försörjning.

något högre för hushållet med löneinkomst än för hushållet som helt saknar egen försörjning (se figur 5.2). Det beror på att den som arbetar även får försörjningsstöd som ersättning för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan. Med jobbstimulansen, som innebär att 25 procent av nettolönen undantas vid beräkningen av försörjningsstödet, kommer den disponibla inkomsten att vara betydligt högre än för de hushåll som saknar löneinkomst.

Figur 5.2 Disponibel inkomst för sammanboende vuxna utan egen försörjning, med arbetslöshetsersättning eller löneinkomst

Sammanboende med två barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Arbetslöshetsersättningen är på grundnivå och lönen 22 000 kronor i månaden. Bara en av de sammanboende föräldrarna antas ha arbetslöshetsersättning respektive lön, och den andre föräldern antas sakna egen försörjning. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

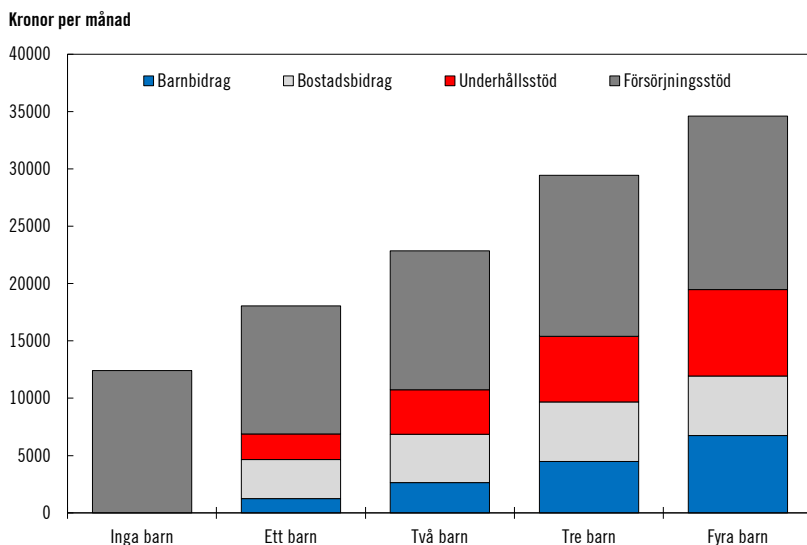
För en ensamstående med barn som saknar egen försörjning utgör de familjepolitiska stöden en stor del av inkomsten

I figur 5.3 redovisas inkomsterna för ensamstående som saknar egen försörjning och har olika antal barn. Den disponibla inkomsten är större ju fler personer det finns i hushållet. Samtliga ensamstående hushåll där den vuxne saknar egen försörjning har försörjningsstöd. För ensamstående med barn utgör barnbidrag, bostadsbidrag och

underhållstöd en stor del av den disponibla inkomsten. Barnbidraget och underhållstödet ökar med varje barn, medan bostadsbidraget ökar till och med det tredje barnet, för att sedan vara oförändrat för hushåll med fyra barn (eller fler).

Figur 5.3 Disponibel inkomst för en vuxen utan egen försörjning

Ensamstående med 0–4 barn



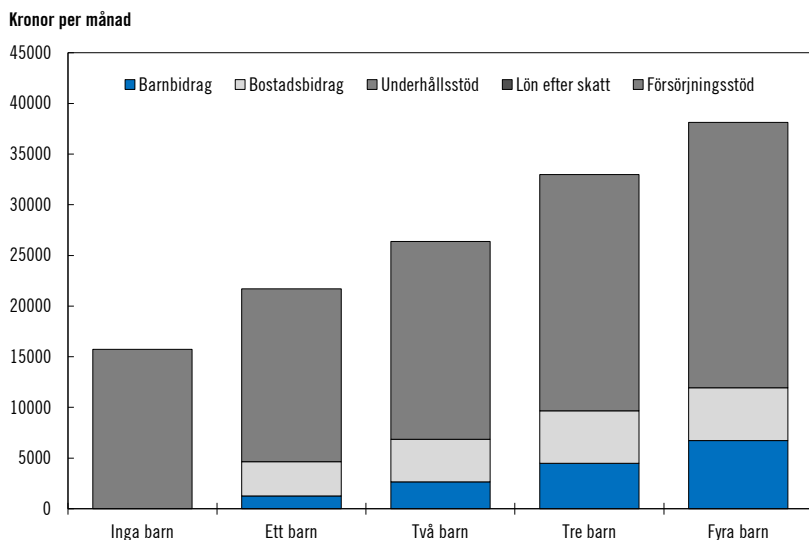
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Hushåll med två sammanboende vuxna som saknar egen försörjning och har ett eller flera barn tar emot lika stora belopp i barnbidrag och bostadsbidrag som de ensamstående barnhushållen (se figur 5.4). Försörjningsstödet belopp är däremot större. Det beror dels på att de sammanboende hushållen inte mottar underhållsstöd, dels på att det – givet antalet barn – finns fler personer i hushållet och att nivån på försörjningsstödet därmed blir högre. De familjepolitiska stöden utgör därmed en mindre andel av ett sammanboende hushålls disponibla inkomst jämfört med ett ensamstående hushåll med samma antal barn.

Figur 5.4 Disponibel inkomst för två vuxna utan egen försörjning

Sammanboende med 0–4 barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

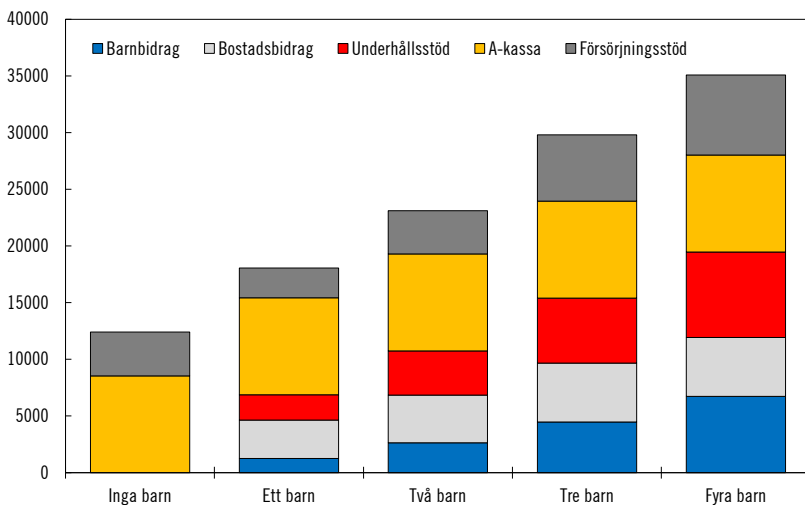
Med arbetslöshetsersättning på grundnivå ligger de ensamstående typhushållen strax under nivån på försörjningsstödet medan sammanboende hamnar klart under

I figur 5.5 redovisas inkomsten för en ensamstående med arbetslöshetsersättning på grundnivå och med olika antal barn. Hushållet med arbetslöshetsersättning på grundnivå kommer i samtliga fall att ligga under nivån på försörjningsstödet, vilket innebär att hushållet är berättigat till försörjningsstöd. För ensamstående med barn betalas fullt bostadsbidrag då arbetslöshetsersättningen inte ger en bidragsgrundande inkomst som innebär att bostadsbidraget minskas. Barnbidraget och underhållsstödet är desamma oavsett den vuxnes egna försörjning. Den disponibla inkomsten hamnar dock under nivån på försörjningsstödet. För ensamstående med barn utgör de familjepolitiska stöden en relativt stor andel av den disponibla inkomsten. Det bör dock noteras att nivån på försörjningsstödet, och därmed den disponibla inkomsten, inte påverkas eftersom alla inkomster räknas av från försörjningsstödet.

Figur 5.5 **Disponibel inkomst för en arbetslös med
arbetslöshetsersättning på grundnivå**

Ensamstående 0–4 barn

Kronor per månad



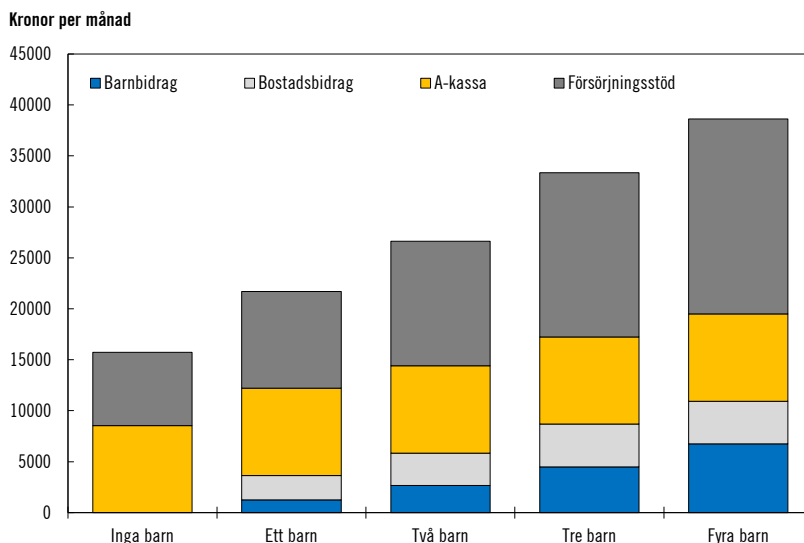
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

För hushållen med sammanboende vuxna är beloppen för barnbidrag och arbetslöshetsersättning samma som för hushållen med en ensamstående vuxen (se figur 5.6). Bostadsbidraget är dock lägre än för de ensamstående hushållen med samma antal barn. Det beror på arbetslöshetsersättningen påverkar den bidragsgrundande inkomsten och att nivån där bostadsbidraget börjar minskas för den sammanboende hamnar något över nivån där bostadsbidraget minskar. Sammanboende hushåll får betydligt mer i försörjningsstöd än ensamstående hushåll med samma antal barn. Det beror dels på att bostadsbidraget är något lägre, dels på att hushållet inte mottar underhållsstöd. Dessutom lämnas försörjningsstöd för ytterligare en vuxen.

Figur 5.6 Disponibel inkomst för en arbetslös vuxen med arbetslöshetsersättning på grundnivå och en vuxen som saknar inkomst

Sammanboende med 0–4 barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

För de ensamstående typhushållen kan det räcka med en löneinkomst för att hamna över nivån på försörjningsstödet, men för de sammanboende krävs två löneinkomster

Om en ensamstående vuxen har en löneinkomst på 22 000 kronor i månaden är det, för de typhushåll vi studerar, först när det finns två barn i hushållet som hushållet har rätt till försörjningsstöd (se figur 5.7). Med ett barn i hushållet uppgår den disponibla inkomsten – tack vare barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd – till en nivå där hushållet inte har rätt till försörjningsstöd.

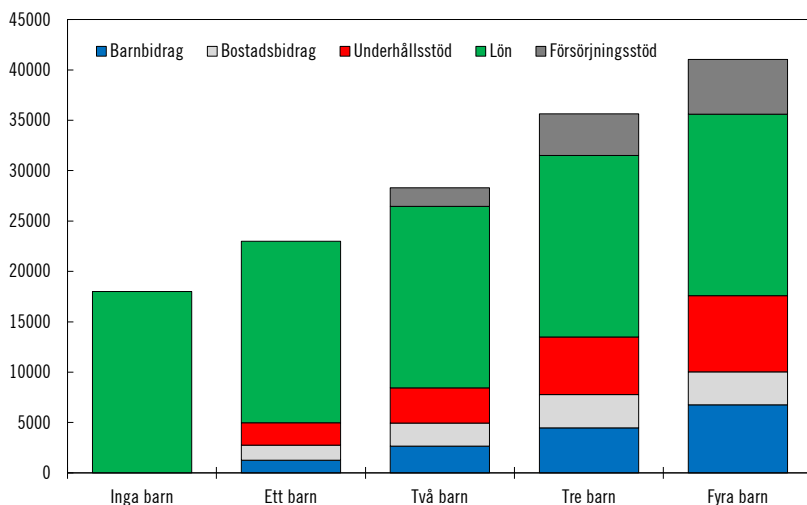
Den bidragsgrundande inkomsten ligger på en nivå där bostadsbidraget minskar, och beloppet är därför lägre än för motsvarande hushållstyp där den vuxna saknar egen försörjning eller har arbetslöshetsersättning. Det kan dock noteras att utan bostadsbidrag skulle även hushållet med ett barn ha en inkomst som berättigade till försörjningsstöd.

Den vuxne antas i beräkningen vara berättigad till jobbstimulansen. Utan jobbstimulansen skulle även hushåll med upp till fyra barn ha en disponibel inkomst under nivån på försörjningsstödet om den vuxne arbetade och lönen var 22 000 kronor (se även tabell 5.11).

Figur 5.7 Disponibel inkomst då den vuxne arbetar (lön 22 000 kronor)

Ensamstående med 0–4 barn

Kronor per månad



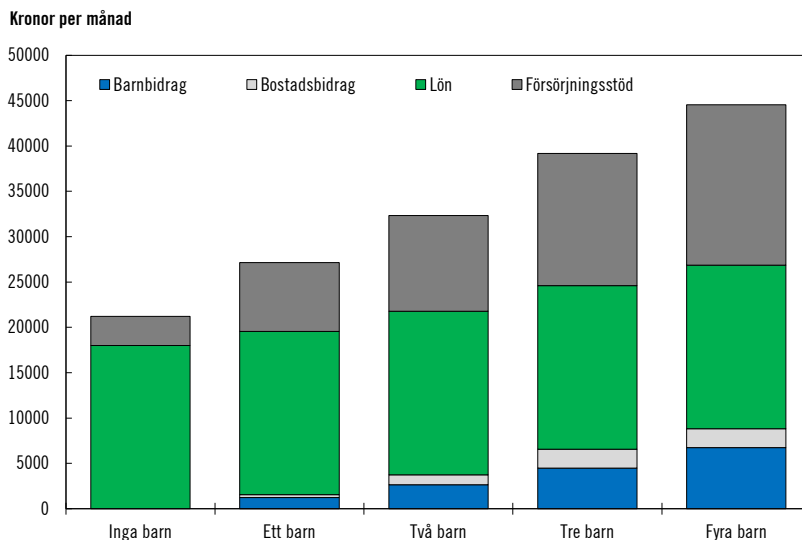
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Biståndsmottagarna antas vara berättigade till jobbstimulans. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

För de sammanboende typhushållen är det inte tillräckligt att en person har en löneinkomst på 22 000 kronor i månaden för att ha en inkomst över nivån på försörjningsstödet (se figur 5.8). Det gäller oavsett om det finns barn i hushållet eller antalet barn det handlar om. Liksom för hushållen med arbetslöshetsersättning minskar bostadsbidraget mer för sammanboende än för ensamstående eftersom bidraget börjar minska vid en lägre inkomstnivå.

Figur 5.8 Disponibel inkomst när en vuxen arbetar (lön 22 000 kronor)

Sammanboende med 0–4 barn



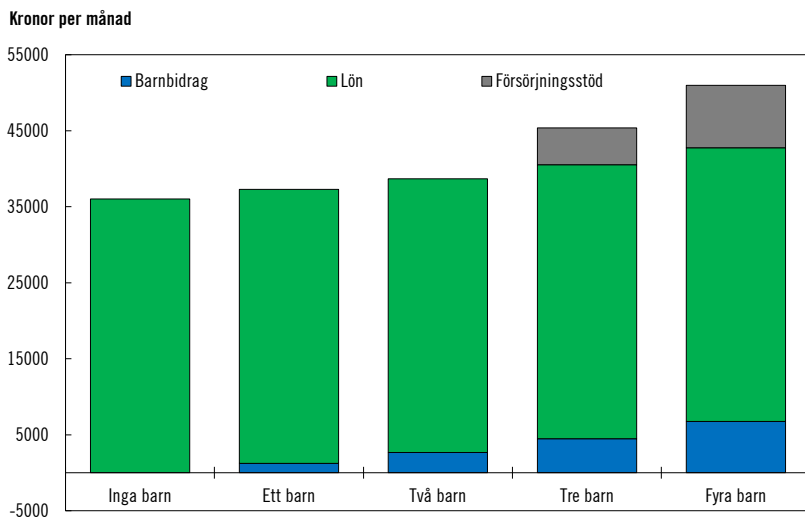
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Biståndsmottagarna antas vara berättigade till jobbstimulans. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

När båda vuxna i de sammanboende typhushållen arbetar ligger inkomsten över nivån på försörjningsstödet i de hushåll som har högst två barn (se figur 5.9). Med tre eller fyra barn är hushållens totala disponibla inkomst dock lägre än nivån på försörjningsstödet, vilket innebär att de mottar försörjningsstöd. Inget av hushållen erhåller bostadsbidrag eftersom båda vuxna i det här fallet har inkomster som är högre än den nivå där bostadsbidraget helt fasats ut. Att de inte får bostadsbidrag påverkar dock i dessa fall inte den disponibla inkomstens nivå eftersom den bestäms av försörjningsstödet nivå.

Figur 5.9 **Disponibel inkomst när två vuxna arbetar (lön 22 000 kronor)**

Sammanboende med 0–4 barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Biståndsmottagarna antas vara berättigade till jobbstimulans. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Stora barnhushåll behöver en hög löneinkomst för att ha en disponibel inkomst som gör att de kommer över nivån på försörjningsstödet

Av redovisningen i detta avsnitt (5.4), där beräkningar har redovisats för hushåll med upp till och med fyra barn, framgår att nivån på försörjningsstödet ökar med antalet individer i hushållet. De allra flesta biståndshushåll med barn har högst fyra barn, men 10 procent av biståndshushållen *med* barn har fem eller fler barn. För att illustrera hur situationen kan se ut för stora hushåll redogörs i denna del för hushåll med sju barn. År 2022 hade under en genomsnittlig månad cirka 650 hushåll sju barn eller fler. Det motsvarar 0,6 procent av alla biståndshushåll och 1,3 procent av alla biståndshushåll med barn. I stort sett alla biståndshushåll med sju barn eller fler bestod av sammanboende.

Ett hushåll med två sammanboende vuxna och sju barn behöver ha en disponibel inkomst på cirka 58 200 kronor varje månad för att de inte ska ha rätt till försörjningsstöd, eftersom det är nivån på för-

sörjningsstödet när ingen av de vuxna arbetar, givet de antaganden som används här. Hushållet får, utöver eventuellt försörjningsstöd, även barnbidrag, studiehjälp och bostadsbidrag, men det påverkar inte den disponibla inkomstens nivå eftersom den bestäms av försörjningsstödet nivå.

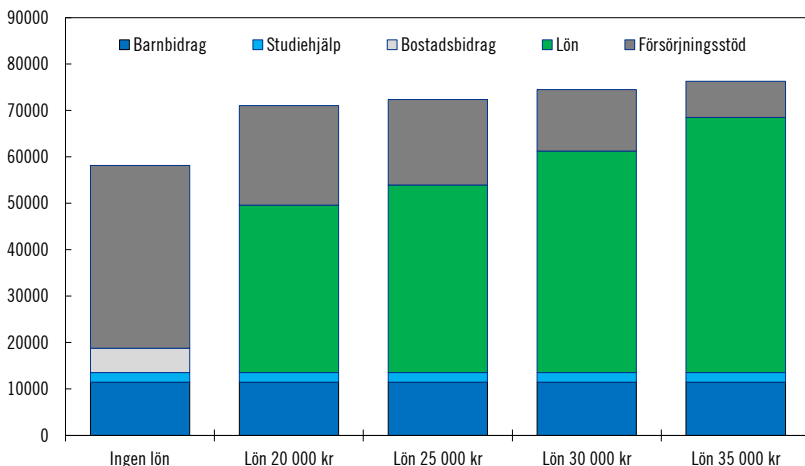
Om båda föräldrarna arbetar och har en lön på 22 000 kronor i månaden understiger den disponibla inkomsten nivån på försörjningsstödet (med jobbstimulans), och försörjningsstöd erhålls således (se figur 5.10). Det utbetalda försörjningsstödet är dock lägre än i hushållet där ingen arbetar eftersom försörjningsstödet vid arbete endast kompletterar lönen. Till följd av jobbstimulansen höjs nivån på försörjningsstödet och hushållets disponibla inkomst ökar med drygt 10 000 kronor jämfört med när ingen arbetar.

Av figur 5.10 framgår också att hushållet även vid relativt höga inkomster har en disponibel inkomst som ligger under nivån på försörjningsstödet (med jobbstimulans). Även om båda har en lön på 35 000 kronor understiger hushållets disponibla inkomst nivån på försörjningsstöd (med jobbstimulans). *Utan jobbstimulans* skulle hushållet där båda har en månadslön på 30 000 kronor ha en disponibel inkomst över nivån på försörjningsstödet.

Figur 5.10 Disponibel inkomst för sammanboende med sju barn

Båda vuxna i hushållet antas ha samma lön

Kronor per månad



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Barnens åldrar är 4, 7, 12, 15, 15, 17 och 18 år och hyran 16 600 kronor. Biståndsmottagarna antas vara berättigade till jobbstimulans. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Inkomstgränsen för rätt till försörjningsstöd vid arbete ökar med antalet medlemmar i hushållet, och är betydligt högre med jobbstimulans

Att nivån på försörjningsstödet varierar med hushållets sammansättning, och att hushåll får olika mycket i bidrag och transfereringar, gör att den löneinkomst som krävs för att hushållen inte ska ha rätt till försörjningsstöd varierar. Om de vuxna är berättigade till jobbstimulans eller inte har också betydelse.

I tabell 5.11 sammanfattas vid vilken löneinkomst de olika typhushållen inte längre har rätt till försörjningsstöd när biståndsmottagarna *inte* är berättigade till jobbstimulans. Bruttolönen är avrundad uppåt till närmaste tusental. För de ensamstående typhushållen är den löneinkomsten lägre än i sammanboende hushållen där bara en vuxen arbetar. Det beror både på att det, givet samma antal barn, är en person mindre som ska försörjas, och att de familjepolitiska stöden är mer omfattande för ensamstående. För sammanboende hushåll med flera barn där bara en av de vuxna arbetar, krävs en relativt

hög löneinkomst för att hushållet inte längre ska ha rätt till försörjningsstöd.

Tabell 5.11 Tillräckligt stor löneinkomst för att typhushållen inte längre ska ha rätt till försörjningsstöd, givet att det inte finns någon jobbstimulans

Bruttolön per månad

Antal barn	Ensamstående	Sammanboende – en arbetar	Sammanboende – båda arbetar
Inga barn	15 000	19 000	0
1 barn	14 000	26 000	3 000
2 barn	15 000	31 000	6 000
3 barn	20 000	39 000	13 000
4 barn	22 000	44 000	19 000
7 barn	–	>60 000	38 000

Anm.: Löneinkomsten är avrundad uppåt till närmaste tusental. Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. När båda arbetar antas den ene ha en löneinkomst på 22 000 kronor per månad och siffrorna i tabellen anger gränsen för den andres löneinkomst. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Om biståndsmottagaren är berättigad till jobbstimulansen kommer nivån på den löneinkomst som innebär att hushållet lämnar försörjningsstödet att vara betydligt högre (se tabell 5.12). I vissa hushållstyper, i synnerhet sammanboende hushåll med flera barn där en arbetar, krävs en hög eller till och med en mycket hög löneinkomst för att hushållet inte längre ska ha rätt till försörjningsstöd.

Det krävs alltså en större löneinkomst för att hushållet ska lämna försörjningsstödet när biståndsmottagaren är berättigad till jobbstimulansen, jämfört med när hen inte är det. Ju fler barn det finns i hushållet, desto större blir skillnaden i vilken löneinkomst som krävs för att hushållet ska lämna försörjningsstödet med respektive utan jobbstimulans. Skillnaden är också större för sammanboende än för ensamstående, givet antalet barn.²³

²³ Storleken på effekten av jobbstimulansen beror på hur stor löneinkomst hushållet kan ha utan att lämna försörjningsstödet. Utan jobbstimulans lämnar hushållet försörjningsstödet när summan av löneinkomst och bidrag och ersättningar överstiger nivån på försörjningsstödet. Med jobbstimulans lämnar hushållet försörjningsstödet när summan av 75 procent av löneinkomsten och bidrag och ersättningar överstiger nivån på försörjningsstödet. Nivån på försörjningsstödet är densamma i båda fallen, givet hushållstypen. Hushållstyper som har en högre nivå på försörjningsstödet behöver generellt en högre löneinkomst innan de lämnar

Tabell 5.12 Tillräckligt stor löneinkomst för att typhushållen inte längre ska ha rätt till försörjningsstöd, givet att det finns en jobbstimulans

Bruttolön per månad

Antal barn	Ensamstående	Sammanboende – en arbetar	Sammanboende – båda arbetar
Inga barn	20 000	27 000	4 000
1 barn	21 000	35 000	11 000
2 barn	25 000	43 000	18 000
3 barn	33 000	55 000	28 000
4 barn	39 000	>60 000	35 000
7 barn	–	>60 000	>60 000

Anm.: Löneinkomsten är avrundad uppåt till närmaste tusental. Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. När båda arbetar antas den ene ha en löneinkomst på 22 000 kronor per månad och siffrorna i tabellen anger gränsen för den andres löneinkomst. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och egna beräkningar.

5.4.2 Ju fler personer som lever i ett hushåll desto högre disponibel inkomst behövs för att uppnå en viss ekonomisk standard

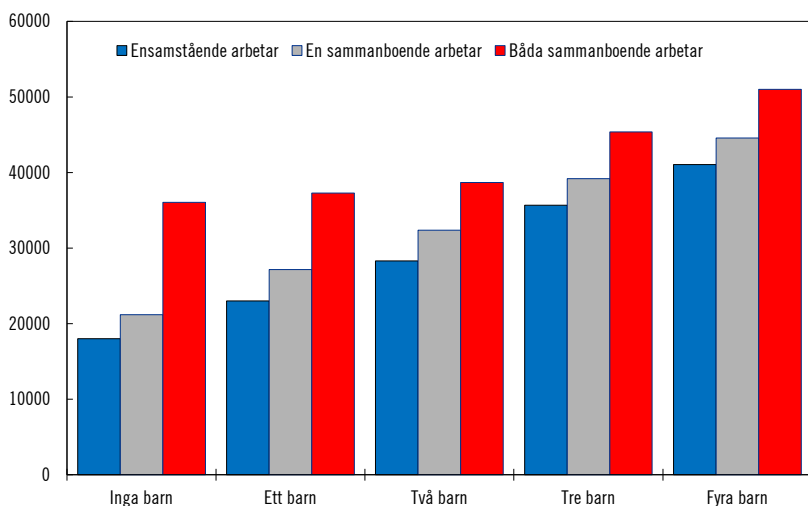
Redovisningen har visat att den disponibla inkomsten för de olika typhushållen är högre ju fler personer som bor i hushållet. Detta framgår också av sammanställningen i figur 5.11 som visar typhushållens disponibla inkomst när en respektive två av de vuxna arbetar med lönen 22 000 kronor. Ju fler barn som bor i hushållet, desto högre är den disponibla inkomsten. Hushållen där båda vuxna arbetar har högre disponibel inkomst än i de fall när bara en vuxen arbetar. Sammanboende hushåll där bara en vuxen arbetar har något högre disponibel inkomst än i hushållet där den ensamstående arbetar.

försörjningsstödet. De ensamstående hushållen med barn mottar dock bidrag och ersättningar i högre grad jämfört med sammanboende med barn, och därför behöver de en lägre löneinkomst för att lämna försörjningsstödet, givet antalet barn.

Figur 5.11 Disponibel inkomst i typhushållen när en eller två vuxna arbetar

Lön 20 000 kronor

Kronor i tusental



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

För att kunna jämföra de ekonomiska förutsättningarna mellan olika typer av hushåll måste dock hänsyn även tas till hushållets sammansättning och hur många som ska försörja sig på hushållets inkomster. Det kan göras genom att beräkna hushållets så kallade ekvivalerade disponibla inkomst, eller ekonomiska standard (se avsnitt 5.2.1).²⁴

I de aktuella fallen är den ekonomiska standarden lägre ju fler barn det finns i hushållet (se figur 5.12). Högst standard har hushållen där två vuxna arbetar, givet hushållstypen.

De ensamstående typhushållen har något högre ekonomisk standard än de sammanboende hushållen där enbart en vuxen arbetar. De sammanboendes typhushållens något högre disponibla inkomst är alltså inte tillräckligt för att ge motsvarande ekonomisk standard som för de ensamstående hushållen.

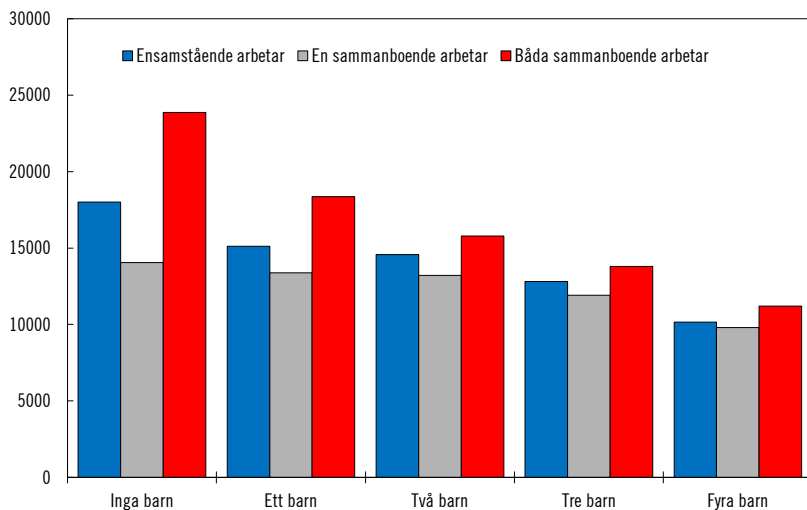
²⁴ Beräkningen har gjorts med svensk konsumtionsenhetsskala 2004 som fastställts av SCB. Skalan bygger på budgetberäkningar för olika hushållstyper (SCB 2016).

De familjepolitiska stöden ska bland annat minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn.²⁵ En viktig princip i den svenska välfärdsmodellen är att dock att alla vuxna ska ha möjlighet att försörja sig själva. Den så kallade tvåförsörjarmodellen utgår därför från att både parter arbetar. Det är individen snarare än familjen eller det gifta paret som utgör den grundläggande enheten.²⁶ De familjepolitiska stöden har utformats som en del av denna välfärdsmodell.

Figur 5.12 Ekonomisk standard i typhushållen när en eller två vuxna arbetar

Lön 22 000 kronor

Ekvivalerade kronor



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Svensk konsumtionsenhetsskala har använts vid beräkningen av ekonomisk standard.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

²⁵ Målet för utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap (prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 12, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88).

²⁶ Esping-Andersen (1990).

5.4.3 Typfallsberäkningarna ger en god men inte fullständig bild av hur biståndshushåll kan stapla bidrag och ersättningar

De hushållstyper som används i typfallsberäkningarna motsvarar relativt väl de typer av hushåll som tagit emot ekonomiskt bistånd avseende antal barn och vuxna i hushållet. Men belopp och nivåer på försörjningsstödet i typfallsberäkningarna är inte exakta eftersom de är beroende av de antaganden som görs. Biståndshushåll kan ha andra hyreskostnader, och barnens åldrar varierar också mer än i typhushållen. Det innebär att försörjningsstödet och avgifterna för barnomsorg och fritidshem kan variera. Typhushållen är således representativa för hushåll med ekonomiskt bistånd, men både högre och lägre nivåer på försörjningsstödet förekommer.

Därutöver kan ekonomiskt bistånd erhållas för fler kostnader än de som beaktats i typfallen. Hade dessa kostnader beaktats skulle nivåerna på ekonomiskt bistånd vara något högre än i de beskrivna typhushållen. Det gäller kostnader för medlemsavgifter för fackförening, eller resor i samband med exempelvis arbetssökande. Hushållen kan även i vissa fall få ersättning för så kallad livsföring i övrigt. Sammantaget innebär det att nivåerna och avstånden till övriga låginkomsttagare kan vara större än de som följer av de antaganden som gjorts för typhushållen.

5.5 Det ekonomiska utbytet av arbete inom försörjningsstödet

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet. Ekonomiska drivkrafter mäts och diskuteras ofta i termer av förändringen i inkomst mellan att arbeta och att inte arbeta, det så kallade ekonomiska utbytet av arbete. I detta avsnitt beskrivs därför det ekonomiska utbytet av arbete inom försörjningsstödet. I avsnitt 4.2, 6.3 och 6.4 diskuteras närliggande frågor så som innebörden av tillräckliga ekonomiska drivkrafter och i vilken utsträckning ekonomiska drivkrafter kan påverka sysselsättningen.

Avsnittet inleds med en redogörelse av olika mått på det ekonomiska utbytet av arbete och möjligheten att beräkna dessa mått för biståndsmottagare. Därefter redovisas det ekonomiska utbytet av

arbete för typhushållen baserat på dessa mått för olika typhushåll. Avslutningsvis relateras resultaten till Finanspolitiska rådets analys av biståndsmottagarnas ekonomiska drivkrafter.

5.5.1 Mått och metoder för att mäta det ekonomiska utbytet av arbete

Det ekonomiska utbytet av att arbeta beror på relationen mellan hur mycket en person arbetar och hur mycket av lönen och eventuella transfereringar hen behåller när skatter och avgifter är betalda, det vill säga hur den disponibla inkomsten förändras. Det ekonomiska utbytet av arbete påverkas därför både av vilken bruttolön en individ har, hur mycket skatt individen betalar och vilka bidrag och ersättningar hen får.

Det finns två centrala dimensioner av ekonomiska drivkrafter att arbeta:

- det ekonomiska utbytet av att öka sin löneinkomst på marginalen.
- det ekonomiska utbytet av att arbeta jämfört med att inte arbeta.

Det ekonomiska utbytet av arbete kan mätas på olika sätt. Vanliga mått är margineffekt, tröskeffekt och ersättningsgrad. Gemensamt för de olika måtten är att de grundas på hur mycket den disponibla inkomsten ökar om man arbetar (mer).

Margineffekten (ME) anger hur stor del av en marginell (liten) löneökning som en person *inte* får behålla till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar. Ju högre margineffekt desto mindre ökar individens disponibla inkomst vid en given bruttolöneökning, desto mindre blir det ekonomiska utbytet av att arbeta och ju svagare blir incitamenten att arbeta (mer). Se även rutan med räkneexempel.

$$ME = 1 - \frac{\text{förändring i disponibel inkomst}}{\text{förändring i bruttolön}}$$

Tröskeffekten och *ersättningsgraden* anger skillnaden i disponibel inkomst när en person arbetar heltid jämfört med att inte alls arbeta. Tröskeffekten (TE) beskriver hur stor andel av *bruttomånadslönen* som individen eller hushållet inte får behålla när individen går från

att inte arbeta till att arbeta heltid.²⁷ Det kan noteras att tröskel-effekten i princip beräknas på samma sätt som marginaleffekten men beräknas på en större förändring. Se även rutan med räkne-exempel.

$$TE = 1 - \frac{\text{förändring i disponibel inkomst}}{\text{förändring i bruttolön}}$$

Ersättningsgraden (ERS) anger den disponibla inkomsten då individen inte arbetar i relation till den disponibla inkomsten när hen gör det. Ersättningsgraden är således ett uttryck för hur mycket av den disponibla inkomsten individen eller hushållet får behålla när individen lämnar arbete för icke-arbete (till följd av lägre skatt, lägre avgifter och ökade transfereringar).

$$ERS = 1 - \frac{\text{förändring i disponibel inkomst}}{\text{disponibel inkomst vid heltidsarbete}}$$

Båda måtten visar det ekonomiska utbytet av att arbeta. Men de har något olika egenskaper. Lite förenklat kan man säga att tröskeleffekten anger den renodlade systemeffekten medan ersättningsgraden mäter styrkan av det ekonomiska utbytet av arbete.²⁸ Ersättningsgraden tar större hänsyn till att individen, delvis via hushållet, har andra inkomster än den egna bruttolönen. Det får bland annat till följd att ensamstående, speciellt om de saknar barn, ofta har lägre ersättningsgrad än sammanboende.²⁹ Det återspeglar det faktum att ensamstående ofta har starkare ekonomiska drivkrafter än sammanboende beroende på att de inte har någon annan inkomst som kan mildra effekterna av den inkomstförlust som uppkommer vid arbetslöshet eller sjukskrivning.³⁰

Ju högre tröskeleffekten, ersättningsgraden och marginaleffekten är desto sämre är det ekonomiska utbytet av arbete. Är tröskel-

²⁷ Det kan också uttryckas som att tröskeleffekten anger hur stor del av bruttolönen en person inte får behålla till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar.

²⁸ Det kan noteras att i Långtidsutredningen (SOU 2019:65) och Finanspolitiska rådet (2024) baserar analyserna av ekonomiska drivkrafter enbart på ersättningsgrader, inte tröskeleffekter.

²⁹ Ersättningsgraden och tröskeleffekten är lika stora endast för de personer vars bruttolön är lika stor som hushållets disponibla inkomst. Personer vars bruttolön är mindre än hushållets disponibla inkomst har lägre tröskeleffekt än ersättningsgrad. När personer med lika stora bruttolöneinkomster blir arbetslösa kommer ersättningsgraden att visa på större ekonomiskt bortfall för den ensamstående än för den sammanboende, allt annat lika.

³⁰ Se SOU 2004:2 Vem tjänar på att arbeta? för en detaljerad genomgång av måtten.

effekten eller ersättningsgraden 100 procent har individen inget ekonomiskt utbyte alls av att arbeta jämfört med att inte arbeta. Är margineffekten 100 procent så har individen inget ekonomiskt utbyte av att öka sin arbetsinkomst på marginalen.

Notera att måtten beräknas för en individ. För sammanboende par görs beräkningen varje partner var för sig. Den andra partnerns eventuella löneinkomst förändras inte.

Det kan också noteras att individens ekonomiska standard är beroende av hushållets gemensamma ekonomi vilket är i enlighet med den praxis som vanligtvis tillämpas i fördelningsanalyser och analyser av ekonomiska drivkrafter.³¹ Det ekonomiska utbytet av arbete för en individ blir därför detsamma som förändringen i hushållets disponibla inkomst.³²

Bakomliggande antaganden innebär vissa avgränsningar

Det bör noteras att måtten innebär en avgränsning till att beskriva det kortsiktiga ekonomiska utbytet av att arbeta. Ett arbete som på kort sikt ger mycket litet ekonomiskt utbyte kan på sikt leda till arbete som ger högre inkomst. Ett arbete ger också möjlighet att kvalificera sig för arbetsbaserade förmåner som föräldrapenning och sjukpenning. Att ha ett arbete har också andra värden och att gå från arbetslöshet till arbete kan ha en positiv effekt på välbefinnandet, även efter kontroll för inkomsten.³³

Vidare beaktas inte arbetsrelaterade merutgifter även om de också påverkar det privatekonomiska utbytet av arbete. Det kan handla om kostnaden för resor till och från arbetet och dyrare lunch.

³¹ Se exempelvis Ekonomiska kommissionen för Europa (2011) och prop. 2023/24:100 Bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse.

³² Om hushållets disponibla inkomst justeras för hushållets storlek och stordriftsfördelar i syfte att skatta den ekonomiska standarden görs detta i både ersättningsgradens täljare och nämnare. Det betyder att den relativa förändringen i disponibel inkomst och i ekonomisk standard blir desamma. I beräkningen av tröskeffekten tas ingen explicit hänsyn till hur många personer som finns i hushållet och därmed inte heller till i vilken grad hushållets ekonomiska standard påverkas.

³³ Clark (2009) och Lind (2017).

Räkneexempel: Marginaleffekt (ME), tröskeffekt (TE) och ersättningsgrad (ERS)

En person med lönen 30 000 kronor betalar 6 152 kronor i skatt och har därmed en disponibel inkomst på 23 848 kronor ($30\,000 - 6\,152 = 23\,848$ kronor). Om personen arbetar lite mer och höjer lönen till 31 000 kronor betalar personen ytterligare 272 kronor i skatt vilket innebär att den disponibla inkomsten ökar med 728 kronor ($1\,000 - 272 = 728$). Av löneökningen försvinner 27 procent i form av skatt, vilket innebär att *marginaleffekten* är 27 procent.

$$ME = 1 - \frac{728}{1000} = 1 - 0,728 = 0,272 = 27 \%$$

En person som inte har någon lön kan antas ha försörjningsstöd vilket då blir detsamma som den disponibla inkomsten, 11 000 kronor. Det ekonomiska utbytet av att arbeta (med bruttomånadslönen 30 000 kronor) blir då skillnaden mellan lönen efter skatt och försörjningsstödet, $23\,848 - 11\,000 = 12\,848$ kronor. Det betyder att den disponibla inkomsten ökar med 12 848 kronor.

Av bruttolönen försvinner 57 procent av lönen i form av skatt och genom att försörjningsstöd inte längre erhålls, vilket innebär att *tröskeffekten* är 57 procent.

$$TE = 1 - \frac{12848}{30000} = 1 - 0,43 = 0,57 = 57 \%$$

Ersättningsgraden beräknas genom att ökningen i disponibel inkomst, 12 848 kronor, sätts i relation till den disponibla inkomsten när personen arbetar heltid. Ersättningsgraden blir då 46 procent, vilket innebär att den disponibla inkomsten när personen inte arbetar är 46 procent av den disponibla inkomsten vid heltidsarbete.

$$ERS = 1 - \frac{12848}{23848} = 1 - 0,54 = 0,5 = 46 \%$$

Mått på det ekonomiska utbytet av arbete kan beräknas på individnivå eller för typfall, men vid biståndsmottagande finns vissa begränsningar om det görs på individnivå

De olika måtten på det ekonomiska utbytet av arbete kan beräknas både baserat på individbaserad statistik och för typfall. Vissa svårigheter att göra beräkningarna på individnivå för biståndsmottagande beskrivs i detta avsnitt.

Beräkning av mått på det ekonomiska utbytet för personer vid arbetslöshet eller vid sjukdom på individnivå görs med Fasit-modellen

De olika måtten på det ekonomiska utbytet av arbete beräknas på individnivå med mikrosimuleringsmodellen Fasit (se beskrivning i bilaga 4). Vid beräkningen av tröskeffekter och ersättningsgrader jämförs inkomsten³⁴ om en person inte arbetar (hen har då arbetslöshetsersättning, sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning hela året) med inkomsten personen har eller skulle ha haft vid heltidsarbete hela året. I modellen beräknas ersättningsgraderna för alla individer i åldern 20–64 år som har varit sysselsatta eller arbetslösa, haft sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning.³⁵

Vid beräkning av tröskeffekter och ersättningsgrader behöver man således kunna beräkna den potentiella årslön individen har, eller skulle ha vid heltidsarbete. För de flesta i åldersgruppen 20–64 år finns uppgift om faktisk lön, sjukpenninggrundande inkomst eller dagsförtjänst som ligger till grund för ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen, utifrån vilken den bakomliggande lönen kan beräknas (se vidare faktaruta Beräkningen av ersättningsgrad vid arbetslöshet i Fasit 2022 version 2).

³⁴ Med inkomst avses hushållets disponibla inkomst.

³⁵ En närmare beskrivning av metoden finns i SCB (Grundår 2022) Fasit: Användarhandledning. Ersättningsgrader vid arbetslöshet, sjukpenning och sjuk- eller aktivitetsersättning samt marginaeffekter ingår också i de fördelningspolitiska nyckeltal som redovisas i en årlig fördelningspolitisk redogörelse (prop. 2023/24:100 bilaga 2).

Det finns vissa svårigheter kopplat till att mäta ekonomiskt utbyte av arbete inom försörjningsstödet med gängse Fasit-metod

Att beräkna ersättningsgrader vid mottagande av ekonomiskt bistånd baserat på individstatistik är praktiskt och teoretiskt möjligt. Det finns dock vissa svårigheter. Till att börja med måste man avgöra *för vilka individer* ersättningsgraden vid biståndsmottagande ska beräknas. Det är inte realistiskt att anta att alla i åldersgruppen 20–64 år i befolkningen skulle vara berättigade till försörjningsstöd, och någon avgränsning behöver därför göras. En möjlighet skulle kunna vara att utgå från de beräkningar som görs vid simuleringen i Fasit. Modellen beräknar, baserat på hushållens sammansättning och övriga inkomster, vilka hushåll som skulle kunna vara berättigade till ekonomiskt bistånd. Därefter beräknas vilka av de berättigade hushållen som kan antas ansöka om och motta försörjningsstöd. Det kan dock noteras att träffsäkerheten i vilka hushåll som beräknas motta försörjningsstöd, sett till vilka som faktiskt mottagit försörjningsstöd, inte är särskilt god. Det beror bland annat på att modellen i huvudsak baseras på årsinkomster. Ekonomiskt bistånd bestäms på månadsbasis, och ett stort antal av biståndsmottagarna har inte ekonomiskt bistånd hela året.³⁶ En annan möjlighet skulle kunna vara att ersättningsgrader beräknades enbart för de individer som bor i hushåll som faktiskt mottagit ekonomiskt bistånd. Det bör noteras att oavsett hur urvalet görs kommer det att bestå av ett relativt litet urval som skiljer sig från övriga individer i befolkningen i åldern 20–64 år.

Ett annat problem är att det för personer med försörjningsstöd *i regel saknas de inkomstuppgifter i datamaterialet* som behövs för att skatta en hypotetisk helårslön. Det kommer därför ofta inte att vara möjligt att beräkna tröskeeffekter och ersättningsgrader på individnivå för biståndsmottagare med den huvudsakliga metod som används i Fasit (där den potentiella heltidslönen beräknas baserat på faktisk lön, den sjukpenninggrundande inkomsten eller dagsförtjänssten som ligger till grund för ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen). Ett alternativ är då att bestämma och tilldela dessa personer en viss lön. Detta kan göras genom beräkningar av potentiell lön vid arbete med hjälp av löneekvationer (statistiska skattningar av potentiell lön) eller att tilldela individerna en viss lön. Det senare

³⁶ I bilaga 9 redogörs närmare för hur simuleringen går till och där beskrivs även de olika sätt modellen kan avgöra vilka hushåll som mottar försörjningsstöd.

görs redan i dag för en mindre andel av de individer som ingår i beräkningen av ersättningsgrader vid arbetslöshet (se faktaruta Beräkningen av ersättningsgrad vid arbetslöshet i Fasit 2022 version 2). De beräknade ersättningsgraderna kommer i detta fall att i hög grad vara beroende av det antagande som görs om den potentiella lönen.

Det ekonomiska utbytet av arbete inom försörjningsstödet illustreras enklast genom att studera typfall

För att kunna beräkna marginaleffekten behövs ingen potentiell lön. Behovet av modellberäknade marginaleffekter på individnivå för biståndsmottagare är dock litet. För de personer som har försörjningsstöd utan jobbstimulans är marginaleffekten 100 procent så länge personen fortfarande har försörjningsstöd. Med en jobbstimulans minskar marginaleffekten till drygt 75 procent.

Sammantaget är det alltså problematiskt och av begränsat värde att beräkna marginaleffekter, tröskeleffekter och ersättningsgrader på individnivå för personer med försörjningsstöd enligt gängse Fasitmetod. Det ekonomiska utbytet av arbete inom försörjningsstödet illustreras enklast genom att studera typfall. Mot denna bakgrund har utredningen valt att i det följande beräkna och beskriva de olika måtten för typhushåll. Typhushållen är desamma som i avsnitt 5.4.

Faktaruta: Beräkningen av ersättningsgrad vid arbetslöshet i Fasit 2022 version 2

Enligt Fasits användarhandledning för inkomståret 2022 beräknas ersättningsgrader för alla vuxna med en så kallad hypotetisk inkomst överstigande 2,5 inkomstbasbelopp. Individer som har näringsinkomster eller är klassade som näringsidkare ingår inte i beräkningen. Den hypotetiska inkomsten är den högsta inkomsten av någon av nedanstående inkomster:

- lön + 1,25 gånger summan av föräldrapenning, sjukpenning och arbetsmarknadsstöd,
- 264 gånger den dagpenninggrundande inkomsten vid arbetslöshet,
- sjuk- och aktivitetsersättning på helårsnivå,
- sjukpenninggrundande inkomst.

Den hypotetiska lönen baseras således på individernas *faktiska* bakomliggande inkomster. Detta gäller vid beräkning av ersättningsgrad vid sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och vid arbetslöshetsersättning.

Av Fasits programkod framgår att ersättningsgrader vid arbetslöshet därutöver beräknas för vissa arbetssökande som saknar en hypotetisk inkomst. Det gäller personer som mottagit vissa ersättningar vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (aktivitetsstöd på grundnivå, utvecklingsersättning eller etableringsersättning). Den genomsnittliga helårsinkomsten vid arbete antas för dessa individer vara 4,64 inkomstbasbelopp, vilket motsvarar den 10:e percentilgränsen i den samlade lönefördelningen 2017. År 2024 motsvarar det cirka 27 300 kronor. För att få viss variation i inkomsterna slumpas löneinkomsten ut på individer i ett intervall kring detta medelvärde (plus/minus fem procent vilket motsvarar cirka 1 360 kronor).

Metoden för beräkning av ersättningsgrader vid arbetslöshet reviderades 2020 (Regeringskansliet [2020]. Teknisk bilaga till fördelningspolitisk redogörelse september 2020). Syftet var, enligt kontakter med Finansdepartementets tjänstemän, att kunna inkludera arbetslösa med svagare förankring på arbetsmarknaden. För personer med utvecklingsersättning, aktivitetsersättning på grundnivå eller etableringsersättning saknas i regel underlag i data-materialet för att skatta en hypotetisk helårslön, vilket motiverade att man fastställer en förväntad lön för dem på annat sätt.

Ersättningsgrader vid arbetslöshet beräknas i Fasits version 2 för motsvarande drygt 4,5 miljoner individer (uppräknat till befolkningen). För 98,6 procent av dessa individer beräknas helårslönen baserat på faktiska inkomster, och för resterande 1,4 procent beräknas helårslönen baserat på den utslumpade lönen. I den grupp för vilka ersättningsgrad vid arbetslöshet beräknas i data-materialet har motsvarande cirka 54 000 individer mottagit ekonomiskt bistånd någon gång under året. För denna delgrupp beräknas årslönen baserat på en utslumpad lön för 78,7 procent. Dessa 54 000 individer motsvarar uppskattningsvis cirka 40 procent av alla vuxna biståndsmottagare.

Källor: SCB (Grundår 2022) Fasit: Användarhandledning, Regeringskansliet (2020) Teknisk bilaga till fördelningspolitisk redogörelse september 2020 och kontakter med Finansdepartementets enhet för ekonomisk politik och fördelning.

5.5.2 Marginaleffekter i försörjningsstödet

I detta avsnitt redovisas marginaleffekter för typhushåll. Av redovisningen framgår dels hur stor den totala marginaleffekten kan vara, dels hur olika system och regler bidrar till den totala marginaleffekten. De komponenter som kan bidra till den totala marginaleffekten är inkomstskatten, försörjningsstödet, bostadsbidraget och barnomsorgsavgiften.

Marginaleffekten redovisas för när en individ ökar sin löneinkomst stegvis med 1 000 kronor – från 1 000 kronor till 60 000 kronor i månaden.³⁷ Liksom i beräkningarna i avsnitt 5.4 antas att de vuxna är berättigade till jobbstimulansen. Utan jobbstimulans skulle den totala marginaleffekten vara 100 procent, men försörjningsstödet skulle ha fasats ut vid en lägre inkomst. För hushåll med två barn redovisas vilka komponenter som bidrar till den totala marginaleffekten. Den totala marginaleffekten redovisas för samtliga typhushåll. Redovisningen görs inledningsvis för ensamstående, därefter för sammanboende.

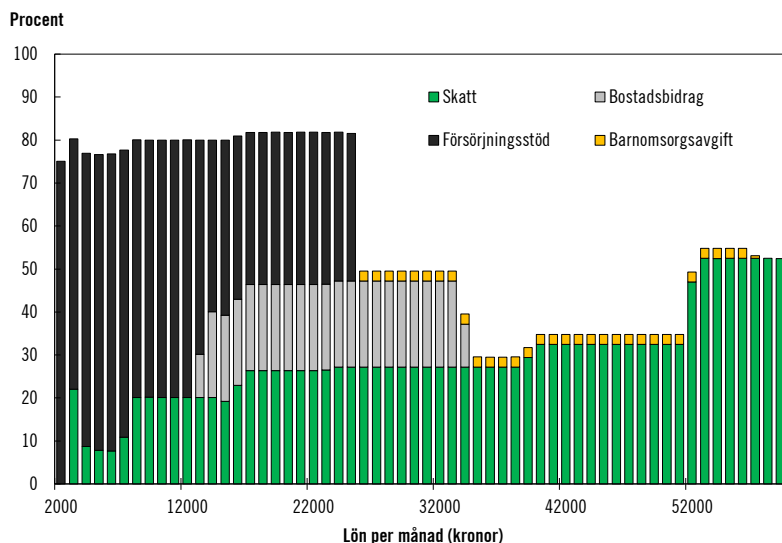
För ensamstående med barn kan bostadsbidraget både bidra till att minska och att öka den totala marginaleffekten. Det ensamstående typhushållet med två barn tar emot försörjningsstöd så länge löneinkomsten är mindre än cirka 25 000 kronor (se figur 5.13). Den totala marginaleffekten varierar då kring drygt 80 procent. Såväl skattesystemet som försörjningsstödet bidrar till den totala marginaleffekten. Utan jobbstimulans hade marginaleffekten varit 100 procent, dock upp till en lägre lönenivå.

Ensamstående med barn kan få bostadsbidrag, vilket bidrar till att rätten till försörjningsstöd upphör vid lägre inkomst än den annars skulle ha gjort. Marginaleffekten blir då lägre än om hushållet fortfarande skulle ha haft försörjningsstöd. Men avtrappningen av bostadsbidraget bidrar till att den totala marginaleffekten blir högre än marginals-katten. Bostadsbidraget ska enligt regelverket minskas med 20 procent av den överskjutande inkomsten (se avsnitt 7.2).

³⁷ Biståndsmottagare som arbetar antas få ersättning för kostnader för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan. Detta ger en negativ marginaleffekt när löneinkomsten är 1 000 kronor. Detta redovisas inte i figurerna. Det uppstår också en kraftig positiv marginaleffekt när försörjningsstöd inte längre erhålls.

Figur 5.13 Bidrag till den totala margineffekten för ensamstående 2024

Typhushåll med två barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tillägsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Effekten av att ersättningen för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan upphör när antaganden inte längre lämnas har rensats bort.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Den totala margineffekten för samtliga ensamstående typhushåll redovisas i figur 5.14. Så länge hushållen tar emot försörjningsstöd varierar margineffekten mellan drygt 70 procent och drygt 80 procent.

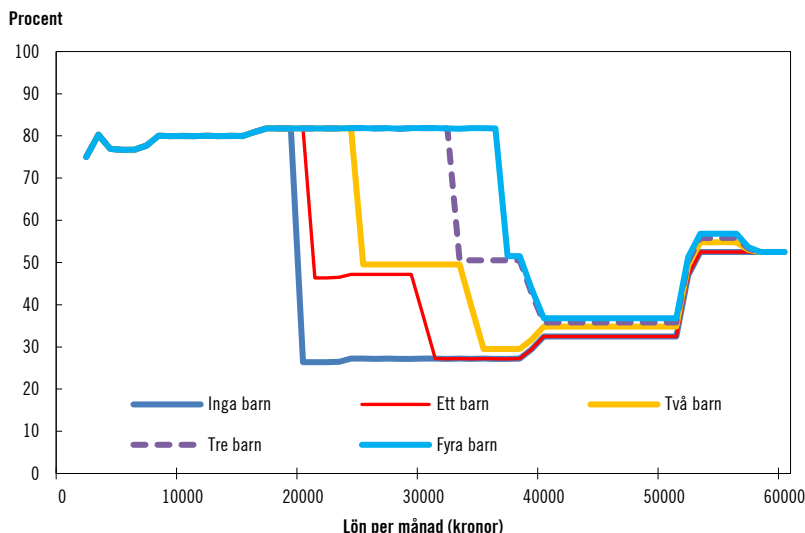
Ensamstående utan barn får försörjningsstöd upp till en månadslön motsvarande cirka 19 000 kronor. Därefter är margineffekten densamma som marginalsikten. För de ensamstående med barn behövs en högre löneinkomst (än för den utan barn) för att hamna över nivån på försörjningsstödet. Bostadsbidraget medför dock att margineffekten i vissa inkomstintervall är större än marginalsikten (vilket motsvarar margineffekten för hushållet utan barn). För hushållet med ett barn har bostadsbidraget fasats ut vid en löneinkomst på cirka 30 000 kronor, och för hushållet med två barn vid 34 000 kronor.

Ju fler barn det finns i hushållet desto högre inkomst krävs det för att komma över nivån på försörjningsstödet och för att bostadsbidraget ska fasas ut. Det innebär att löneinkomsten behöver vara

högre för större hushåll för att margineffekten ska komma ned på marginals kattens nivå.

Figur 5.14 Margineffekten för ensamstående 2024

Typhushåll med 0–4 barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Effekten av att ersättningen för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan upphör när försörjningsstöd inte längre lämnas har rensats bort.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

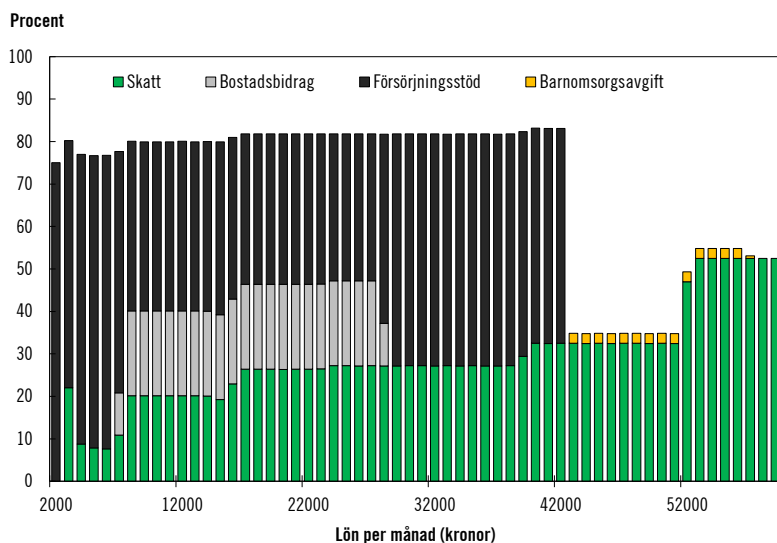
Margineffekterna är stora högt upp i inkomstintervallen för sammanboende med flera barn, och särskilt om en av de vuxna inte arbetar

Det sammanboende typhushållet med två barn där bara en av de vuxna arbetar tar emot försörjningsstöd så länge löneinkomsten är mindre än cirka 42 000 kronor (se figur 5.15). Den totala margineffekten varierar då kring drygt 80 procent. Såväl skattesystemet som försörjningsstödet bidrar till den totala margineffekten.

För sammanboende med två barn har bostadsbidraget fasats ut innan inkomsten ligger över nivån på försörjningsstödet. Bostadsbidraget har således ingen betydelse för nivån på den totala margineffekten.

Figur 5.15 Bidrag till den totala margineffekten för sammanboende när en vuxen arbetar 2024

Typhushåll med två barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Effekten av att ersättningen för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan upphör när antaganden inte längre lämnas har rensats bort.

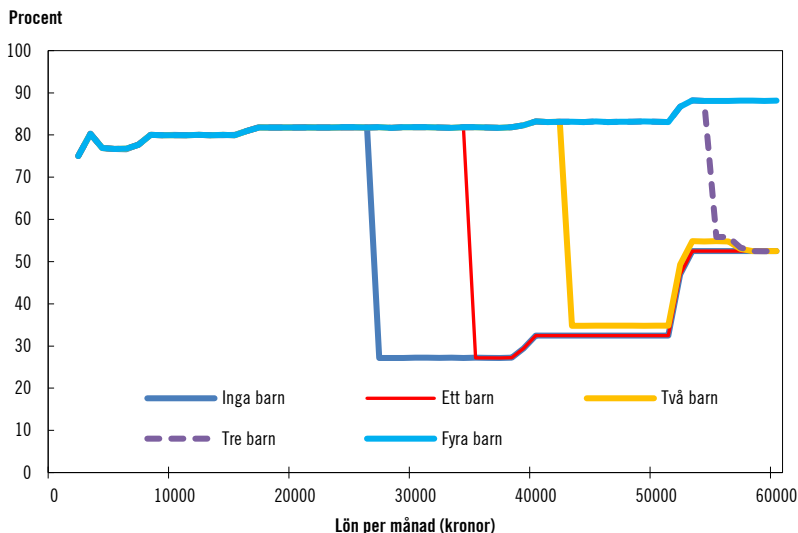
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Den totala margineffekten för samtliga sammanboende typhushåll där endast en vuxen arbetar redovisas i figur 5.16. Så länge hushållen har försörjningsstöd varierar margineffekten mellan 75 och drygt 80 procent.

Ju fler personer det finns i hushållet, desto högre inkomst behövs för att hushållet ska ha en inkomst över nivån på försörjningsstödet, och därmed för att den totala margineffekten ska vara på samma nivå som marginalskatten.

Figur 5.16 Marginaleffekten för sammanboende när en vuxen arbetar 2024

Typhushåll med 0–4 barn



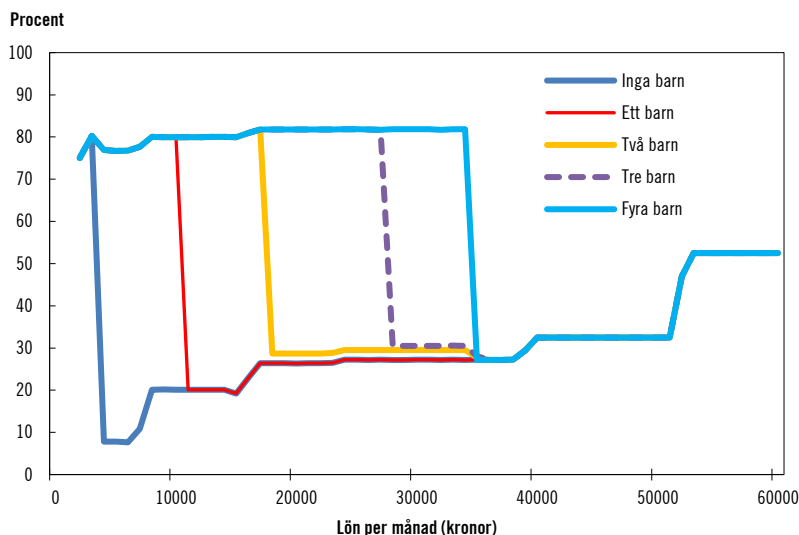
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Effekten av att ersättningen för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan upphör när antaganden inte längre lämnas har rensats bort.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Om en vuxen i hushållet arbetar och har en löneinkomst på 22 000 kronor behöver den andra vuxna personen ha en betydligt lägre inkomst för att hushållets inkomst ska hamna över nivån på försörjningsstödet, och den totala margineffekten ska vara på samma nivå som marginals-katten (se figur 5.17).

Figur 5.17 Marginal effekten för sammanboende när två vuxna arbetar 2024

Typhushåll med 0–4 barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Den ena vuxna antas arbeta heltid. Se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Effekten av att ersättningen för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan upphör när antaganden inte längre lämnas har rensats bort.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

5.5.3 Tröskeffekter och ersättningsgrader

I detta avsnitt beräknas och beskrivs tröskeffekter och ersättningsgrader för olika typhushåll. Jobbstimulansen innebär att det alltid finns ett ekonomiskt utbyte av att arbeta för dem som är berättigade till denna. Samtidigt kommer de som är berättigade till jobbstimulansen att vara kvar i försörjningsstödet vid högre löneinkomster än de annars skulle vara (se avsnitt 5.4.1). För att illustrera jobbstimulansens betydelse redovisas tröskeffekter och ersättningsgrader både när typhushållen får och inte får jobbstimulans. Redovisningen görs inledningsvis för ensamstående, därefter för sammanboende.

**För de ensamstående typhushållen ökar jobbstimulansen
det ekonomiska utbytet av arbete, men innebär också att
vissa hushåll blir kvar inom försörjningsstödet**

I figur 5.18 redovisas tröskeffekter och ersättningsgrader för de ensamstående typhushållen när den vuxne antas vara berättigad till jobbstimulansen. Av figuren framgår att för ensamstående utan barn är tröskeffekten 74 procent, givet de antaganden som görs. Det innebär att för personen som börjar ett heltidsarbete kommer 74 procent av bruttolönen att försvinna i form av skatt och minskade ersättningar och bidrag. Ersättningsgraden är 69 procent vilket innebär att hushållets disponibla inkomst när en person inte arbetar motsvarar 69 procent av den disponibla inkomst hushållet skulle ha om personen arbetar heltid.

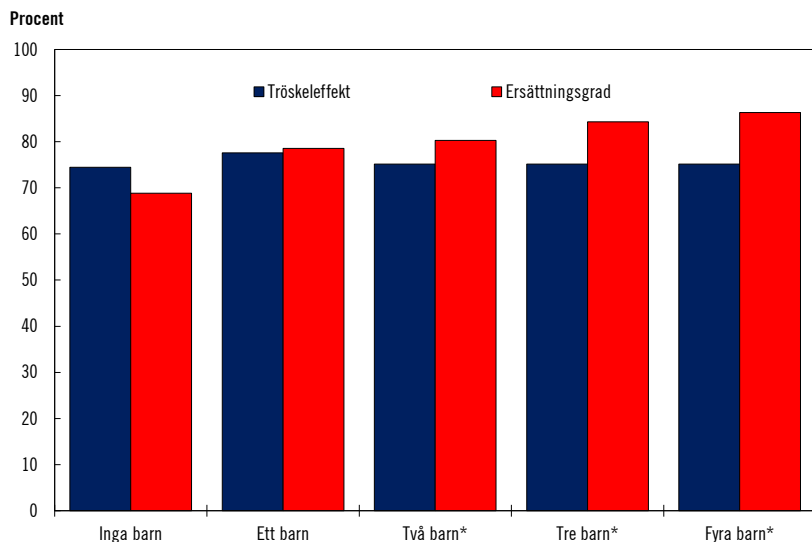
För ensamstående *utan* barn är tröskeffekten större än ersättningsgraden. Det är en följd av att den disponibla inkomsten vid heltidsarbete är lägre än bruttolönen. Notera att det ekonomiska utbytet i kronor är detsamma. För ensamstående med barn är tvärtom ersättningsgraden större än tröskeffekten (eftersom den disponibla inkomsten vid heltidsarbete är större än bruttolönen). Av figuren framgår också att ersättningsgraden ökar med antalet barn i hushållet (månadslönen 22 000 kronor). Detta drivs av att den disponibla inkomsten vid heltidsarbete är högre ju fler barn det finns i hushållet, till följd av högre familjepolitiska stöd.

Sammantaget illustrerar detta att tröskeffekten beskriver den renodlade systemeffekten medan ersättningsgraden tar större hänsyn till att individen, delvis via hushållet, har andra inkomster än den egna bruttolönen. Ersättningsgraden mäter i högre grad än tröskel-effekten styrkan av det ekonomiska utbytet av arbete och kan därför ses som ett bättre mått på de ekonomiska drivkrafterna att arbeta.

Med en månadslön på 22 000 kronor och givet övriga antaganden tar hushållen med två eller fler barn emot försörjningsstöd. Jobbstimulansen bidrar till att den genomsnittliga tröskeffekten blir 75 procent, vilket innebär att hushållet behåller 25 procent av lönen. Det kan noteras att för dessa hushåll ökar inte tröskeffekten med antal barn, vilket ersättningsgraden gör (som en följd av att den disponibla inkomsten vid heltidsarbete också ökar med antalet barn).

Figur 5.18 Ersättningsgrad och tröskeleffekt med jobbstimulans 2024

Ensamstående typhushåll utan barn och med ett till fyra barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. *Hushållet har försörjningsstöd när individen arbetar.

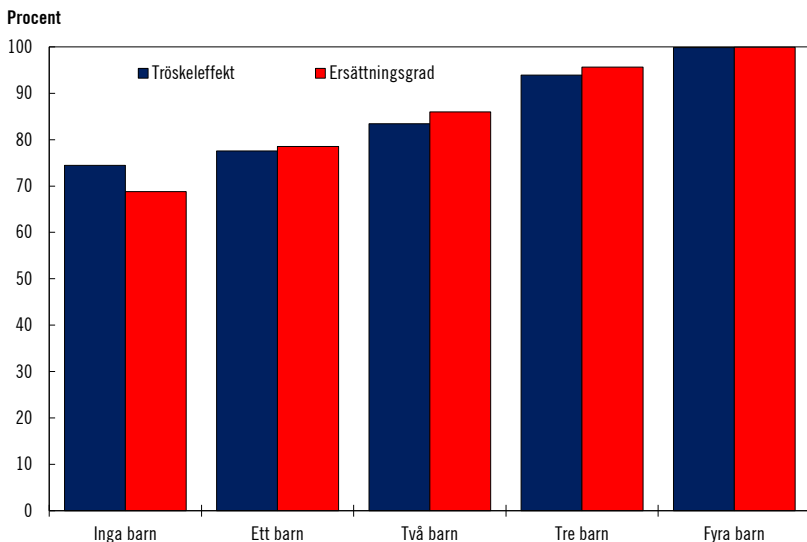
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

I figur 5.19 redovisas det ekonomiska utbytet för typhushållen med antagande om att personerna *inte* är berättigade till jobbstimulansen. Utan jobbstimulans kommer inget av hushållen att vara berättigade till försörjningsstöd med månadslönen 22 000 kronor, även om hushållet med fyra barn ligger nära gränsen.³⁸ För hushållet utan barn och med ett barn är det ekonomiska utbytet av arbete därför detsamma som i figur 5.18 (eftersom dessa hushållen inte heller då var berättigade till försörjningsstöd). De övriga hushållen har ett lägre ekonomiskt utbyte av arbete (jämfört med om de hade varit berättigade till jobbstimulans), men de är inte längre kvar inom försörjningsstödet.

³⁸ Ersättningsgraden blir 100 procent till följd av att hushållet inte kan få ersättning för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan.

Figur 5.19 Ersättningsgrad och tröskeleffekt utan jobbstimulans 2024

Ensamstående typhushåll utan barn och med ett till fyra barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Inget av hushållen har försörjningsstöd när individen arbetar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

För en sammanboende kan det ha mycket stor betydelse för det ekonomiska utbytet av arbete om partnern redan arbetar eller inte

I figur 5.20 redovisas tröskeleffekten och ersättningsgraden för sammanboende vuxna, dels med antagandet att partnern inte arbetar, dels med antagandet att partnern redan arbetar heltid. Personerna antas vara berättigade till jobbstimulansen.

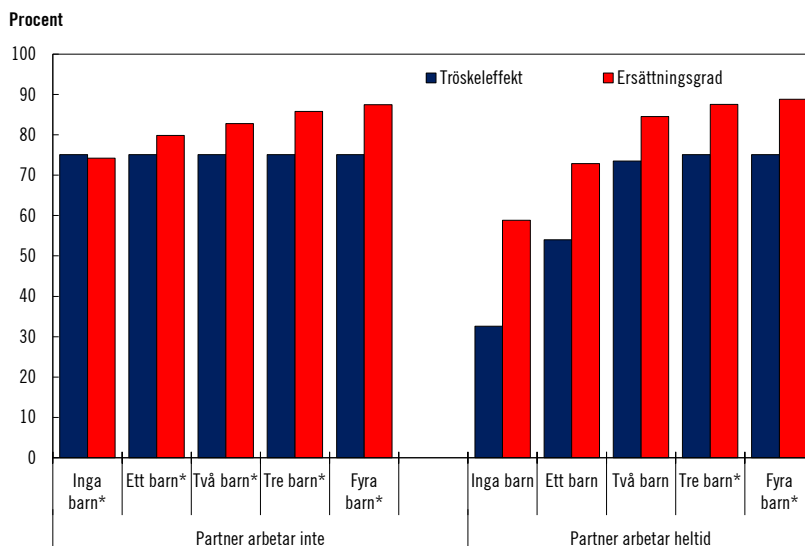
I de fall partnern inte arbetar mottar alla typhushåll försörjningsstöd, oavsett om de har barn eller inte. Tröskeleffekten är i samtliga fall 75 procent, vilket följer av jobbstimulansen. Ersättningsgraden ökar däremot med antalet barn och uppgår till 87 procent för en person som lever i ett sammanboende hushåll med fyra barn (givet de antaganden som gäller för typhushållet).

I de fall partnern arbetar heltid har endast hushållen med tre och fyra barn försörjningsstöd, vilket innebär att tröskeleffekten är 75 procent. Ersättningsgraden är högre, och ökar med antalet barn. Sammanboende i hushåll utan barn eller med högst två barn är inte berättigade till försörjningsstöd.

tigade till försörjningsstöd. För hushåll med högst ett barn är det ekonomiska utbytet av arbete betydligt större än i hushållen med fler barn.

Figur 5.20 Ersättningsgrad och tröskeleffekt med jobbstimulans 2024

Sammanboende typhushåll utan barn och med ett till fyra barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. *Hushållet har försörjningsstöd när individen arbetar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Även när personerna i typhushållen *inte* är berättigade till jobbstimulansen mottar samtliga hushåll försörjningsstöd i de fall partnern inte arbetar. Det ekonomiska utbytet av arbete för den första personen som börjar arbeta kommer att vara betydligt lägre utan jobbstimulans, det vill säga att ersättningsgraden och tröskeleffekten är hög (se figur 5.21). För hushållet utan barn är ersättningsgraden 87 procent och för hushållen med barn är ersättningsgraden 96–97 procent.

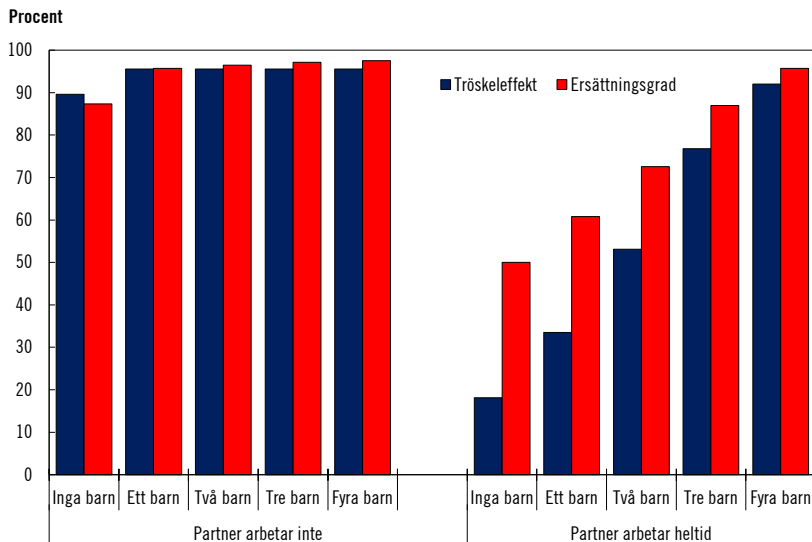
När partnern arbetar och personerna inte är berättigade till jobbstimulansen tar inget av hushållen med barn emot försörjningsstöd (vilket hushållen med tre eller fyra barn gör med jobbstimulansen).

Det kan noteras att för den sammanboende med fyra barn som har en partner som arbetar blir det ekonomiska utbytet av arbete något högre om de vuxna inte är berättigade till jobbstimulansen

(jämfört med om de är berättigade). Det beror på den arbetande partners jobbstimulans ger en högre disponibel inkomst i fallet när den andra partnern inte arbetar.

Figur 5.21 Ersättningsgrad och tröskeleffekt utan jobbstimulans 2024

Sammanboende typhushåll utan barn och med ett till fyra barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. I hushållen där partnern inte arbetar har alla hushåll med barn försörjningsstöd. Inga hushåll där partnern arbetar har försörjningsstöd.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Ju högre den förväntade lönen är desto lägre blir ersättningsgraden

Vilken lön en person kan förväntas få påverkar också det ekonomiska utbytet av arbete. För att illustrera vilken betydelse den förväntade lönen kan ha på ersättningsgraden har den beräknats för några av typhushållen med olika antagande om lönen: 18 000 kronor, 22 000 kronor och 30 000 kronor. Den låga lönen 18 000 motsvarar också ungefär den lön en person som arbetar 80 procent erhåller om månadslönen är 22 000 kronor.

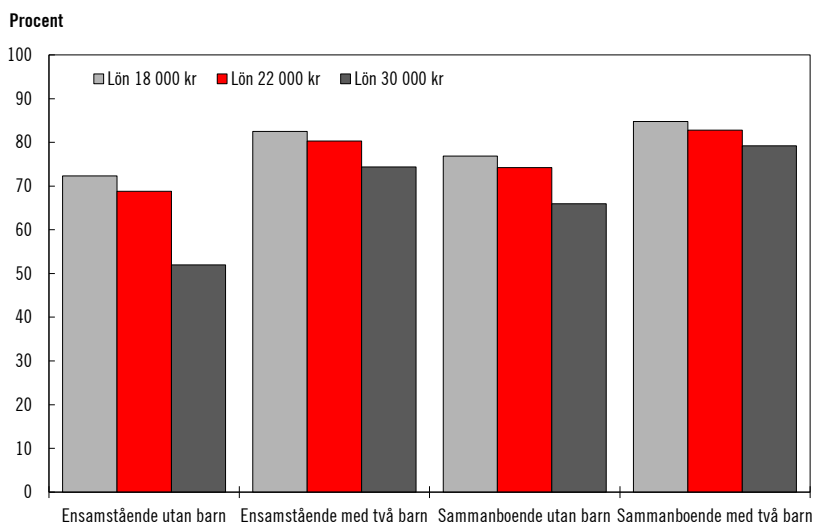
I figur 5.22 redovisas ersättningsgraderna för ensamstående och sammanboende utan barn och med två barn med antagandet att personerna är berättigade till jobbstimulansen. Ersättningsgraden mins-

kar ju högre den förväntade lönen är. Skillnaden mellan att ha lönen 18 000 eller 22 000 är relativt liten, vilket beror på att samtliga typ-hushåll tar emot försörjningsstöd vid denna lön, med undantag av ensamstående utan barn som med en lön på 20 000 inte längre är berättigad till försörjningsstöd. Ersättningsgraden för en ensamstående utan barn är 69 procent när lönen är 22 000 kronor, men bara 52 procent när lönen är 30 000 kronor. När lönen är 30 000 kronor är bara de sammanboende med två barn fortfarande berättigade till försörjningsstöd, och ersättningsgraden är då 79 procent.

Det kan noteras att om personerna inte är berättigade till jobbstimulansen kommer ersättningsgraden att vara 100 procent så länge hushållet fortfarande är kvar i försörjningsstödet.

Figur 5.22 Ersättningsgrad med jobbstimulans vid olika månadslön

Ensamstående och sammanboende utan barn respektive med två barn



Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

5.5.4 Liknande analyser med delvis andra antaganden ger samma bild av de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare

Finanspolitiska rådet har i sin rapport 2024 analyserat de ekonomiska drivkrafterna att arbeta, bland annat inom det ekonomiska biståndet. Analysen görs med samma metod som utredningen använder, det vill säga typfallsberäkningar med Fasit-modellen. Ersättningsgrader beräknas för ensamstående och sammanboende hushåll utan barn samt ensamstående respektive sammanboende hushåll med ett, två eller fyra barn. Personerna antas ha rätt till jobbstimulans. Lönen vid heltidsarbete antas vara 22 000 kronor. De antagande som görs kring boendekostnader och barnens åldrar skiljer sig något från utredningens. Nivåerna på de beräknade ersättningsgraderna blir därmed inte exakt samma som redovisats i detta kapitel. Men resultaten i rapporten är i linje med redovisningen i detta kapitel. Rådet konstaterar att hushåll utan barn har de starkaste incitamenten att arbeta, och svagast är incitamenten för sammanboende med barn där båda föräldrarna saknar arbete och bara den ena börjar arbeta.³⁹

I rapporten redovisas också förändringen i de ekonomiska drivkrafterna att arbeta mellan 2005 och 2023. Rådets slutsats är att de ekonomiska drivkrafterna har stärkts under perioden, och huvudsakligen till följd av den allmänna löneutvecklingen och jobbskatteavdraget. Rådet noterar att detta har sammanfallit med en ökad sysselsättning och en minskad benägenhet att kombinera arbete och sociala ersättningar, och anser att det ger en indikation på incitamentens betydelse för sysselsättningen.

5.6 Försörjningsstödet nivå jämfört med disponibel inkomst för olika låginkomsthushåll

Utredningens uppdrag avseende analys och kartläggning av den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar och dess effekter på de ekonomiska drivkrafterna till arbete är avgränsat till försörjningsstödet. I detta avsnitt görs en kompletterande beskrivning av den nivå på disponibel inkomst som ges av försörjningsstödet i jäm-

³⁹ Finanspolitiska rådet (2024).

förelse med den disponibla inkomsten för andra låginkomsttagare som inte tar emot ekonomiskt bistånd.

Det finns ingen officiell eller vedertagen definition av vem som ska betraktas som låginkomsttagare. Utredningens genomgång av statistik om löner visar att inom lågavlönade yrken är det 10 procent som har en månadslön på mellan ungefär 20 000 och 25 000 kronor i 2024 års lönenivå. En procent av alla anställda har en månadslön på uppskattningsvis 21 500 kronor eller lägre (se avsnitt 5.2.4).

I detta avsnitt betraktas personer som har låga månadslöner (20 000, 22 000 respektive 25 000 kronor) eller ersättningar vid arbetslöshet eller sjukdom baserat på en låg månadslön (22 000 kronor) som låginkomsttagare. Månadslönen 22 000 kronor motsvarar utredningens bedömning av den lön en biståndsmottagare kan förväntas få vid heltidsarbete. Även studerande betraktas som en låginkomstgrupp. Därutöver ingår personer som har månadslönen 30 000 kronor.

5.6.1 Ensamstående låginkomsthushåll har ofta högre disponibel inkomst än biståndshushållen, men ju fler barn det finns desto mindre blir skillnaden

I tabell 5.13 jämförs nivån på försörjningsstödet för ensamstående biståndshushåll (utan barn och med ett till fyra barn) med den disponibla inkomsten för andra ensamstående låginkomsttagare som *inte* är berättigade till försörjningsstöd. På den nedersta raden redovisas nivån på försörjningsstödet för biståndshushåll när den vuxna inte arbetar. Positiva belopp på övriga rader anger hur mycket högre den disponibla inkomsten är för motsvarande låginkomsthushåll som *inte* mottar försörjningsstöd. Negativa belopp anger hur mycket försörjningsstöd låginkomsthushållet skulle ta emot om det var berättigat till biståndet.

Av tabellen framgår att när den vuxna i det ensamstående hushållet arbetar är den disponibla inkomsten högre än för biståndshushållet, med undantag av när lönen är 20 000 kronor och det finns fyra barn i hushållet. I några fall är låginkomsttagarens disponibla inkomst *lägre* än för biståndshushållet. Det gäller när personen har arbetslöshetsersättning på grundnivå, oavsett om det finns barn i hushållet eller inte. Detsamma gäller personen med tre eller fyra barn som har inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet eller sjukdom. Även personen som har två barn och inkomstrelaterad ersättning

vid arbetslöshet (baserat på månadslönen 22 000 kronor) har en något lägre inkomst än biståndsmottagaren. I övriga fall är den disponibla inkomsten högre än nivån på försörjningsstödet för motsvarande hushållstyp. Det gäller även för studerande utan barn med studiemedel och bostadsbidrag som har en disponibel inkomst motsvarande 14 456 kronor vilket kan jämföras med nivån på försörjningsstödet som är 12 400 kronor enligt de antaganden som görs här (skillnaden är 2 100 kronor).

Av tabellen framgår att ju fler barn det finns i låginkomsthushållen, desto mindre är skillnaden jämfört med motsvarande biståndshushåll. Det förklaras av att försörjningsstödet ökar med antalet barn, vilket varken lön eller ersättning vid arbetslöshet eller sjukdom gör.

Tabell 5.13 Skillnaden mellan disponibel inkomst (utan försörjningsstöd) vid olika lön och ersättningstyp och försörjningsstöd för ensamstående typhushåll med olika antal barn 2024

Kronor per månad

	Ensamstående typhushåll				
	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn
Låginkomsthushåll					
Månadslön 20 000 kr	4 140	3 860	2 930	990	-80
Månadslön 22 000 kr	5 620	4 930	4 000	2 070	990
Månadslön 25 000 kr	7 810	6 520	5 590	3 660	2 580
Månadslön 30 000 kr	11 450	9 260	8 230	6 300	5 220
Arbetslöshetsersättning, grundnivå	-3 850	-2 640	-3 560	-5 500	-6 580
Arbetslöshetsersättning, månadslön 22 000 kr	150	460	-460	-2 400	-3 480
Sjukpenning, månadslön 22 000 kr	1 730	1 740	810	-1 120	-2 200
Studiemedel	2 100	–	–	–	–
Biståndshushåll					
Försörjningsstöd	12 400	18 060	22 860	29 450	34 610

Anm.: *Låginkomsthushållen* antas inte vara berättigade till försörjningsstöd. För *biståndshushållen* är försörjningsstödet beräknat utifrån antagandet att hushållet inte har någon löneinkomst. Positiva belopp anger hur mycket högre den disponibla inkomsten är för låginkomsthushållet försörjningsstöd. Negativa belopp anger hur mycket försörjningsstöd låginkomsthushållet skulle ta emot om det var berättigat till biståndet. Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

5.6.2 Sammanboende låginkomsthushåll med två inkomster har ofta högre disponibel inkomst än biståndshushållen

I tabell 5.14 jämförs den disponibla inkomsten för sammanboende biståndshushåll (utan barn och med ett till fyra barn) med den disponibla inkomsten för andra sammanboende låginkomsttagare. Båda vuxna i låginkomsthushållet antas här ha *samma* lön eller ersättning. Av tabellen framgår att låginkomsttagarnas disponibla inkomst bara i några fall är *lägre* än nivån på försörjningsstödet för motsvarande hushållstyp. Det gäller sammanboende med fyra barn där de vuxna har arbetslöshetsersättning på grundnivå eller inkomstrelaterad nivå, samt sjukpenning. Med arbetslöshetsersättning på grundnivå har även hushållet med tre barn en disponibel inkomst som är lägre än motsvarande hushåll med försörjningsstöd.

I hushåll där båda vuxna har inkomster från lön eller ersättningar är den disponibla inkomsten högre än i hushållet med en ensamstående vuxen, trots att den ensamstående mottar familjepolitiska stöd i högre grad. Det bör också noteras att när endast en av två sammanboende vuxna arbetar blir bilden en annan (se tabell 5.13). Liksom för de ensamstående hushållen minskar skillnaden i disponibel inkomst jämfört med motsvarande biståndshushåll ju fler barn det finns i låginkomsthushållen.

Det kan också noteras att den som har försörjningsstöd även kan få bistånd till livsföringen i övrigt, vilket innebär en högre disponibel inkomst än nivån på försörjningsstödet.

Tabell 5.14 Skillnaden mellan disponibel inkomst (exklusive försörjningsstöd) vid olika lön och ersättningstyp och försörjningsstöd för sammanboende typhushåll med olika antal barn 2024

Kronor per månad

	Sammanboende typhushåll				
	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn
Låginkomsthushåll					
Månadslön 20 000 kr	16 540	13 150	9 360	4 360	1 240
Månadslön 22 000 kr	18 010	14 620	10 830	5 830	2 710
Månadslön 25 000 kr	20 200	16 810	13 020	8 020	4 900
Månadslön 30 000 kr	23 840	20 450	16 660	11 660	8 540
Arbetslöshet ersättning, grundnivå	8 550	5 160	1 470	-2 530	-5 650
Arbetslöshet ersättning, månadslön 22 000 kr	12 550	9 160	5 370	370	-2 750
Sjukpenning, månadslön 22 000 kr	14 120	10 730	6 940	1 940	-1 180
Studiemedel	9 900	–	–	–	–
Biståndshushåll					
Försörjningsstöd	18 020	22 660	27 850	34 680	40 060

Anm.: I *låginkomsthushållen* antas båda vuxna i hushållet ha samma lön respektive ersättning, och hushållet antas inte vara berättigad till försörjningsstöd. För *biståndshushållen* är försörjningsstödet beräknat utifrån antagandet att ingen i hushållet har en löneinkomst. Positiva belopp anger hur mycket högre den disponibla inkomsten är för låginkomsthushållet. Negativa belopp anger hur mycket försörjningsstöd låginkomsthushållet skulle ta emot om det var berättigat till biståndet. Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

5.7 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar och ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstöd.

5.7.1 Nivån på försörjningsstödet utgör i princip ett tak för biståndsmottagares sammantagna nivå av bidrag och ersättningar

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera den sammantagna nivån av bidrag och ersättningar för biståndsmottagare. Till att börja konstaterar utredningen att nivån på försörjningsstödet sätter en gräns för biståndshushållens sammantagna nivå av bidrag och ersättningar.⁴⁰ Huvudregeln är att alla andra inkomster minskar försörjningsstödet krona för krona. Försörjningsstödet fungerar som ett dragspel och fyller ut hushållets inkomst upp till den nivå som anges av försörjningsstödet.

Nivån på försörjningsstödet beror i sin tur på hushållets sammansättning och försörjningsbörd. Beräkningen av försörjningsstödet storlek görs utifrån riksnormen samt skäliga kostnader för bland annat boende och hushållsel. Riksnormen för ett hushåll är summan av de personliga kostnaderna för varje person i hushållet och gemensamma hushållskostnader som är högre ju fler personer det finns i hushållet. För stora hushåll kan det innebära att försörjningsstödet blir högt.

Försörjningsstödet nivå varierar således mellan olika hushållstyper. Även sammansättningen av hushållets sammantagna inkomst varierar mellan olika hushållstyper. Hushåll med barn kan ta emot olika typer av familjepolitiska stöd: barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag och (för ensamstående) underhållsstöd. För ensamstående biståndshushåll med barn kan de familjepolitiska stöden utgöra en stor del av den sammantagna inkomsten. Det utbetalda beloppet för försörjningsstödet blir därför generellt sett lägre för ensamstående barnhushåll än för sammanboende barnhushåll. Det utbetalda beloppet för försörjningsstödet är skillnaden mellan nivån på försörjningsstödet och summan av hushållets alla andra inkomster.

För biståndshushåll utan löneinkomster är hushållets sammantagna bidrag och ersättningar detsamma som nivån på försörjningsstödet, och detta utgör även hushållets disponibla inkomst. Även för hushåll med löneinkomster, där biståndsmottagaren inte är berättigad till jobbstimulansen, motsvarar nivån på försörjningsstödet den disponibla inkomsten. För hushåll där biståndsmottagare med löneinkomster är berättigade till jobbstimulansen kommer däremot

⁴⁰ Biståndshushållen kan i vissa fall även få ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt.

den disponibla inkomsten att motsvara nivån på försörjningsstödet plus 25 procent av nettolöneinkomsten.

Utredningen konstaterar att nivån på försörjningsstödet utgör ett tak för hur mycket bidrag och ersättningar som kan staplas på varandra innan rätten till försörjningsstöd försvinner för hushåll som har försörjningsstöd och där ingen arbetar.

5.7.2 De familjepolitiska stöden är högre för ensamstående än för sammanboende barnhushåll, vilket bidrar till att behovet av kompletterande försörjningsstöd blir mindre

Genomgången av biståndshushållens inkomster 2022 visar att knappt hälften av dem som hade ekonomiskt bistånd någon gång under 2022 hade en löneinkomst under året. En stor andel av hushållens samlade inkomster utgjordes i stället av olika bidrag och ersättningar.

Barnhushåll tar, vid sidan av ekonomiskt bistånd, emot bidrag och ersättningar i högre grad än hushåll utan barn. För en ensamstående med barn som saknar egen försörjning utgör de familjepolitiska stöden en stor del av den disponibla inkomsten.

Typfallsberäkningarna visar också att de familjepolitiska stöden bidrar till att ensamstående med barn även med en låg lön (22 000 kronor) kan ha en samlad inkomst över eller nära nivån på försörjningsstödet, och således inte alls vara berättigad till försörjningsstöd eller bara vara det i begränsad utsträckning.

För sammanboende hushåll är situationen en annan. En låg lön för en av de vuxna är inte tillräckligt för att något av typhushållen ska komma över nivån på försörjningsstödet. Om båda de vuxna arbetar hamnar typhushållen med mer än två barn fortfarande under nivån på försörjningsstödet. Givet de antaganden som används vid beräkningarna får hushållen inga familjepolitiska stöd utöver barnbidraget. Bostadsbidraget minskar och upphör vid en lägre bidragsgrundande inkomst – både för individen och hushållet – än för ensamstående med barn. Hushållet kan inte heller få underhållsstöd när båda föräldrarna finns i hushållet.

Utredningen konstaterar att de familjepolitiska stöden är högre för ensamstående än för sammanboende barnhushåll, vilket bidrar till att behovet av kompletterande försörjningsstöd blir mindre.

5.7.3 Med låg ersättning vid arbetslöshet kan den disponibla inkomsten hamna under nivån på försörjningsstödet

Om den ensamstående vuxne har arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd på *grundnivå* ligger de ensamstående typhushållens disponibla inkomst under nivån på försörjningsstödet. Det betyder också att om den arbetslösa personen i stället har aktivitetsstöd på den *lägsta nivån* skulle hen behöva försörjningsstöd som kompletterande försörjning. Det innebär att det ekonomiska utbytet av arbete för arbetslösa med låg ersättning kommer att vara detsamma som för hushållen med försörjningsstöd.

5.7.4 Biståndsmottagare kan normalt sett förväntas få en låg lön om de övergår i arbete

Av stor betydelse för att kunna avgöra i vilken mån det för en biståndsmottagare lönar sig ekonomiskt att börja arbeta är vilka löner biståndsmottagaren kan förväntas få vid arbete. En utgångspunkt är att lönerna förväntas ligga i den nedre delen av lönefördelningen. Detta antagande baseras på att biståndsmottagare generellt sett bedöms ha en svag anknytning till och svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.

Inom lågavlönade yrken är det tio procent som har en månadslön på mellan ungefär 20 000 och 25 000 kronor i 2024 års lönenivå. En procent av alla anställda har en månadslön på uppskattningsvis 21 500 kronor eller lägre. Utifrån detta bedöms det vara rimligt att anta att det för år 2024 är löner mellan 20 000 och 25 000 kronor eller lägre som en genomsnittlig biståndsmottagare kan få vid ett eventuellt *heltidsarbete*. Det är värt att notera att lönerna vid den 10:e percentilen inom låglöneyrken ligger under de avtalade lägsta lönerna, vilket kan förklaras av att de arbetsgivare som erbjuder de lägsta lönerna inte är bundna till kollektivavtal.

Utredningen konstaterar sammantaget att biståndsmottagare sannolikt kan förväntas få löner på mellan 20 000 och 25 000 kronor eller lägre vid övergång till heltidsarbete.

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

Den så kallade jobbstimulansen infördes 2013 med syftet att göra det ekonomiskt lönsamt för biståndsmottagare att ta ett arbete, även i de fall då arbetsinkomsten inte är tillräckligt stor för att behovet av försörjningsstöd ska upphöra. Jobbstimulansen innebär att det alltid finns ett ekonomiskt utbyte av arbete för den som är berättigad till jobbstimulansen. Genom att 25 procent av löneinkomsten undantas vid beräkningen av biståndet kommer hushållets tröskeleffekt att vara lägst 75 procent, oavsett hushållets sammansättning (givet att man är kvar inom försörjningsstöd). Ersättningsgraden ökar dock med antalet barn, och för stora hushåll kan ersättningsgraden vara hög trots jobbstimulansen. Det innebär att den ekonomiska drivkraften att arbeta i dessa fall kan vara relativt svag.

En konsekvens av jobbstimulansen är dock att hushållet blir kvar inom försörjningsstödet vid en högre löneinkomst än det skulle vara utan jobbstimulans. Utan jobbstimulans krävs en lägre lön för att lämna försörjningsstödet jämfört med om vuxna i hushållet är berättigade till jobbstimulansen. Samtidigt kan en låg lön innebära att det ekonomiska utbytet är lågt för hushåll med flera barn, även när de inte har försörjningsstöd.

Utredningen konstaterar att jobbstimulansen innebär att det alltid finns ett ekonomiskt utbyte av arbete för de berättigade biståndsmottagarna, men att betydelsen för större hushåll ändå kan vara relativt liten. Samtidigt innebär jobbstimulansen att hushåll kan bli kvar inom försörjningsstödet vid högre löneinkomster än de annars skulle vara.

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

Det ekonomiska utbytet av arbete är i hög grad beroende av familjesituationen. Utredningens analyser visar att de ensamstående biståndsmottagande typhushållen utan barn normalt sett har ett högt ekonomiskt utbyte av att arbeta. Detsamma gäller för sammanbo-

ende utan barn när partnern arbetar. Om partnern däremot saknar egen försörjning har även sammanboende utan barn ett lågt ekonomiskt utbyte av arbete. För sammanboende spelar det överlag stor roll om partnern redan har ett arbete eller om hen saknar egen försörjning.

I typhushållen med barn har de vuxna generellt sett ett svagare ekonomiskt utbyte av att arbeta. Detta gäller i synnerhet om hushållet har många barn. Denna slutsats gäller både det ekonomiska utbytet av att arbeta på marginalen, det vill säga vid en liten ökning av arbetstiden, och att övergå från att inte arbeta alls till att arbeta heltid. Det ekonomiska utbytet av arbete är också beroende av vilken lön som biståndsmottagaren förväntas få. Låga löner innebär att det ekonomiska utbytet av att arbeta är lägre.

Låginkomsttagare som inte är berättigade till försörjningsstöd kan förväntas ha en högre disponibel inkomst än biståndshushåll där ingen vuxen arbetar. Det visar en jämförelse mellan låginkomsttagarnas disponibla inkomst och den sammantagna nivån av bidrag och ersättningar för biståndsmottagare i motsvarande hushållstyp. Men ju fler barn det finns i hushållet, desto mindre blir skillnaden i inkomst. I större hushåll, eller i hushåll med exempelvis en låg arbetslöshetsersättning, kan låginkomsttagarens disponibla vara *lägre* än biståndshushållets sammantagna nivå av ersättningar och bidrag. Det förklaras av att försörjningsstödet ökar med antalet barn, vilket varken lön eller ersättning vid arbetslöshet eller sjukdom gör.

Utredningens slutsats är att ensamstående biståndsmottagande hushåll utan barn generellt sett har starka ekonomiska drivkrafter att arbeta, medan drivkrafterna är svagare för sammanboende där ingen vuxen arbetar och för biståndsmottagare med barn. Generellt sett minskar de ekonomiska drivkrafterna inom försörjningsstödet med antalet barn i hushållet.

5.8 Utredningens bedömning

I detta avsnitt redovisas utredningens bedömning av hur ekonomiska incitament inom försörjningsstödet framöver kan följas upp via individbaserad statistik.

5.8.1 Uppföljning av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom försörjningsstödet bör ske med individbaserad statistik och genom att följa typhushåll över tid

Bedömning: Med nu tillgängliga modeller och databaser är det möjligt att på ett illustrativt sätt följa upp ekonomiska drivkrafter att arbeta inom försörjningsstödet med individbaserad statistik. Utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna för olika typhushåll som mottar försörjningsstöd bör också följas över tid. Uppföljningen bedöms kunna rymmas inom ramen för arbetet med exempelvis fördelningspolitisk uppföljning inom Finansdepartementet.

Skäl för bedömningen

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur ekonomiska incitament inom försörjningsstödet framöver kan följas upp via individbaserad statistik. Ekonomiska drivkrafter eller incitament att arbeta kan mätas på olika sätt. Vanliga mått är marginaleffekter, tröskeffekter och ersättningsgrader (se vidare avsnitt 5.5.1). För sysselsatta och personer som har arbetslöshetsersättning, sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning beräknas de olika måtten på ekonomiska drivkrafter på individnivå (det vill säga för varje individ i urvalet) med mikrosimuleringsmodellen Fasit (se beskrivning i avsnitt 5.5.1). I dessa fall används i beräkningarna en helårslön som baseras på faktiska bakomliggande inkomster, så som lön eller sjukpenninggrundande inkomst. Det finns flera skäl till att det har ett mer begränsat värde att göra motsvarande beräkningar i Fasit för mottagare av försörjningsstöd.

För att kunna beräkna ersättningsgrader på individnivå vid biståndsmottagande behöver man göra antaganden om potentiell lön

En svårighet är att det oftast saknas uppgifter i datamaterialet om lön eller sjukpenninggrundande inkomst för mottagare av försörjningsstöd. Utredningen konstaterar dock att i beräkningen av ersättningsgrader vid arbetslöshet ingår numera även personer som deltagit i arbetsmarknadspolitiska program och för vilka det inte heller

kan beräknas en potentiell lön baserat på lön eller bakomliggande ersättningar. I dessa fall antar man helt enkelt att månadslönen ligger på en viss nivå.

Biståndsmottagare kan generellt sett förväntas få en låg lön om de övergår i arbete. Samtidigt är gruppen heterogen, och på individnivå kan det skilja i potentiell lön. Det är möjligt att modifiera Fasit och göra beräkningar av potentiell lön vid arbete med hjälp av löneekvationer (statistiska skattningar av potentiell lön), vilket kan beakta individernas olika förutsättningar. Kvaliteten på sådana beräkningar är dock mycket osäker, vilket i synnerhet kan förväntas gälla för biståndsmottagare. Ett enklare alternativ är därför att göra ett antagande om en lön, på motsvarande sätt som redan görs för arbetslösa utan arbetslöshetsersättning (och vid typfallsberäkningar). Utredningen ser att det i dagsläget kan vara ett alternativ att göra modellberäkningar på individnivå av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för personer med försörjningsstöd med antagande om en fiktiv lön. Sådana ersättningsgrader är inte lika representativa som de som baseras på en faktisk bakomliggande lön. De kan dock vara illustrativa, och kan baseras på hushållens faktiska sammansättning, eventuella barns åldrar samt boendekostnader.

Beräkningen av ersättningsgrader vid biståndsmottagande kan avgränsas till de individer som faktiskt mottagit ekonomiskt bistånd under året

Vidare behöver det göras en avgränsning för vilka personer ersättningsgrader vid biståndsmottagande ska beräknas. Ett problem, som beskrivs i avsnitt 5.5.1, är att träffsäkerheten avseende vilka hushåll som beräknas motta försörjningsstöd sett till vilka som faktiskt mottagit försörjningsstöd inte är särskilt god. Det beror bland annat på att Fasit i huvudsak baseras på årsinkomster, medan ekonomiskt bistånd bestäms på månadsbasis, vilket gör det svårt att i simuleringen avgöra vilka som faktiskt kan vara berättigade till och motta försörjningsstöd (se även bilaga 9). En mer begränsad metod vid beräkning av ersättningsgrader vid biståndsmottagande kan därför vara att endast beräkna ersättningsgrader för dem som faktiskt mottagit försörjningsstöd någon gång under året. Det bör noteras att ersättningsgrader för arbetslösa och vid sjukpenning i Fasit beräknas inte bara för dem som faktiskt varit arbetslösa eller

haft sjukpenning, utan också för de sysselsatta som inte varit arbetslösa eller haft sjukpenning.

*Behovet av modellberäknade marginaleffekter
på individnivå för biståndsmottagare är litet*

För beräkning av marginaleffekten behövs ingen potentiell lön, men behovet av modellberäknade marginaleffekter på individnivå för biståndsmottagare är litet eftersom de personer som har försörjningsstöd utan jobbstimulans har en marginaleffekt på 100 procent så länge personen fortfarande har försörjningsstöd. Med en jobbstimulans minskar marginaleffekten till drygt 75 procent (beroende på skattesatsen). Det finns inga statistiska uppgifter om vilka individer som är berättigade till jobbstimulansen. Utredningen bedömer att marginaleffekter inte behöver beräknas på individnivå för biståndsmottagare.

*Det är viktigt att beakta hushållsperspektivet när ersättningsgrader
beräknade på individbaserad statistik redovisas, och uppföljning av
de ekonomiska drivkrafterna inom försörjningsstödet bör också göras
genom att följa typhushåll över tid*

Ersättningsgraderna som beräknas på individbaserad statistik bör redovisas som genomsnitt för olika hushållstyper. Utredningens analyser visar att detta är särskilt viktigt vad gäller försörjningsstödet eftersom det ekonomiska utbytet av arbete i mycket hög grad skiljer sig åt mellan olika hushållstyper (se avsnitt 5.5.3).

För att kunna följa förändringar i de ekonomiska drivkrafterna av arbete inom försörjningsstödet kan det också vara lämpligt att med hjälp av Fasit beräkna mått på ekonomiska drivkrafter för olika typhushåll. Sådana beräkningar kommer att illustrera hur förändringar i regelverket och den ekonomiska utvecklingen har påverkat de ekonomiska drivkrafterna för olika typhushåll, vilket i kombination med uppgifter om hur vanligt förekommande olika typer av hushåll är kan ge information om utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna för mottagare av försörjningsstöd.

Finansdepartementet bör följa utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna inom försörjningsstödet

Det finns flera olika aktörer som skulle kunna ansvara för att följa upp de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom försörjningsstödet. Fasit används som analysverktyg på bland annat Finansdepartementet, Socialdepartementet och Konjunkturinstitutet. Finansdepartementet följer redan i dag utvecklingen av ekonomiska drivkrafter att arbeta för arbetslösa samt vid sjukpenning och redovisar detta i en bilaga till den ekonomiska vårpropositionen. Det bedöms därför vara ändamålsenligt att Finansdepartementet även följer utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare.

En redovisning som återkommer med ett visst intervall innebär att utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna inom försörjningsstödet kan följas över tid. Redovisningen kan till exempel ske årligen eller med ett par års mellanrum. En lämplig tidpunkt för redovisning kan vara inför fastställandet av en ny riksnorm för försörjningsstödet, i syfte att ge beslutsfattarna möjlighet att vid fastställandet även beakta utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta samt hur nivån på biståndet förhåller sig till disponibla inkomster vid arbete och andra ersättningar. Om ett syfte är att regeringen ska kunna agera på resultaten av uppföljningen i termer av regeländringar, bör redovisningen ske i god tid före budgetpropositionen för kommande år. Det kan därför vara lämpligt att underlaget redovisas i samband med den ekonomiska vårpropositionen, så som i dag görs avseende ekonomiska drivkrafter att arbeta för andra arbetslösa och sjuka.

En årlig uppföljning av utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ger regeringen ett bättre underlag vid beslut avseende regelverket för ekonomiskt bistånd samt framskrivning av riksnormen. Det förbättrar förutsättningarna för välgrundade beslut. Den ökade kostnaden som denna redovisning medför bedöms vara liten och motiverad i förhållande till den samhällsekonomiska nytta ett sådant underlag bedöms kunna utgöra.

Alternativ lösning som utredningen övervägt

Utredningen har övervägt att föreslå att Konjunkturinstitutet ska ges i uppdrag att följa utvecklingen av de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom försörjningsstödet. Konjunkturinstitutet använder Fasit som analysverktyg och har gjort flera fördjupningar avseende de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. Sådana uppföljningar görs dock inte årligen. På Finansdepartementet arbetar man kontinuerligt med att beräkna mått på ekonomiska drivkrafter att arbeta med hjälp av Fasit-modellen. Mot denna bakgrund bedöms Finansdepartementet vara bättre lämpat för den aktuella uppgiften.

6 Ökade ekonomiska drivkrafter inom försörjningsstödet

Utredningen har ett övergripande uppdrag att ta fram förslag som ökar drivkrafterna till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. Utredningen har även fyra specificerade uppdrag avseende ökade drivkrafter. Det första uppdraget rör att 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 om reformens effekter. Det andra uppdraget är att undersöka möjligheten att införa en jobbprenie som ökar det ekonomiska utbytet av att gå från försörjningsstöd till arbete samt 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. Det tredje uppdraget är att utredningen ska lämna förslag på en modell för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka drivkrafterna att arbeta. Det fjärde uppdraget rör att begränsa försörjningsstödet till större hushåll. De två första uppdragen som rör den övergripande frågan om ökade ekonomiska drivkrafter för mottagare av försörjningsstöd, jobbstimulansen och jobbprenien behandlas i detta kapitel medan bidragstaket behandlas separat i kapitel 7. Uppdraget om att begränsa försörjningsstödet till större hushåll behandlas i kapitel 10.

Kapitlet inleds i avsnitt 6.1 med bakgrunden till uppdraget och utredningens utgångspunkter. Därefter följer i avsnitt 6.2 nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. I avsnitt 6.3 redogörs för förväntade och tidigare skattade effekter av ökade ekonomiska drivkrafter inom ekonomiskt bistånd och i avsnitt 6.4 beskrivs målgruppen för reformer som syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna för bi-

ståndsmottagare. I avsnitt 6.5 följs jobbstimulansen upp och i avsnitt 6.6 beskrivs tidigare jobbpremier i Danmark och enligt förslag till riksdagen. I avsnitt 6.7 förs en diskussion om alternativa sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna i försörjningsstödet. Kapitlet fortsätter i avsnitt 6.8 med utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser och avslutas med utredningens förslag i avsnitt 6.9.

6.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I direktivet beskrivs att bestämmelserna kring ekonomiskt bistånd har ändrats vid två tillfällen under senare år. Den 1 juli 2013 infördes den särskilda beräkningsregeln i socialtjänstlagen, den så kallade jobbstimulansen, som innebar en förändring av beräkningsgrunden för bistånd när vissa kriterier är uppfyllda. Vid samma tillfälle höjdes även gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete påverkar familjens bistånd. Tre år senare infördes ett förtydligande i socialtjänstlagen om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om hen står till arbetsmarknadens förfogande. 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.

I direktivet beskrivs även att kunskapen om huruvida genomförda lagändringar har bidragit till att öka övergången från bistånd till arbete är bristfällig. Den enda uppföljning som har gjorts avser jobbstimulansen (Socialstyrelsen 2016). Av uppföljningen framgick bland annat att få biståndsmottagare fick del av jobbstimulans, att det fanns risk för inlåsnings effekter och att kommunerna ansåg att reglerna som styr jobbstimulansen gör tillämpningen komplicerad. Vidare beskrivs i direktivet att en övergripande slutsats utifrån empirisk forskning är att högre avkastning av att arbeta (större ekonomiska incitament) leder till ökat arbetsutbud, men att de berörda personernas reaktioner kan skilja sig åt. Mot denna bakgrund konstateras i direktivet att det finns ett behov av att utreda hur mottagare av ekonomiskt bistånd kan få ökade drivkrafter till arbete i syfte att nå egen försörjning.

Utredningens uppdrag i denna del är att följa upp jobbstimulansen samt att lämna författningsförslag som innebär att det införs en jobbpremie. Utredningen har dock även ett övergripande uppdrag att ta fram förslag och åtgärder för att öka drivkrafterna och möjligheterna till arbete för personer med försörjningsstöd. Mot denna bakgrund har utredningen valt att i detta kapitel även lyfta alternativa sätt att öka biståndsmottagares drivkrafter att arbeta.

6.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

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.¹ Prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd görs utifrån en individuell bedömning av den enskildes behov av stöd och hjälp. Utgångspunkten vid beräkningen av biståndets storlek är att samtliga inkomster av arbete reducerar biståndet krona för krona.² I dagsläget finns det två bestämmelser i socialtjänstlagen som möjliggör att inkomster av arbete till viss del undantas vid biståndsprövningen: hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av arbete och den särskilda beräkningsregeln som benämns jobbstimulans.

I detta avsnitt ges en genomgång av gällande bestämmelser och rättstillämpning avseende jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet samt hemmavarande barns och ungdomars inkomst av arbete.

6.2.1 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet

För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd.³ Den särskilda beräkningsregeln, så kallad jobbstimulans, infördes 2013 och syftar till att göra det ekonomiskt lönsamt för biståndsmottagare att ta ett arbete, även i de fall då arbetsinkomsten inte är tillräckligt stor för att behovet av ekonomiskt bistånd ska upphöra.

¹ 4 kap. 1 § Socialtjänstlag (2001:453), SoL.

² Jfr 4 kap. 1 § SoL.

³ 4 kap. 1 b § SoL.

Bestämmelsen gäller endast för personer som har fått försörjningsstöd i sex månader i följd (kvalificeringstid). Den gäller sedan under de två följande åren. Därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln åter ska träda i kraft. I ett hushåll som omfattar mer än en person görs en bedömning av om varje person, var för sig, uppfyller kraven. Jobbstimulans är endast tillämplig på inkomst av anställning och inte på andra former av inkomster, ersättningar eller bidrag.

I förarbeten till införande av bestämmelsen framför regeringen att sänkta marginaleffekter skulle ge extra drivkrafter hos personer med ekonomiskt bistånd och göra det mer lönsamt för dessa personer att söka och ta tillfälliga jobb. På så sätt skulle möjligheterna till självförsörjning stärkas. Genom att ge den som har inkomster av anställning en något högre disponibel inkomst underströk regeringen att det alltid ska löna sig att arbeta, även för den som är biståndsmottagare.⁴

Regeringen anför vidare att det bör finnas en begränsning av vilka biståndsmottagare som kan omfattas av förslaget. Detta för att jobbstimulansen i första hand ska nå personer som riskerar att hamna i långvarigt biståndsberoende. En begränsning kan även minska risken för fler biståndsmottagare och förbättra effekterna på sysselsättning och arbetade timmar. En förutsättning för att omfattas av bestämmelsen bör därför enligt regeringen vara att den enskilde redan fått försörjningsstöd under en viss tid. Eftersom det finns risk för inlåsnings effekter och på grund av att reformen inte bör vara ett permanent inkomststöd, bör biståndsbehovet beräknas enligt bestämmelsen enbart under en begränsad tid.⁵

6.2.2 Hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av arbete

Enligt 4 kap. 1 a § socialtjänstlagen får hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete endast beaktas till den del de överstiger ett prisbasbelopp per kalenderår.

Bestämmelsen infördes ursprungligen 2008 och innebar i dess tidigare lydelse att inkomster av arbete upp till ett halvt prisbas-

⁴ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet s. 19 och 20.

⁵ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet s. 22.

belopp inte skulle beaktas vid prövningen av rätten till bistånd. Syftet var att möjliggöra för barn och skolungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd att arbeta vid sidan av studierna utan att hela arbetsinkomsten reducerade familjens rätt till bistånd.⁶

I samband med införandet av jobbstimulansen 2013 höjdes inkomstgränsen från ett halvt prisbasbelopp till ett helt prisbasbelopp. Genom höjningen ville regeringen ge ungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd ytterligare en stimulans att arbeta och därmed få kontakt med arbetslivet.⁷

6.3 Effekter av ökade ekonomiska drivkrafter inom ekonomiskt bistånd

I detta avsnitt beskrivs först övergripande om vilka teoretiska effekter ekonomiska drivkrafter att arbeta kan förväntas ha, med fokus på valet att arbeta eller inte arbeta (snarare än att arbeta fler timmar). Därefter beskrivs resultat från effektutvärderingar av reformer som förändrat de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom ekonomiskt bistånd.

6.3.1 Förväntade effekter av ekonomiska drivkrafter på sysselsättning

Ekonomiska drivkrafter mäts och diskuteras ofta i termer av förändringen i inkomst mellan att arbeta och att inte arbeta, det så kallade ekonomiska utbytet av arbete (se vidare avsnitt 5.5). Den ekonomiska drivkraften påverkas dock även av nivån på inkomsten när en person inte arbetar, eller inte arbetar heltid. Om inkomsten utan arbete upplevs ge tillräckliga konsumtionsmöjligheter kan de ekonomiska drivkrafterna vara otillräckliga även om det ekonomiska utbytet är högt. Vissa kommuner i utredningens nätverk har beskrivit att en del biståndsmottagare tycker att de lever tillräckligt bra på biståndet och inte behöver en bättre ekonomi (se vidare kapitel 4). Om så är fallet kan biståndsmottagare fortsatt välja bort arbete trots att arbete skulle ge en högre disponibel inkomst. De

⁶ Prop. 2007/08:1 Budgetproposition för 2008 utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg s. 145 och 146.

⁷ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet s. 29.

ekonomiska drivkrafterna är i detta fall inte tillräckliga även om det finns ett tydligt ekonomiskt utbyte, på grund av att inkomsten när personen inte arbetar upplevs vara tillräckligt hög. Utan ett ekonomiskt utbyte av arbete finns dock aldrig några ekonomiska drivkrafter att arbeta.

Regeländringar kan påverka de ekonomiska drivkrafterna på olika sätt. En regeländring som ökar det ekonomiska utbytet genom att inkomsten vid icke-arbete minskar, till exempel genom en sänkning av försörjningsstödet nivå, ökar otvetydigt de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. En regeländring som enbart sänker inkomsten vid icke-arbete, men inte påverkar det ekonomiska utbytet i kronor, påverkar också drivkrafterna att arbeta genom att fler kan få en inkomst som upplevs ge otillräckliga konsumtionsmöjligheter. Ett exempel på det senare är en sänkning av barnbidraget för en person som inte arbetar och inte mottar ekonomiskt bistånd, där utbytet i kronor räknat är oförändrat men inkomsten vid icke-arbete minskar.

Ökade ekonomiska drivkrafter kan öka viljan att arbeta. I vilken mån viljan att arbeta påverkas av de ekonomiska drivkrafterna varierar från person till person. För den ena personen är ekonomiska drivkrafter av avgörande betydelse för viljan att arbeta, för den andre personen spelar det ingen eller liten roll. Om en person utan arbete även har möjligheten att arbeta förväntas en ökad vilja att arbeta på sikt leda till ökad sysselsättning (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i avsnitt 4.2.1). I vilken utsträckning ökade ekonomiska drivkrafter leder till ökad sysselsättning beror således både på hur mycket de ekonomiska drivkrafterna påverkar viljan att arbeta i målgruppen, och deras möjligheter att arbeta. Det är således en empirisk fråga att avgöra i vilken mån reformer som ökar de ekonomiska drivkrafterna påverkar sysselsättningen.

Det är viktigt att notera att andra drivkrafter än ekonomiska kan ha lika stora, eller större, betydelse för viljan att arbeta. Forskning indikerar till exempel att arbetslösas psykosociala behov av att ha ett arbete tenderar att korrelera positivt med deras arbetssökande.⁸ Individens bedömning av möjligheten att få ett arbete kan också tänkas påverka viljan att söka arbete. Eftersom utredningens uppdrag i denna del endast rör de ekonomiska drivkrafterna, diskuteras

⁸ Se, till exempel, Nordlund och Strandh (2014).

inte sådana drivkrafter mer fördjupat, men de är ändå viktiga att ha i åtanke vid fortsatt läsning.

6.3.2 Skattade effekter av förändrade ekonomiska drivkrafterna inom ekonomiskt bistånd

I detta avsnitt redogörs för resultat från effektutvärderingar av tidigare reformer som påverkat de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom det ekonomiska biståndet. Både effekter på arbetsmarknadsutfall och mer oavsedda eller indirekta effekter, till exempel på ohälsa och kriminalitet, redogörs för. Syftet med avsnittet är att ge en bild av vilka effekter som kan förväntas av reformer som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom det ekonomiska biståndet.

De ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare påverkas inte enbart av reformer inom det ekonomiska biståndet, utan även av till exempel förändringar av beskattningen av arbete. Eftersom beskattning är utanför utredningens uppdrag redogörs dock inte för studier som studerar sådana reformer. I avsnittet redogörs inte heller för den bredare litteraturen avseende arbetsutbudseffekter av förändrade ekonomiska drivkrafter av arbete.⁹ Däremot kan konstateras att ett generellt resultat från denna bredare litteratur är att ökade ekonomiska drivkrafter normalt sett ökar arbetsutbudet, och att effekterna ofta är större för kvinnor än för män.¹⁰

I genomgången i detta avsnitt inkluderas både svenska och internationella studier, främst nordiska, eftersom det enligt utredningens kännedom endast finns en svensk relevant effektutvärdering. De nordiska grannländerna påminner i många avseenden om varandra, vilket gör att resultat från studier från dessa länder kan vara relevanta även i ett svenskt sammanhang. Samtidigt finns det skillnader mellan länderna som innebär att det kan finnas vissa begränsningar avseende överförbarheten till svenska förhållanden. Sammanställningen begränsas till de studier som publicerats de senaste tjugo åren.

⁹ Med arbetsutbud avses det antal timmar en individ bjuder ut på marknaden, eller som hen önskar att arbeta. Arbetsutbudet inkluderar både arbetskraftsdeltagande och antalet arbetade timmar för dem som arbetar (till exempel valet mellan heltid och deltid).

¹⁰ Se, till exempel, Andersen och Arendt (2016) för en litteraturöversikt avseende effekter av ekonomiska drivkrafter. Se, till exempel, Bastani och Selin (2019) för en sammanfattning av litteraturen avseende effekter på arbetsinkomster och förändrade marginalskatter (skattebaselasticiteten).

Det bör noteras att antalet studier är begränsat, varför endast tentativa slutsatser kan dras. Vidare rör många av de redogjorda studierna reformer i Danmark som innebar mycket stora minskningar i det ekonomiska biståndet för nyanlända invandrare. Det är osäkert i vilken mån resultaten från dessa studier är relevanta vid mindre förändringar av det ekonomiska biståndet, och för förändringar som rör en bredare grupp biståndsmottagare.

De högre nivåerna på försörjningsstödet i samband med att bruttonormen blev lägstanivå kan ha lett till ökat biståndsmottagande

Ottosson (2022) skattar effekter på sysselsättning och inkomst av ändrad generositet i det ekonomiska biståndet i Sverige. Effekterna identifieras genom att använda den dom från Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 1993 ref. 11) som innebar att den dåvarande tillämpningen av Socialstyrelsens bruttonormer för socialbidrag blev lägstanivå på försörjningsstödet. Hon finner att ökade nivåer ökade biståndsmottagandet och minskade sysselsättningen på kort sikt (upp till två år efter lagändringen) i de mest påverkade kommunerna (de som hade lägst nivåer före domen). Enligt beräkningarna innebär en ökning av ersättningsnivån i försörjningsstödet med 1 procent minskad sysselsättning med 0,15 procentenheter (0,2 procent) bland personer med hög risk för att motta försörjningsstöd. Man bör notera att sysselsättningseffekten drivs av individer som bor i de kommuner som var mest utsatta av den ekonomiska krisen under 1990-talet, vilket kan vara en indikation på att de negativa effekterna snarare beror på sämre möjligheter att hitta och behålla sysselsättning.

Effektutvärderingar av ett antal kraftiga minskningar av det ekonomiska biståndet för nyanlända invandrare i Danmark indikerar ökad sysselsättning på kort sikt

Under 2000-talet genomfördes ett antal stora reformer i Danmark avseende det ekonomiska biståndet för nyanlända invandrare, vilka har effektutvärderats vid flera olika tillfällen. Den 1 juli 2002 infördes Starthjælpen som innebar att utomeuropeiska invandrare som fick uppehållstillstånd efter detta datum, och som *inte* uppehållit

sig i Danmark under minst sju av de senaste åtta åren, fick ett kraftigt reducerat (behovsprövat) bidrag i stället för ordinarie ekonomiskt bistånd (i många fall halverat). Starthjælpen togs senare bort och bidragsnivån för flyktingar var densamma som för övriga från och med år 2012. Den 1 september 2015 infördes dock Integrationsydelse, som innebär att det ekonomiska biståndet för arbetslösa invandrare som fick uppehållstillstånd efter detta datum, och som *inte* hade uppehållit sig i Danmark under minst sju av de senaste åtta åren, sänktes med mellan 10 och 60 procent beroende på hushållstyp (mest påverkades sammanboende och personer över 25 år utan barn). Tio månader senare sänktes bidragen även för arbetslösa invandrare som varit i Danmark en längre tid (och som inte hade uppehållit sig i landet under minst sju av de senaste åtta åren).

Det sänkta biståndet gav på kort sikt ökad sannolikhet för sysselsättning, men inga långsiktiga effekter för individen

Samtliga studier kring effekterna av Starthjælpen finner positiva kortsiktiga effekter på sysselsättning.¹¹ Till exempel finner Dustmann m.fl. (2024a) att det första året efter implementering fördubblades arbetsinkomsterna och sysselsättningsgraden ökade från 10 till 20 procent för den berörda gruppen. Den positiva effekten på sysselsättningsgraden minskade succesivt över tid. Efter fem år var effekten nära noll, och för män fanns inga signifikanta effekter från 5–6 år och framåt (upp till 10 år). Foged m.fl. (2024) förlänger uppföljningshorisonten ytterligare (upp till 15 år) och finner inte heller några långsiktiga sysselsättningseffekter av reformen.

Dustmann m.fl. (2024a) finner att den positiva kortsiktiga effekten på sysselsättning nästan uteslutande förklaras av en ökning i okvalificerat manuellt arbete. Effekten av reformen är således att nyanlända utomeuropeiskt födda kom snabbare i arbete, i huvudsak okvalificerat arbete. Vidare finner de att sysselsättningseffekterna varierar beroende på efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden, där effekten var mer positiv i kommuner med hög efterfrågan på

¹¹ Se till exempel Huynh, Schultz-Nielsen och Tranæs (2007), Andersen m.fl. (2012), Rosholm och Vejlin (2010) och Dustmann m.fl. (2024a). Effekterna av reformen kan identifierats genom att utnyttja den diskontinuitet som uppstår till följd av att implementeringen av reformen går snabbt, medan asylprocessen tar längre tid. Det innebär mer konkret att det finns flyktingar som har anlänt till Danmark före reformen blir känd, men får uppehållstillstånd efter att den träder i kraft (och således får den lägre ersättningen).

arbetskraft. I de kommuner som hade en hög efterfrågan på arbetskraft var effekten tydligt positiv alla fem studerade år, medan effekten inte var skild från noll något år i kommuner som hade en låg efterfrågan.

Visst, men inte entydigt, stöd för hypotesen att främst de som står närmast arbetsmarknaden reagerar på ökade ekonomiska drivkrafter

Rosholm och Vejlin (2010) finner större effekter av Starthjälpen på sannolikheten att lämna bistånd för utbildning eller sysselsättning för män och personer med högre utbildningsnivå. Vidare reagerade personer i åldern 30–39 år och 40–49 år mest. Avseende ursprungsland finner de starkast effekter för personer från Irak, medan personer från Somalia inte reagerade alls på reformen. Författarna konstaterar att resultaten ger stöd för hypotesen att personer som står närmre arbetsmarknaden reagerar mest på ökade ekonomiska incitament.

Samtidigt finner Dustmann m.fl. (2024a) att effekterna av reformen inte skiljer sig mellan olika utbildningsgrupper. Detta tolkar de som en indikation på att utbildning förvärvat i hemlandet antingen är av liten betydelse på den danska arbetsmarknaden eller att flyktingar saknar kompletterande färdigheter (som språk) för att göra dessa färdigheter produktiva.

Sysselsättningen ökade tydligt för männen, men mindre eller inte alls för kvinnorna

Även Dustmann m.fl. (2024a) finner att effekterna på sysselsättningen av Starthjälpen var större för männen. För män ökade sannolikheten att vara sysselsatt med hela 16 procentenheter det första året och 13 procentenheter det andra året efter bosättning. För kvinnor var effekten inte signifikant skild från noll under dessa år, men en liten positiv effekt noterades under år 3–5 efter bosättning. I hushåll där båda vuxna påverkades av reformen (båda får uppehållstillstånd efter 1 juli 2002) fanns för kvinnorna även en signifikant positiv effekt de två första åren, men den är fortsatt mindre än för männen.

Arendt (2020) finner att Integrationsydelse-reformen endast påverkade männens sysselsättning. Sannolikheten att vara sysselsatt

tio månader efter uppehållstillstånd mer än dubblerades för männen (från låga nivåer), samtidigt som inga effekter noterades på sysselsättningen för kvinnor.

Minskade ekonomiska drivkrafter att delta i integrationsprogram och arbetskraften ledde till minskat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor

Dustmann m.fl. (2024a) finner även att Starthjælpen innebar en tydlig minskning av arbetskraftsdeltagandet för kvinnor. För kvinnorna minskade sannolikheten att delta i arbetskraften med 17 procentenheter det första och andra året efter bosättning, och med 13 procentenheter efter 3–5 år. Att kvinnor lämnade arbetskraften förklaras av att reformen i många fall tog bort de ekonomiska incitamenten att delta i integrationsprogram och i arbetskraften, delvis som en följd av att bidraget behovsprövas på hushållsnivå.¹² Beräkningar i Andersen m.fl. (2019) indikerar att kvinnorna i högre grad än männen reagerade på de förändrade ekonomiska drivkrafterna som reformen innebar (högre så kallade elasticiteter). Dustmann m.fl. (2024a) visar även att minskningen i arbetslöshet är större än ökningen i sysselsättning, som en följd av det minskade arbetskraftsdeltagandet.

System liknande jobbstimulansen tycks i andra länder ha haft positiva effekter för vissa delgrupper, men inga positiva genomsnittliga effekter

Det finns ett antal internationella studier som undersöker system som liknar den så kallade jobbstimulansen och som innebär att biståndsmottagare får behålla delar av sitt försörjningsstöd när de övergår i arbete (se även bilaga 10).

¹² Deltagande i integrationsprogram och arbetskraften är ett krav för att få del av det aktuella bidraget. Kombinationen av reformen och behovsprövning på hushållsnivå ledde till att kvinnor lämnade arbetskraften eftersom de inte fick rätt till bidraget, och således saknade incitament att delta i integrationsprogram och arbetskraften, när deras man började arbeta. I vissa hushåll innebar reformen även att incitamenten att delta i arbetskraften förvann till följd av att bidraget endast betalades till en person (ofta mannen).

Finländsk jobbstimulans gav inga sysselsättningseffekter överlag, men indikation på positiva effekter för kvinnor

Palviainen (2022) utvärderar ett finländskt system från 2002 där biståndsmottagare fick behålla minst 20 procent av arbetsinkomsten upp till ett tak på 150 euro per månad (före 2005 var summan 100 euro). Studien finner inga sysselsättningseffekter för hela gruppen av biståndsmottagare, men vissa indikationer på positiva effekter för kvinnor.

Nederländsk jobbstimulans gav positiva effekter för ensamstående kvinnor med utländsk bakgrund, men inte för övriga ensamstående kvinnor

Knoef och Van Ours (2016) utvärderar ett system från 2009 i Nederländerna som riktades mot ensamstående mammor med försörjningsstöd. Bidragmottagarna fick behålla 4 euro per arbetad timme upp till 120 euro netto per månad. Systemet testades i ett par nederländska kommuner och kommuner utan systemet användes som jämförelsegrupp för att fånga effekterna. Resultaten indikerar positiva effekter för ensamstående kvinnor med utländsk bakgrund, men inga effekter för andra ensamstående kvinnor.

Små eller inga effekter av jobbstimulanser i USA, men svårt att applicera på svenska förhållanden

Matsudaira och Blank (2014) studerar system som liknar jobbstimulansen i USA. 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. Dessa resultat är dock svåra att applicera på en svensk kontext, eftersom skillnaderna är stora avseende ländernas välfärds- och skattesystem.

Danska och nederländska jobbpremier ökade inte sysselsättningen för biståndsmottagare

Det finns ett antal internationella studier som undersöker olika typer av jobbpremier, vilka innebär att personer som försörjs med system motsvarande det ekonomiska biståndet, eller arbetslösa generellt, får en bonus under en viss period om de hittar och får ett arbete, i syfte att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta.

Inga positiva effekter av de två första danska jobbpremierna

Danmark har använt jobbpremier (jobpræmieordningerne) vid tre tillfällen (se avsnitt 6.6.1 för en beskrivning av de olika jobbpremierna). De två första jobbpremierna riktades till ensamstående föräldrar respektive långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd och har utvärderats i Arendt och Kolodziejczyk (2017) och Arendt och Kolodziejczyk (2019). Resultaten visar inte på några positiva kortsiktiga effekter avseende vare sig sysselsättningsgrad eller löneinkomst. För den andra jobbpremien, som riktades till långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd, studerades även deltagande i subventionerad sysselsättning och effekter för olika undergrupper, men inte heller i dessa fall erhöles några signifikanta effekter. Författarna lyfter att orsaker till de uteblivna effekterna kan vara att premien var för liten, att gruppen står för långt från arbetsmarknaden eller att det var lågkonjunktur vid införandet.

Senare dansk jobbpremie hade positiva kortsiktiga sysselsättningseffekter för långtidsarbetslösa, men inga signifikanta effekter för biståndsmottagare

Rosholm och Svarer (2020) finner positiva kortsiktiga sysselsättningseffekter (upp till tio månader) för långtidsarbetslösa av jobbpremien 2017–2019, men inga signifikanta effekter för gruppen som kvalificerat sig via ekonomiskt bistånd.¹³ Författarnas slutsats är att

¹³ En analys av ett stort antal undergrupper visar att sysselsättningseffekten bland tidigare mottagare av ekonomiskt bistånd var signifikant negativ för män, men signifikant positiv för personer med bakgrund i ett land utanför västvärlden. Författarna varnar emellertid för att tolka dessa resultat alltför bokstavligt eftersom när ett datamaterial delas in i tillräckligt många undergrupper kommer några, av ren slump, visa större effekter än andra. I vissa fall så stora att de är signifikanta.

jobbpremien, trots att den var generösare än vid tidigare tillfällen, inte tycks ha varit tillräcklig för att sysselsättningen skulle öka för gruppen mottagare av ekonomiskt bistånd som helhet. Man kan också konstatera att denna jobbpremie gällde under en period när den danska ekonomin kännetecknades av god BNP-tillväxt, till skillnad från vid tidigare försök med jobbpremier.¹⁴

Inga positiva sysselsättningseffekter av nederländsk jobbpremie för biståndsmottagare

Van der Klauww och van Ours (2013) utvärderar en jobbpremie riktad till mottagare av ekonomiskt bistånd i Nederländerna under 1997–2002. Det rörde sig om en relativt stor bonus för den som fick arbete. Krav för att få ta del av bonusen var att personen skulle ha haft ekonomiskt bistånd under minst ett år och hittade och behöll ett jobb i minst sex månader. De fann inga positiva sysselsättnings-effekter av bonusen.

Positiva kortsiktiga effekter i nordamerikanska studier, men svårt att applicera på svenska förhållanden

Det kan vara värt att notera att de kortsiktiga effekterna av sysselsättningsbonusar eller jobbpremier för biståndsmottagare har varit mer positiva i nordamerikanska utvärderingar.¹⁵ Resultaten indikerar överlag ökad sysselsättning på kort sikt, men inga långsiktiga effekter. Som tidigare beskrivet är dock dessa resultat svåra att applicera på en svensk kontext, eftersom skillnaderna är stora avseende ländernas välfärds- och skattesystem.

¹⁴ Se till exempel <https://www.imf.org/en/Countries/DNK>.

¹⁵ Meyer (1995) sammanfattar resultat från flera olika äldre experiment i USA (genomförda under 1980-talet). Resultaten indikerar snabbare övergång till arbete. Card och Hyslop (2005) och Michalopoulos m.fl. (2005) utvärderar det kanadensiska "Self-Sufficiency Project". Resultaten indikerar att jobbpremien innebär inläsningsseffekt med mindre utflöde från försörjningsstöd de första 12 månaderna, vilket kan förklaras av att man väntar på att kvalificera sig. Resultaten indikerar även ökad sysselsättning, högre inkomster och minskad fattigdom på kort sikt. På lång sikt fann de inga positiva effekter.

Lägre ersättningsnivåer ökade kriminaliteten både bland vuxna och ungdomar

Dustmann m.fl. (2024a) finner att de kraftigt sänkta bidragen för flyktingar i samband med Starthjælp-reformen ledde till en kraftig ökning av brott begångna av vuxna, främst egendomsbrott (till exempel rån, bedrägeri och snatteri). Ökningen var i procentuella termer störst bland vuxna kvinnor. Dustmann m.fl. (2024b) finner att reformen även kraftigt ökade ungdomskriminalitet. Under de första fem åren ökade *andelen* med en dom i ett brottmål i gruppen som var 14–18 år vid tillfället för uppehållstillstånd från 16 till 28 procent, och *antalet* domar mer än dubblerades för gruppen. Det handlar både om en ökning av egendomsbrott och våldsbrott. Efter fem år fortsätter antalet brott att öka, vilket till fullo drivs av att de som blev förövare under de första fem åren fortsatt att begå ett större antal brott än vad de annars hade gjort. En stor del av ökningen i ungdomskriminalitet drivs av ungdomar i familjer där även de vuxna begår brottsliga handlingar. Ökningen av antalet brott bland ungdomar drivs främst av män, vars sannolikhet att bli dömda för brott ökade med nästan 20 procentenheter de första tio åren till följd av reformen. 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.

Arendt (2020) finner att bidragssänkningarna i samband Integrationsydelse-reformen innebar ökad kriminalitet för kvinnor. För männen är effekterna inte signifikant skilda från noll. Kvinnorna begår fler brott under det första året efter ankomst (från en låg nivå) genom ett ökat antal stölder. Författaren argumenterar för att de mindre effekterna, i synnerhet för män, än vad som påvisats för Starthjælp-reformen, dels kan bero på att bidragssänkningen är mindre och dels på att antalet brott har minskat generellt i Danmark sedan 2002.

Arendt m.fl. (2021) studerar en reform som innebar språkundervisning i kombination med tillfälligt sänkt ersättningsnivå. I linje med tidigare studier finner de att de sänkta ersättningsnivåerna medförde ökat antal egendomsbrott.

Bargain och Jonassen (2022) studerar effekterna av att ersättningsnivåerna för vissa grupper *ökar* vid 25 års ålder i det danska eko-

nomiska biståndet. De finner ingen evidens för en motsvarande förändring i brottslig verksamhet vid 25 års ålder. Arendt och Kolodziejczyk (2017) finner inga signifikanta effekter av de danska jobbpremierna under 2012–2014 på sannolikheten att ha fått ett ovillkorligt straff.

Auer m.fl. (2024) jämför olika kantonen i Schweiz med olika nivåer i det ekonomiska biståndet till flyktingar. De finner att högre nivåer på biståndet är förknippat med lägre kriminalitet, främst avseende stöld och försäljning av narkotika i liten omfattning.

Kraftiga bidragssänkningar gav tydliga negativa effekter på utbildningsnivå och kunskaper bland barn, vilket även påverkade långsiktiga sysselsättningsutfall negativt

Dustmann m.fl. (2024b) finner att för barn som fick uppehållstillstånd i åldern 0–5 år minskade sannolikheten att delta i barnomsorg till följd av Starthjaelp-reformen. Sannolikheten att ta del av barnomsorg minskade med 17 procentenheter, motsvarande 24 procent. Detta kan potentiellt kopplas samman med de negativa effekterna på kvinnors arbetskraftsdeltagande. Författarna konstaterar att det lägre deltagandet sannolikt inte har med ekonomiska incitament att göra, utan istället eventuellt kan förklaras av en ökad ovilja att delta i danska barnomsorgsinstitutioner och normer. Författarna finner även en stor negativ effekt på språktestresultat för barn i åldern 4–7 år vid uppehållstillstånd, vilket potentiellt kan vara en följd av lägre deltagande i barnomsorg.

Dustmann m.fl. (2024b) studerar även långsiktiga effekter på utbildningsresultat för de barn och ungdomar som påverkades av reformen. För barn som fick uppehållstillstånd i åldern 0–7 år minskade meritvärdet i årskurs 9 tydligt. Skillnaden i resultat mellan barn i flyktingfamiljer och infödda danskar ökade med 40 procent som ett resultat av reformen. Resultaten drivs av de barn som var nära skolstart när de anlände till Danmark. Författarna tolkar resultatet som att integration och kunskapsinhämtning senareläggs för barnen i flyktingfamiljerna till följd av reformen. Deras resultat visar också att barnen upplevde större inlärnings svårigheter och sämre självkänsla.

Dustmann m.fl. (2024b) finner vidare att antalet slutförda utbildningsår för barn som påverkas av reformen minskade tydligt. Antalet slutförda år i utbildning minskade med i genomsnitt 0,55,

vilket motsvarar en minskning i antalet utbildningsår med 20 procent. Andelen som endast har grundskoleutbildning ökade med nästan 30 procent. Samtidigt noteras en ökning av sannolikheten att börja arbeta som ung. Författarna drar slutsatsen att reformen tycks ha inneburit att vissa unga hoppade av skolan för att bidra till försörjningen av hushållet. Tidiga avhopp från skolan kan påverka sysselsättning och inkomster på sikt. Resultaten indikerar att sannolikheten att arbeta och arbetsinkomsterna minskade tydligt 15–16 år senare för gruppen (vid en ålder av 23–30 år).

Sänkta ersättningsnivåer gav ökade kontakter med primärvården

Arendt (2020) finner att ersättningssänkningarna för nyanlända arbetslösa immigranter i Danmark 2015 och 2016 ledde till ökade kontakter med primärvården för kvinnorna. Detta kan enligt författaren indikera ökad ohälsa (fysisk eller psykisk), men kan också vara ett utslag av ökade försök att bli kvalificerad till sjukersättning.

Arendt och Kolodziejczyk (2017) finner inga effekter på utgifter för läkemedel eller läkarbesök av jobbpremierna 2012–2014. Inte heller då utgifterna delas upp utifrån till exempel patientavgift eller olika typer av läkemedel erhöles några effekter.

6.4 Målgruppen för åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta

Målgruppen för åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta utgörs av personer som har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta och som antingen har möjlighet att arbeta i utgångsläget, eller som genom ökad motivation att delta i insatser kan få möjlighet att arbeta. De som har möjlighet att arbeta i utgångsläget kan potentiellt reagera på ökade ekonomiska drivkrafter genom ökad sysselsättning på både kort och lång sikt. För dem som saknar möjlighet att arbeta i utgångsläget förväntas effekter kunna uppstå först på lite längre sikt. För att effekter ska uppstå för den senare gruppen krävs även att ändamålsenligt stöd och insatser finns tillgängligt för personerna.

I detta avsnitt diskuteras först svårigheterna med att fastställa vad otillräckliga eller bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta är, och sedan vilka hushållstyper inom ekonomiskt bistånd som i störst utsträckning kan förväntas ha bristfälliga ekonomiska drivkrafter att arbeta. Detta följs av två avsnitt som beskriver biståndsmottagares möjligheter att arbeta på kort och lång sikt. Avslutningsvis redogörs kortfattat för Finanspolitiska rådets bedömning avseende antalet biståndsmottagare med svaga ekonomiska drivkrafter att arbeta och hinder för arbete.

6.4.1 Det går inte att empiriskt eller teoretiskt fastställa vad som är bristande eller otillräckliga ekonomiska drivkrafter för biståndsmottagare

Att ha bristande eller otillräckliga ekonomiska drivkrafter handlar om att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inte är tillräckligt stora för att personen frivilligt ska välja att arbeta framför att inte arbeta. Ekonomiska drivkrafter består bland annat av det ekonomiska utbytet av arbete (se vidare avsnitt 6.3.1).

Det går inte att avgöra hur stort det ekonomiska utbytet av arbete behöver vara för att inte hämma sysselsättningen. För det första är det väldigt olika från person till person vilket ekonomiskt utbyte som krävs för att personen ska vilja arbeta. Hur stort ekonomiskt utbyte som krävs beror på hur personen värderar att inte arbeta jämfört med att arbeta, eller annorlunda uttryckt hur hens nytta eller behovstillfredsställelse av fritid i förhållande till arbete ser ut (se även faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i avsnitt 4.2.1). För den ena personen kommer det inte att behövas något ekonomiskt utbyte alls för att hen ska värdera att arbeta högre än att inte arbeta, medan andra personer kan behöva kraftigt ekonomiskt utbyte för att de ska vilja arbeta.

Det skulle, rent teoretiskt, gå att tydliggöra vad som i de flesta fall utgör ett tillräckligt ekonomiskt utbyte. Det är dock inte enkelt att bilda sig en sådan uppfattning. Forskning som studerar effekter av ekonomiskt utbyte av arbete på sysselsättningsutfall fångar inte enbart i vilken mån förändringen av utbytet var tillräcklig för att stimulera till arbete, utan också i vilken mån personerna har möjlighet att arbeta. Gruppen biståndsmottagare kan dessutom antas

skilja sig från andra grupper och det är därför svårt att dra slutsatser utifrån forskning om sysselsättningseffekter av ekonomiskt utbyte av arbete generellt. Den forskning som avser förändrade ekonomiska drivkrafter för biståndsmottagare (se avsnitt 6.3.2) är för begränsad för att man ska kunna dra slutsatser om vad som utgör ett tillräckligt ekonomiskt utbyte. För biståndsmottagare bedöms även möjligheterna att arbeta vara betydligt begränsade i en stor del av fallen, vilket ytterligare talar för att det inte är givande att försöka sig på en sådan analys (se vidare avsnitt 6.4.3).

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

När jobbstimulansen tillämpas finns det alltid ett ekonomiskt utbyte av arbete för biståndsmottagare. Alla biståndsmottagare är dock inte berättigade till jobbstimulansen och även om det finns ett visst ekonomiskt utbyte till följd av jobbstimulansen kan det vara litet i procentuella termer (se vidare avsnitt 5.5). Som beskrevs i kapitel 5 bedöms det ekonomiska utbytet av arbete främst vara lågt för sammanboende hushåll där ingen arbetar i utgångsläget, och i hushåll med många barn. Till exempel är ersättningsgraden¹⁶, givet jobbstimulansen, 84 procent för ett ensamstående typhushåll med tre barn och 86 procent för ett sammanboende typhushåll med tre barn där partnern inte arbetar. Utan jobbstimulans är ersättningsgraderna betydligt högre, mellan 90 och 100 procent för alla typhushåll med tre eller fler barn och alla sammanboende hushåll med barn där ingen arbetar i utgångsläget.

Att det ekonomiska utbytet är lågt i stora hushåll, även vid tillämpande av jobbstimulansen, kan förklaras av att det tillskott hushållet erhåller blir litet i förhållande till hushållets totala disponibla inkomst, eftersom den disponibla inkomsten är större för stora hushåll (till följd av högre norm för ekonomiskt bistånd samt familjepolitiska stöd). Det är rimligt att tro att det är det procentuella tillskottet till den disponibla inkomsten som bäst mäter styrkan i de ekonomiska drivkrafterna, även om tillskottet i kronor räknat också kan vara av vikt. Ett konkret exempel kan tydliggöra detta. Om ett

¹⁶ Ersättningsgraden anger den disponibla inkomsten då individen inte arbetar i relation till den disponibla inkomsten när hen gör det (se vidare avsnitt 5.5.1).

hushåll med en disponibel inkomst på 15 000 kronor får ett tillskott på 5 000 kronor, är tillskottet sannolikt mer betydelsefullt för hushållet, än om ett hushåll med en disponibel inkomst på 40 000 kronor får samma tillskott.

Utöver att det ekonomiska utbytet i procentuella termer är lägre för stora hushåll, kan det även vara så att fritid värderas högre i dessa hushåll. Ju fler barn ett hushåll består av, desto större bör behovet av tid till omvårdnad av barn vara. Det är därför möjligt att hushåll med många barn överlag värderar fritid högre än hushåll med få eller inga barn. Det talar ytterligare för att det är vanligare med otillräckliga ekonomiska drivkrafter i hushåll med många barn.

Sammantaget bedömer utredningen att det är vanligast att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta är bristande eller otillräckliga för sammanboende hushåll där ingen arbetar samt hushåll med många barn.

6.4.3 Biståndsmottagare som har möjlighet att arbeta

Att ha möjligheten att arbeta handlar både om att det finns praktiska möjligheter, så som att man kan ta sig till arbetet och vid behov har tillgång till barnomsorg, samt om att ha arbetsförmåga och att ha sådan kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden (se vidare avsnitt 4.2.1 om vilja och möjlighet att arbeta). Att ha möjligheten att arbeta behöver inte betyda att personen har enkelt att få arbete eller att personen tackat nej till ett jobberbjudande, utan bara att hen med eller utan ökad egen ansträngning skulle kunna få ett arbete framöver.

Vissa grupper av biståndsmottagare bedöms ha större möjligheter att arbeta

Det är inte möjligt att med tillgänglig statistik avgöra vem som har eller inte har möjlighet att arbeta. Utifrån statistiken kan dock vissa grupper urskiljas som troligen har större eller mindre möjligheter att arbeta.

Biståndsmottagare med möjlighet att arbeta i utgångsläget bör främst finnas inom försörjningshindret arbetslös, för vilka socialtjänsten bedömt att det saknas hinder att arbeta. Biståndsmottagare

med försörjningshinder arbetslös som dessutom är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen, har bedömts sakna hinder för arbete av *både* socialtjänsten och Arbetsförmedlingen (se vidare avsnitt 4.2.3). Att sakna hinder att arbeta är dock inte synonymt med att ha möjligheten att arbeta. Att sakna hinder bör innebära att det finns praktiska möjligheter att arbeta, men för att ha möjligheten att arbeta behöver personen även kunna konkurrera på arbetsmarknaden.

Vissa grupper av arbetslösa har svårare att konkurrera om jobben på arbetsmarknaden än andra. Som beskrivs i avsnitt 4.2.3 bedöms särskilda svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden föreligga för dem som tillhör flera av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har en svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden, har *kort* förgymnasial utbildning, är 55 år eller äldre, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga *eller* har anlänt som flykting- eller anknytningsinvandrare till Sverige de två senaste åren. Biståndsmottagare som *inte* tillhör någon av dessa grupper, och som saknar hinder att arbeta, kan troligen i många fall ha möjlighet att arbeta. Enligt beräkningarna i kapitel 4 uppgick denna grupp till omkring 14 000 personer bland de långvariga biståndsmottagarna år 2021. Dessa individer är alla i åldern 20–54 år, de har ingen funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, de har inte anlänt inom två år som flykting- eller anknytningsinvandrare och är födda inom Europa med minst nio års förgymnasial utbildning eller utomeuropeiskt födda med minst gymnasial utbildning.

Det är troligen endast en liten andel av biståndsmottagarna som har möjlighet att arbeta och som samtidigt har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta

Av de 14 000 biståndsmottagarna som saknar hinder att arbeta och som *inte* tillhör någon av de beskrivna grupperna med särskilda svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden är uppskattningsvis fyra av tio ensamstående med tre eller fler barn eller sammanboende.¹⁷ Omkring 5 600 långvariga biståndsmottagare saknade således hinder att arbeta, kan troligen i många fall konkurrera på arbetsmark-

¹⁷ Uppskattningen baseras på en uppdelning i hushållsgrupper baserad på SCB:s analysflödesdatabas. I analysflödesdatabasen finns inte uppgifter om vistelsetid i landet eller skäl för bosättning. Gruppen med särskilda svårigheter begränsas till biståndsmottagare med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, som är 55 år eller äldre, som har kort förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda och saknar gymnasial utbildning.

naden, och lever i hushållstyper som troligen oftare än andra har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta.¹⁸ Detta motsvarar knappt sex procent av de långvariga biståndsmottagarna 2021.

Självklart finns det även i andra grupper av biståndsmottagare personer med möjlighet att arbeta, men sannolikt i lägre utsträckning. Försörjningshinder kan ändras från månad till månad och inom gruppen som rör sig mellan arbetslöshet och ett annat försörjningshinder, men som för tillfället befinner sig i ett annat försörjningshinder, finns uppenbarligen personer som ligger nära att sakna hinder för arbete. Vidare finns det givetvis personer inom de grupper som bedöms ha särskilt svag konkurrensförmåga som i praktiken kan få ett arbete.

Beräkningen ska *inte* tolkas som en bedömning av antalet biståndsmottagare som har möjligheten att arbeta och samtidigt har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta, men den kan ses som en indikation på att denna grupp troligen utgör en liten andel av biståndsmottagarna.

6.4.4 Biståndsmottagare som genom ökad motivation att delta i insatser kan få möjligheten att arbeta

Ökat ekonomiskt utbyte av arbete kan öka motivationen hos personer att delta i olika insatser, vilket kan leda till ett ökat deltagande i insatser och, kanske framför allt, att insatserna leder till avsedda resultat. Det i sin tur kan göra att fler återfår arbetsförmåga eller når tillräcklig kompetens för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden, givet att ändamålsenliga insatser finns tillgängliga.

Personer som kan få möjligheten att på sikt arbeta genom ökad motivation att delta i insatser kan potentiellt återfinnas inom flera olika försörjningshinder, till exempel arbetslösa, sjukskrivna med läkarintyg eller arbetshinder sociala skäl. Vissa biståndsmottagare

¹⁸ Uppdelningen skulle för de sammanboende hushållen optimalt göras utifrån om en person i hushållet redan arbetar eller inte, för att kunna urskilja de sammanboende hushåll där en redan arbetar, där det ekonomiska utbytet är större, men detta har inte varit möjligt att göra. Antalet sammanboende hushåll där en arbetar bedöms dock vara i tydlig minoritet. Detta illustreras i kapitel 5. Det kan även noteras att det finns förhållandevis få sammanboende biståndsmottagare med försörjningshinder arbetar heltid eller arbetar deltid ofrivilligt med otillräcklig inkomst. År 2022 var det enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd ungefär 4 000 biståndsmottagare som är sammanboende och hade försörjningshindren arbetar deltid/otillräcklig inkomst eller arbetar heltid/otillräcklig inkomst. Detta motsvarar ungefär 8 procent av biståndsmottagarna i sammanboende hushållen. Detta inkluderar alla sammanboende oavsett antal barn, och oavsett om en eller två i hushållet arbetar.

kommer dock inte att kunna påverka möjligheterna att arbeta så mycket att de kan få och ta ett arbete, oavsett hur stark motivationen är och hur ändamålsenliga insatser som finns tillgängliga. Det kan till exempel handla om personer med långvarig eller permanent nedsatt arbetsförmåga som inte går att påverka för individen själv. Det kan också vara så att en person i praktiken inte har möjlighet att öka sin utbildningsnivå i den mån att den matchar de krav som ställs på arbetsmarknaden. Det kan till exempel handla om en äldre person som i utgångsläget saknar eller har mycket begränsad formell utbildning och bristande språkkunskaper.

Det är inte möjligt att avgöra hur många som kan få möjlighet att arbeta, men svaren i kommunenkäten indikerar att gruppen inte är obetydlig

Det är inte möjligt att utifrån tillgänglig statistik avgöra hur många biståndsmottagare som själva kan påverka möjligheterna att arbeta i den mån att de på sikt kan få och ta ett arbete. Det är även i princip omöjligt att göra en kvalificerad bedömning om antalet är stort eller litet, inte minst eftersom det beror både på personernas förutsättningar att få arbetsförmåga och nå tillräcklig kompetens för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden, och på i vilken mån de erbjuds ändamålsenliga insatser.

Det är dock värt att notera att bilden som ges i utredningens kommunenkät är att bristande motivation att delta i insatser är ett reellt problem. Omkring nio av tio av kommunerna bedömer att bristande motivation att delta i kommunens insatser i viss mån är ett hinder för arbete eller för att återfå arbetsförmåga, både avseende arbetslösa biståndsmottagare och biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg (se vidare avsnitt 4.3). Detta kan möjligen ses som en indikation på att det finns en inte försumbar grupp biståndsmottagare för vilka ökad motivation att delta i insatser kan leda till att de får möjlighet att arbeta på sikt. Ett, av flera, möjliga sätt att öka motivationen kan vara ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta.

6.4.5 Finanspolitiska rådets bedömning avseende svaga ekonomiska drivkrafter och möjligheter att arbeta

Finanspolitiska rådet (2024) konstaterar att hushåll utan barn har de starkaste ekonomiska incitamenten att arbeta (se även avsnitt 5.5.4). Svagast är incitamenten för sammanboende med barn där båda föräldrarna saknar arbete och bara den ena börjar arbeta. Enligt rådets uppskattning var det upp till 12 000 helårspersoner 2022 som hade ekonomiskt bistånd med svaga ekonomiska drivkrafter att arbeta. Antalet biståndsmottagare med svaga ekonomiska drivkrafter att arbeta kan vara fler än antalet helårspersoner, eftersom alla inte försörjs enbart med ekonomiskt bistånd utan har det som komplement till exempelvis aktivitetsstöd eller etableringsersättning.

Rådet gör ingen bedömning av möjligheterna att arbeta bland de biståndsmottagare som har svaga ekonomiska drivkrafter att arbeta. Däremot konstaterar de mer generellt att deras analys tyder på att problem med matchning, bristande produktivitet och information är viktigare förklaringar till den outnyttjade arbetskraften än incitamentsproblem.

6.5 Uppföljning av jobbstimulansen

Jobbstimulansen innebär att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Syftet är att göra det mer ekonomiskt lönsamt för biståndsmottagare att ta ett arbete (se vidare avsnitt 6.2.1). Utredningen har i uppdrag att 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. I detta avsnitt redogörs för en sådan uppföljning av jobbstimulansen.

Avsnittet inleds med en beskrivning av målgruppen och antalet med jobbstimulans. Därefter diskuteras dess effekter på inkomstgränser och det ekonomiska utbytet av arbete, följt av en diskussion om möjligheterna att utvärdera jobbstimulansen och vilka effekter utredningens deskriptiva uppföljning indikerar. Efter detta följer en beskrivning av kommunernas handläggning av jobbstimulansen, deras bild av jobbstimulansens effekter och problem och sedan kommu-

nernas information till biståndsmottagare om den. Avslutningsvis ges illustrativa beräkningar av administrativa kostnader förknippade med jobbstimulansen samt en beskrivning av några biståndsmottagares erfarenheter av och attityder till jobbstimulansen.

6.5.1 Jobbstimulansens målgrupp och uppskattning av antalet med jobbstimulans

Målgruppen för jobbstimulansen är biståndsmottagare, i första hand de som riskerar att fastna i långvarigt biståndsberoende, vars ekonomiska drivkrafter att arbeta är bristfälliga i utgångsläget, vars drivkrafter ökar till följd av beräkningsregeln och som har eller kan få möjligheten att arbeta. I avsnitt 6.4 förs en diskussion om målgruppens möjligheter att arbeta.

I nationella register finns inga uppgifter om vilka biståndsmottagare som tar del av jobbstimulansen. Det är därför inte möjligt att säga hur många som har eller har haft jobbstimulans sedan den infördes 2013. Det är inte heller möjligt att uppskatta antalet genom att återskapa informationen baserat på månatliga registerbaserade data över ekonomiskt bistånd och löneinkomster (se vidare bilaga 10). Vissa uppgifter kan dock ge vägledning kring antalet biståndsmottagare med jobbstimulans.

Socialstyrelsens uppföljning av jobbstimulansen från 2016 indikerar att ungefär 2 100 personer fick jobbstimulans i juni 2015, vilket motsvarar omkring 3,6 procent av målgruppen (personer med arbetsförmåga) och 1,8 procent av alla biståndsmottagare.¹⁹ I uppföljningen finner de även att jobbstimulansen fördelade sig relativt jämnt mellan kvinnor och män och att det fanns barn i 60 procent av hushållen med jobbstimulans. I januari, februari och mars 2024 var det enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd i genomsnitt ungefär 101 100 vuxna biståndsmottagare per månad. Om den uppskattade andelen på 1,8 procent för juni 2015 skulle antas gälla för 2024, och således appliceras på detta antal, skulle det implicera att omkring 1 800 vuxna biståndsmottagare hade jobbstimulans i snitt per månad under januari till mars 2024. Självklart finns det många skäl till varför andelen 2024 inte är exakt den samma som i juni 2015, till exempel är konjunkturläget annorlunda, vilket

¹⁹ Se Socialstyrelsen (2016) Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd: En uppföljning.

ger olika möjligheter att finna arbete för biståndsmottagarna, och sammansättningen i gruppen biståndsmottagare har förändrats.

Statistik över försörjningshinder kan också ge en viss vägledning kring antalet med jobbstimulans. Personer med jobbstimulans bör registreras under antingen försörjningshindren arbetar deltid ofrivilligt eller arbetar heltid. I dessa försörjningshinder finns dock även personer som arbetar men som inte är berättigade till jobbstimulans (på grund av att de inte uppfyller kvalificeringsvillkoret eller inte är i stimulansperioden) och personer som är kvalificerade men av olika anledningar ändå inte får den. Antalet personer i någon av dessa försörjningshinder är i genomsnitt per månad 4 500 under januari till mars 2024. Detta kan ses som en uppskattning av en övre gräns för antalet med jobbstimulans.²⁰

Under juni 2015, vilket är undersökningsmånaden i Socialstyrelsens rapport, hade totalt 5 800 personer försörjningshindren arbetar deltid ofrivilligt eller arbetar heltid. Andelen med dessa försörjningshinder som mottog jobbstimulansen var således 36 procent i juni 2015. Med samma andel 2024 blir antalet med jobbstimulans 1 600 per månad i genomsnitt från januari till mars.

Det går inte att med säkerhet säga om och hur andelen som mottar jobbstimulansen bland dem som är kvalificerade har förändrats sedan juni 2015. Att kommunerna över tid utarbetat arbetssätt för att enklare identifiera vem som är kvalificerad, och att kunskapen om jobbstimulansen har ökat både bland biståndsmottagare och handläggare, talar dock för att andelen har ökat. Vidare är det en högre andel som har långvarigt bistånd i dag än 2015, vilket talar för att fler kvalificerat sig för jobbstimulans. Detta talar sammantaget för att andelen med jobbstimulans inom de aktuella försörjningshindren åtminstone inte är lägre 2024 än 2015.

I bilaga 10 anges att 4,3 procent av urvalet uppskattas ha jobbstimulans i genomsnitt en enskild månad i det aktuella datamaterialet. Beräkningen bygger på antagandet att alla som är berättigade till jobbstimulans också får ta del av den.²¹ Om denna andel appliceras på antalet vuxna biståndsmottagare i snitt per månad 2024 blir antalet 4 300.

²⁰ Det är möjligt att de med jobbstimulans i vissa fall registreras som utan försörjningshinder, men detta bedömer utredningen vara ovanligt.

²¹ En person antas i datamaterialet vara berättigad till jobbstimulansen om hen har mottagit ekonomiskt bistånd i minst sex månader och har ekonomiskt bistånd samt löneinkomst samtidigt under minst en månad. Uppföljning sker under 18 månaders tid.

Sammantaget bedöms det vara troligt att antalet med jobbstimulans per månad under januari till mars 2024 finns i intervallet mellan 1 600 och 4 500.

6.5.2 Jobbstimulansens effekt på inkomstgränser och det ekonomiska utbytet av arbete

Med jobbstimulans räknas inte löneinkomsten av krona för krona. Det medför att det ekonomiska utbytet av att gå från försörjningsstöd till arbete ökar. Samtidigt höjs inkomstgränserna för när ett hushåll med löneinkomst är berättigat till ekonomiskt bistånd.

Jobbstimulansen innebär ett ökat ekonomiskt utbyte av arbete upp till gränsen för när försörjningsstöd ges, både på marginalen och vid övergång till arbete

Jobbstimulansen innebär att det ekonomiska utbytet ökar både på marginalen, det vill säga vid en liten inkomstökning, och vid mer omfattande arbete. Utbytet på marginalen illustreras ofta med så kallade marginaleffekter, vilka anger hur stor del av en marginell (liten) löneökning som en person *inte* får behålla till följd av ökad skatt, ökade avgifter eller minskade transfereringar (se avsnitt 5.5.1). Ju högre marginaleffekt desto mindre ökar individens disponibla inkomst vid en given bruttolöneökning, desto mindre blir det ekonomiska utbytet av att arbeta och ju svagare blir incitamenten att arbeta (mer). För de personer som har försörjningsstöd utan jobbstimulans är marginaleffekten 100 procent så länge personen fortfarande har försörjningsstöd. Med en jobbstimulans minskar marginaleffekten till omkring 75 procent (se vidare avsnitt 5.5).

Det ekonomiska utbytet av att gå från att inte arbeta till att arbeta heltid illustreras ofta med tröskeleffekter och ersättningsgrader (se avsnitt 5.5.1). Ju högre tröskeleffekt eller ersättningsgrad, desto mindre ekonomiskt utbyte av arbete. Som beskrivs i avsnitt 5.5 ökar jobbstimulansen det ekonomiska utbytet av arbete för biståndsmottagare både mätt med tröskeleffekt och ersättningsgrad (jämför figur 5.18 med 5.19 och figur 5.20 med 5.21). Till exempel minskar ersättningsgraden för det sammanboende typhushållet med två barn där ingen arbetar från 96 till 83 procent till följd av jobbstimulansen.

Det kan också noteras att ersättningsgraden och tröskeleffekten för det ensamstående typhushållet utan barn och med ett barn är densamma oavsett om biståndsmottagaren är berättigad till jobbstimulans eller inte (jämför figur 5.18 med 5.19). Detta beror på att dessa typhushåll inte i något av fallen är berättigade till försörjningsstöd när personen arbetar heltid och det ekonomiska utbytet påverkas därför inte.

Med jobbstimulans har alla biståndsmottagare ett ekonomiskt utbyte av arbete

Jobbstimulansen påverkar således endast det ekonomiska utbytet av arbete för personer som får en disponibel inkomst vid arbete som understiger gränsen för försörjningsstödet. Personer som börjar arbeta med en lön som är tillräckligt hög för att överstiga gränsen för när försörjningsstöd ges, får inget ekonomiskt tillskott genom jobbstimulansen. För denna grupp finns dock även utan jobbstimulans ett ekonomiskt utbyte av att arbeta. Sammantaget finns det ett ekonomiskt utbyte av arbete för *alla* biståndsmottagare när jobbstimulansen tillämpas. Det ekonomiska utbytet kan dock fortsatt vara relativt litet i förhållande till disponibel inkomst för vissa grupper (se vidare avsnitt 5.5 och 6.4.2).

Jobbstimulansen höjer inkomstgränsen för rätt till ekonomiskt bistånd för personer med löneinkomst

Jobbstimulansen innebär samtidigt att den maximala löneinkomsten för när försörjningsstödet betalas ut höjs för dem som arbetar, vilket innebär att fler personer har rätt både till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Detta eftersom endast 75 procent av löneinkomsten räknas av mot försörjningsstödet.

Skillnaden är ofta stor (jämför tabell 5.11 och 5.12). Till exempel krävs för att rätten till försörjningsstöd ska upphöra för det sammanboende typhushållet med två barn där endast en arbetar en löneinkomst på 43 000 kronor med jobbstimulans, och 31 000 kronor utan jobbstimulans. Det medför att en del hushåll som utan jobbstimulans inte skulle vara berättigade till bistånd, blir berättigade.

tigade till bistånd med jobbstimulansen. Det innebär i sin tur, allt annat lika, fler biståndsmottagare. I den mån jobbstimulansen genom ökad vilja att arbeta ökar sannolikheten att lämna bistånd för arbete, kan dock jobbstimulansen totalt sett både öka och minska antalet biståndsmottagare på sikt (se vidare om jobbstimulansens effekter i avsnitt 6.5.3).

6.5.3 Uppföljning av jobbstimulansens arbetsmarknadseffekter

Utredningen har gett i uppdrag till professor Johan Vikström att undersöka möjligheterna att utvärdera jobbstimulansen, och att i möjligaste mån följa upp dess effekter. Uppdraget redovisas i rapporten En beskrivning av jobbstimulansen, löneinkomster och ekonomiskt bistånd, som återfinns i bilaga 10. I detta avsnitt sammanfattas rapportens slutsatser avseende möjligheten att utvärdera effekterna av jobbstimulansen, samt vad den deskriptiva analysen indikerar. I avsnittet beskrivs även möjligheten att följa upp effekterna av jobbstimulansen med en mikrosimuleringsmodell.

Det är inte möjligt att utvärdera jobbstimulansens arbetsmarknadseffekter

En effektutvärdering av jobbstimulansen undersöker effekten av jobbstimulansen på relevanta arbetsmarknadsutfall. Det kräver en jämförelse av utfall i en värld med jobbstimulansen och en värld utan jobbstimulansen. En sådan jämförelse kräver en trovärdig jämförelsegrupp.

Många olika möjligheter att identifiera en trovärdig jämförelsegrupp analyseras och förkastas i rapporten i bilaga 10. Till exempel analyseras möjligheten att skapa en matchad jämförelsegrupp, att jämföra utfall i olika kommuner, att jämföra utfall före och efter införandet och att använda variation i samband med tidsgränser (se vidare bilaga 10). De främsta hindren 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 får ta del av jobbstimulansen.

Det är inte heller möjligt att genomföra trovärdiga beräkningar i en mikrosimuleringsmodell för arbetsutbudseffekter

Ett alternativt sätt att få en uppfattning om en reforms effekter är genom att använda en simuleringsmodell på individnivå (mikrosimuleringsmodell) för arbetsutbudseffekter. En sådan modell utgör arbetsutbudsmodellen i Fasit. Med arbetsutbudsmodellen simuleras hur individers arbetsutbud kan ändras vid regelförändringar i skatte- och transfereringssystemen.²²

Det finns flera skäl till att det inte är möjligt att göra trovärdiga beräkningar av effekterna av jobbstimulansen i arbetsutbudsmodellen i Fasit. För det första är det långsiktiga arbetsutbudseffekter som beräknas i modellen, vilket innebär att endast permanenta reformer ger effekt. Jobbstimulansen är en permanent införd regelförändring, men ges endast till individen under en begränsad period, varför den i modellen inte kommer ge några effekter.

Arbetsutbudsmodellen simulerar även förändringar i arbetsutbudet, inte i sysselsättningen. För gruppen biståndsmottagare, där många bedöms ha kvalifikationer som understiger de krav som ställs på arbetsmarknaden, är arbetsutbudseffekterna inte särskilt informativa avseende effekterna på sysselsättningen. I modellen antas implicit att en person som träder in i arbetskraften på lång sikt får ett arbete (i stället för att bli arbetslös). Det antas med andra ord alltid finnas en efterfrågan på arbetskraft. Att ett ökat arbetsutbud leder till ökad efterfrågan är i flera fall ett rimligt antagande, men inte för en grupp personer som har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden, så som biståndsmottagarna förväntas ha (se kapitel 4).²³

Vidare är arbetsutbudsmodellen skattad för åren 2004–2005 och således på ett urval som tydligt skiljer sig från dagens biståndsmottagare. Sedan dess har till exempel andelen inrikes födda minskat betydligt bland biståndsmottagarna, och utrikes födda ökat i motsvarande grad (se avsnitt 4.1.2).

Vidare kan noteras att Fasit bygger på helårssiffror, medan ekonomiskt bistånd som regel beviljas månadsvis. Detta innebär att

²² Arbetsutbudsmodellen kan kort beskrivas som att den består av fyra sannolikhetsmodeller och en strukturell modell för arbetsutbud. Den teoretiska utgångspunkten för modellen är en hushållsmodell där hushållet maximerar sin nytta med avseende på disponibel inkomst och fritid. Se vidare SCB (2022) Fasit: Användarhandledning.

²³ Se även Finanspolitiska rådet (2024) sidan 160 för en diskussion om arbetsutbudsmodulens brister avseende att analysera sysselsättningseffekter.

Fasit överlag ger mer osäkra beräkningar avseende ekonomiskt bistånd än, till exempel, avseende beskattning. Relaterat till detta finns det i Fasit ingen kunskap kring individens mottagande av ekonomiskt bistånd för tidigare år. Det är således inte möjligt att med Fasit i dag avgöra vem som faktiskt är kvalificerad för jobbstimulansen.

Se även Finanspolitiska rådet (2024) för liknande resonemang.

Deskriptiv beskrivning av jobbstimulansens betydelse och möjliga effekter

Eftersom det inte är möjligt att utvärdera jobbstimulansens sysselsättningseffekter, görs i rapporten en deskriptiv beskrivning av vägarna in på arbetsmarknaden för personer med ekonomiskt bistånd med syfte att i möjligaste mån illustrera möjliga konsekvenser av jobbstimulansen (se vidare bilaga 10).

Det är relativt ovanligt att kombinera löneinkomst och ekonomiskt bistånd, och då görs det ofta under en kortare period

Den deskriptiva analysen i rapporten visar att en betydande andel av biståndsmottagarna i urvalet har ekonomiskt bistånd under en relativt lång tid, samtidigt som många också relativt snabbt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. Till exempel har omkring tre av tio lämnat biståndet efter en månad, medan ungefär hälften fortsatt är kvar i bistånd efter tolv månader och fyra av tio efter 18 månader. Efter sex månader har ungefär två av tio en löneinkomst.

Det framgår även att det är relativt ovanligt att biståndsmottagare har en löneinkomst samtidigt som de har ekonomiskt bistånd. Till exempel är det efter sex månader efter att ekonomiskt bistånd motogs första gången endast 6 procent som har både ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Det är ovanligt både bland dem som har haft bistånd en kortare period och under en längre period. 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.

Bland dem som lämnat bistånd till följd av att de uppnått en lönenivå som överstiger gränsen för ekonomiskt bistånd är det en betydande andel som inte återgår till ekonomiskt bistånd. Det innebär

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.

Det är osannolikt att jobbstimulansen har betydande effekter på den totala sysselsättningen i samhället, men den kan ändå vara kostnadseffektiv

Jobbstimulansen ökar endast den totala inkomsten, och således det ekonomiska utbytet, för personer som arbetar samtidigt som de mottar ekonomiskt bistånd. Den deskriptiva beskrivningen av vägarna in på arbetsmarknaden i rapporten (se bilaga 10) 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 period. Vidare får de som helt lämnar ekonomiskt bistånd när de börjar arbeta inte något ekonomiskt tillskott via jobbstimulansen.

En slutsats utifrån den deskriptiva analysen är därför att jobbstimulansen som helhet har begränsad ekonomisk betydelse. Det är således oklart hur stora ekonomiska drivkrafter som jobbstimulansen i slutändan skapar för gruppen som helhet. Det är därför även osannolikt att jobbstimulansen har betydande effekter på den totala sysselsättningen i samhället i stort. 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.

Jobbstimulansen kan vara betydelsefull för dem som får ta del av den, och kan spela en större roll för sammanboende hushåll

Det är också värt att notera att jobbstimulansen kan vara betydelsefull för den relativt begränsade grupp som faktiskt tar del av den. Det finns också grupper där jobbstimulansen har större ekonomisk betydelse. Det handlar om grupper som i större utsträckning kom-

binerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd, vilket framför allt gäller för sammanboende hushåll med barn. För dessa familjer krävs ofta en högre löneinkomst för att hushållet ska komma över gränsen för ekonomiskt bistånd. En konsekvens av detta är att det är vanligare att sammanboende med barn kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd, samt att man göra detta under längre tid än ensamstående. Ett liknande resonemang gäller till viss del också för ensamstående kvinnor med barn. Det medför att jobbstimulansen kan vara relativt sett viktigare för sammanboende med barn, och bland ensamstående kvinnor och män med barn än bland ensamstående utan barn.

En jobbpremie har markant större inverkan på biståndsmottagarnas sammanlagda inkomster än jobbstimulansen

I rapporten jämförs också jobbstimulansen med en fiktiv jobbpremie med samma kvalificeringsregel och belopp som i jobbstimulansen. Denna analys visar att en sådan jobbpremie i genomsnitt har markant större inverkan för biståndsmottagarnas sammanlagda inkomster jämfört med jobbstimulansen. Anledningen är att jobbpremien som används i räkneexemplet också antas utgå till personer som helt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. En sådan övergång är relativt vanlig eftersom många som börjar arbeta 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 räkneexemplet blir dyrare jämfört med jobbstimulansen, och det är oklart vilken insats som har störst sysselsättningseffekter per satsad krona.

6.5.4 Kommunerna om handläggningen av jobbstimulansen

I detta avsnitt beskrivs kommunernas handläggning av jobbstimulansen baserat på utredningens kommunenkät och kontakter med utredningens kommunnätverk.

Nätverkskommunerna tycker att handläggningen av jobbstimulansen är tidskrävande och att den skapar extra administrativa kostnader

I princip samtliga kommuner i utredningens kommunnätverk betonade i de bilaterala intervjuerna att regelverket kring jobbstimulansen är krångligt och att den särskilda beräkningsregeln är svår att administrera för socialsekreterarna. Det nätverkskommunerna främst upplever som svårt och tidskrävande avseende handläggningen är när den särskilda beräkningsregeln ska tillämpas på arbetsinkomster för första gången, det vill säga vid uppstart av en period med jobbstimulans. I detta läge behöver handläggaren avgöra om personen är kvalificerad baserad på mottagandet av försörjningsstöd bakåt i tiden. I vissa fall kan handläggaren behöva gå ända tillbaka till dess att jobbstimulansen infördes (2013) för att avgöra om biståndsmottagaren är i en kvalificeringsperiod eller i en period med rätt till jobbstimulans (stimulansperiod). Särskilda svårigheter uppkommer när en biståndsmottagare har flyttat mellan olika stadsdelar och mellan olika kommuner, eller båda. I detta fall behöver kontakter tas med den eller de kommuner eller stadsdelar som personen har flyttat från för att handläggaren ska kunna avgöra om personen är kvalificerad.

Att kommuner upplever att tillämpningen är komplicerad och innebär extra administration framkom även i Socialstyrelsen (2016).

Att avgöra kvalificering och belopp bedöms av många nätverkskommuner ta omkring en timme per ärende, och denna tid läggs inte enbart på dem som får jobbstimulansen

Kommunerna i nätverket uppskattar att det i genomsnitt tar mellan 15 och 75 minuter per ärende att bedöma kvalificering och belopp. Flera kommuner uppskattade tidsåtgången till omkring 60 minuter. Den månadsvisa beräkningen av jobbstimulansen upplevs däremot överlag inte som särskilt tidskrävande. För många av kommunerna i nätverket är denna handläggning automatiserad, men inte heller för de kommuner som gör det manuellt beskrivs detta moment ta särskilt lång tid. Inte heller att informera de biståndssökande om jobbstimulansen upplevs som särskilt betungande.

Kommunerna i nätverket påpekade även att tiden det tar att avgöra kvalificering inte enbart läggs på de ärenden där jobbstimulans

betalas ut, utan även i de fall en biståndsmottagare får ett arbete men sedan inte bedöms vara kvalificerad till jobbstimulansen.

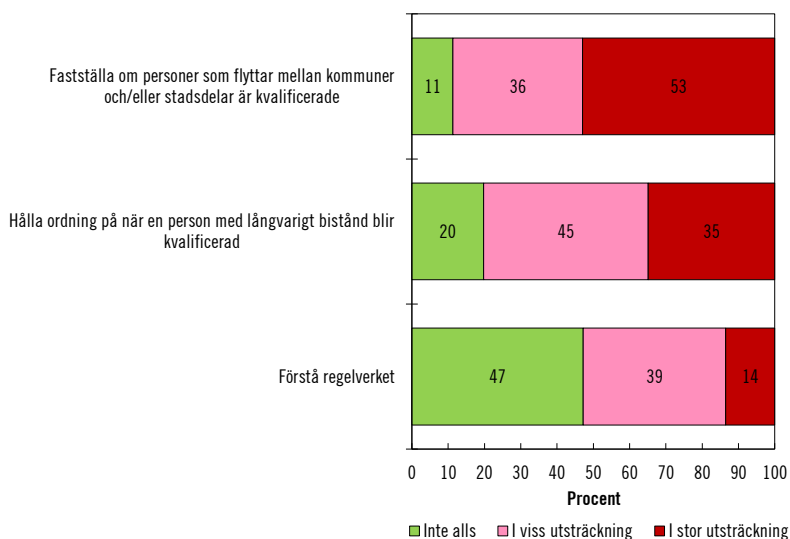
Största administrativa kostnaden beskrivs av flera kommuner inte utgöras av själva handläggningen av jobbstimulansen, utan av att fler blir kvar med bistånd

I princip samtliga kommuner lyfter fram att jobbstimulansen innebär att många biståndsmottagare som annars hade blivit självförsörjande i stället blir kvar i ekonomiskt bistånd. Flera kommuner i nätverket påpekar att den största administrativa kostnaden handlar om att fler blir kvar i biståndsmottagande, snarare än själva handläggningen av jobbstimulansen. Utan jobbstimulansen hade den administrativa kostnaden för handläggningen av dessa biståndsansökningar uteblivit.

Även kommunenkäten ger en bild av att det är en tydlig utmaning att hålla ordning på kvalificeringsperioden, i synnerhet för personer som flyttar mellan kommuner och stadsdelar

Nätverkskommunernas uppfattning att det är svårt att hålla ordning på kvalificeringsperioden, i synnerhet vid flytt mellan kommuner och stadsdelar, delas av många av Sveriges kommuner. Åtta av tio kommuner i utredningens kommunenkät tycker att det i viss eller stor utsträckning är en utmaning att hålla ordning på när en person med långvarigt bistånd blir kvalificerad till jobbstimulansen (se figur 6.1). Nästan nio av tio kommuner bedömer att det i viss eller stor utsträckning är en utmaning att fastställa om personer som flyttar mellan kommuner och/eller stadsdelar är kvalificerade (se figur 6.1). Drygt hälften anser att det i stor utsträckning är en utmaning. Svårigheterna tycks vara större i kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner. I denna grupp anser åtta av tio av kommunerna att det i stor utsträckning är en utmaning att fastställa om personer som flyttar mellan kommuner och/eller stadsdelar är kvalificerade till jobbstimulansen.

Figur 6.1 I vilken utsträckning utgör nedanstående en utmaning vid handläggning av den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Att förstå regelverket för jobbstimulansen tycks generellt sett vara ett mindre omfattande problem bland landets kommuner, men upplevs ändå för många i viss utsträckning vara en utmaning (se figur 6.1). Ungefär hälften av kommunerna anser att det i viss eller stor utsträckning är en utmaning att förstå regelverket, varav drygt en av tio anser att det i stor utsträckning är en utmaning. Svårigheter med att förstå regelverket för jobbstimulansen lyftes generellt sett inte fram som ett stort problem bland utredningens nätverkskommuner.

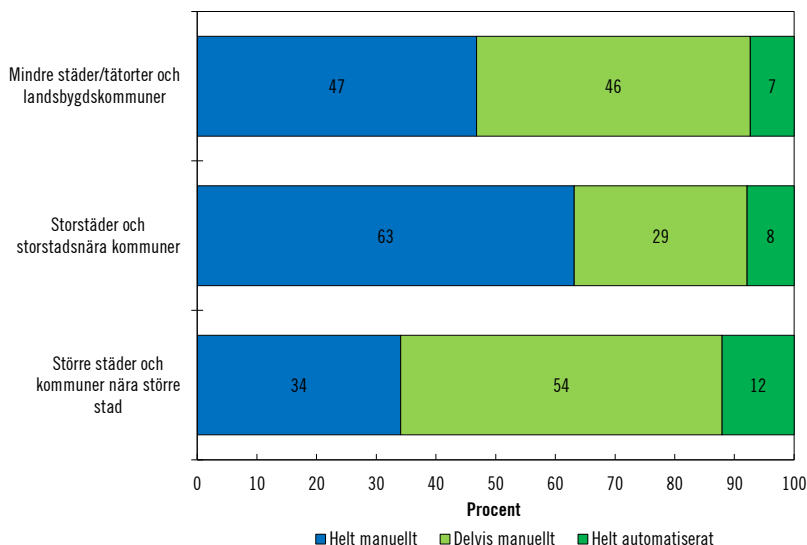
Drygt hälften av kommunerna i kommunenkäten har en helt eller delvis automatiserad handläggning av jobbstimulansen, för övriga sker handläggningen helt manuellt

Ett sätt att underlätta administrationen kan vara att automatisera olika moment i handläggningsprocessen. Som nämndes tidigare har vissa av utredningens nätverkskommuner en helt eller delvis automatiserad handläggning av jobbstimulansen, medan den är helt manuell för andra. Bland kommunerna i utredningens kommunenkät har

en majoritet i någon mån automatiserat handläggningen av jobbstimulansen, men få hanterar den helt automatiserat. Av kommunerna har 9 procent en helt automatiserad handläggning av jobbstimulansen och för 46 procent är det delvis automatiserat och delvis manuellt. Således hanterar 45 procent av kommunerna jobbstimulansen manuellt.

Andelen som har en helt eller delvis automatiserad handläggning varierar mellan de tre huvudgrupperna i Sveriges kommuners och regioners kommungruppsindelning. Störst andel kommuner som hanterar jobbstimulansen helt manuellt finns i kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner. I denna grupp sker handläggningen i 63 procent av kommunerna helt manuellt (se figur 6.2).

Figur 6.2 Hur handläggs den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun?



Källa: Utredningen kommunenkät 2023.

6.5.5 Nätverkskommunernas bild av jobbstimulansens effekter och dess problem

Beskrivningen av nätverkskommunernas syn på jobbstimulansen baseras på vad som framkommit i bilaterala intervjuer och ett digitalt nätverksmöte med utredningens kommunnätverk.

Jobbstimulansen beskrivs av nätverksskommunerna kunna leda till fler biståndsmottagare, orättvisa och en normalisering av bistånd

Som beskrevs i avsnitt 6.5.4 lyfter i princip samtliga kommuner i nätverket att jobbstimulansen innebär att flera personer blir kvar i ekonomiskt bistånd, som annars hade lämnat det. En kommun uttrycker det som att de lägger mycket tid på något som bara gör att personer blir kvar längre i bistånd.

Hanteringen av jobbstimulansen upplevs också kunna ta tid från uppgifter som uppfattas som mer meningsfulla för att få biståndsmottagare i arbete. En kommun beskriver att jobbstimulansen innebär att de får lägga mycket tid på dem som ändå kunde få ett arbete, i stället för att hjälpa dem som verkligen behöver stöd för att nå självförsörjning.

Flera kommuner beskriver även att det finns personer som ”rullar i systemet” och som går in och ut ur jobbstimulansen. Detta kan till exempel gälla för en biståndsmottagare som har ett arbete men där inkomsten inte är tillräckligt hög för att försörja hushållet. Denna person kommer hela tiden att ha sitt arbete och sedan gå in och ut ur systemet med jobbstimulans beroende på var hen befinner sig i kvalificerings- och stimulansperioden.

Några kommuner beskriver att när det i större utsträckning går att kombinera arbetsinkomst med bistånd kan det leda till en normalisering av att ta emot ekonomiskt bistånd och att det inte längre ses som ett yttersta skyddsnät.

Flera kommuner nämner även att jobbstimulansen kan uppfattas som orättvis, både i förhållande till andra biståndsmottagare och i förhållande till låginkomsttagare. Det tidigare kan ses i ljuset av att i åtminstone en kommun har många av dem som får jobbstimulans en subventionerad anställning som tillhandahålls av kommun eller stat (kommunal arbetsmarknadsanställning eller subventionerad anställning inom ett arbetsmarknadspolitiskt program). Det kan också ses i ljuset av att den som fortsatt får försörjningsstöd till följd av jobbstimulansen sannolikt även har en enklare väg att ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt, än en person med motsvarande inkomster som inte har ekonomiskt bistånd.

Kommunerna i nätverket noterar vidare att det krångliga regelverket och den svåra administrationen inte bara innebär höga admi-

nistrativa kostnader utan också en risk för godtycklig hantering (rättsosäkerhet).

Delad bild av jobbstimulansens effekter

Avseende om jobbstimulansen fungerar som en morot eller inte går meningarna i utredningens kommunnätverk isär. Medan en del kommuner säger att den absolut inte fungerar som en morot, menar andra att den kan hjälpa vissa, främst de som står nära arbetsmarknaden. En kommun upplever att den hjälper till som drivkraft att gå från arbete på deltid till heltid, men inte för att gå från att inte arbeta alls till att arbeta. I en annan kommun beskrivs samtidigt att de ser stora problem med bristande ekonomiska drivkrafter och att så länge jobbstimulansen kan hjälpa någon till arbete är det bra att den finns. Flera kommuner beskriver en tydlig tveksamhet inför jobbstimulansens kostnadseffektivitet med tanke på hur mycket de upplever att det kostar för dem med den ökade administrationen.

Ett par kommuner beskriver att syftet med jobbstimulansen är bra men att den skulle fungera bättre om kvalificeringsperioden vore längre och perioden då jobbstimulansen ges kortare.

Några kommuner bedömer att en jobbprenie troligen skulle fungera bättre än jobbstimulansen. I linje med detta beskriver en annan kommun att det vore bättre om stimulans ges när man avslutar biståndet. Sådana system beskrivs ge en premie till den som *lämnar bistånd*, i stället för att skapa en inlåsning i biståndet. Flera kommuner tar även upp sänkt skatt på arbete eller höjda lägsta-löner som ett alternativt sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare.

6.5.6 Kommunernas information till biståndsmottagarna om jobbstimulansen

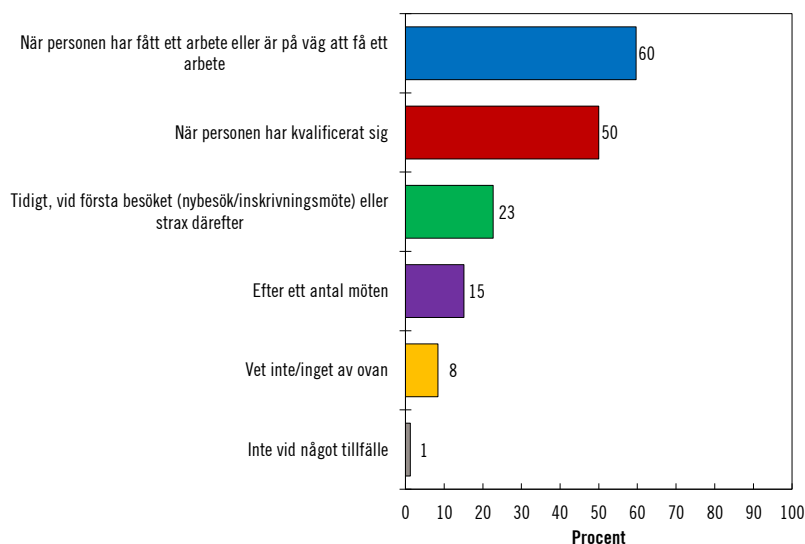
I detta avsnitt redogörs för resultat från utredningens kommunenkät avseende en fråga om vid vilken tidpunkt kommunerna informerar biståndsmottagare om jobbstimulansen. I frågan kunde flera tidpunkter för information anges, vilket förklarar varför svaren summerar till mer än 100 procent. Vidare redogörs för vad som framkommit i de bilaterala intervjuerna och ett digitalt nätverksmöte med utredningens kommunnätverk.

När och hur ofta kommunerna informerar om jobbstimulansen varierar tydligt mellan kommunerna

Tidig information om jobbstimulansen kan öka möjligheterna för biståndsmottagaren att påverka sitt beteende för att öka chanserna att få ett arbete. Ett argument mot att informera vid första besöket, som lyftes vid de bilaterala kommunintervjuerna, är samtidigt att det är väldigt mycket annan information som ska förmedlas vid det tillfället. Vidare skulle så tidig information i vissa fall potentiellt kunna leda till att den biståndssökande väljer att invänta kvalificering. Av kommunerna är det 23 procent som informerar om jobbstimulansen vid första besöket eller strax därefter och 15 procent informerar efter ett antal möten (se figur 6.3). En tredjedel av kommunerna informerar vid första besöket eller strax därefter *och/eller* efter ett antal möten.

Hälften av kommunerna informerar när personen har kvalificerat sig och 60 procent när personen har fått ett arbete eller är på väg att få ett arbete.

Figur 6.3 När informerar ni biståndsmottagarna om jobbstimulansen?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Vid uppdelning i Sveriges kommuners och regioners kommungruppsindelning noteras inga större skillnader avseende tidpunkt för information. Möjligen kan noteras att en något större andel (31 procent) informerar vid första besöket eller strax därefter bland storstäder och storstadsnära kommuner.

Enkätsvaren ger en bild av hur kommunerna överlag informerar men det kan också skilja sig åt från fall till fall inom kommunerna. Flera kommuner i utredningens kommunnätverk beskriver att de inte har rutiner för när man ska informera om jobbstimulansen utan att det beror på handläggaren hur och när informationen ges. I andra kommuner finns rutiner men det kan förekomma att handläggarna missar att informera.

En fjärdedel av kommunerna informerar inte alls eller endast i samband med att biståndsmottagaren får arbete

Fyra av tio av de svarande kommunerna i kommunenkäten informerar om jobbstimulansen vid två eller flera av de angivna tillfällena, resten endast vid ett eller inget av tillfällena. Mycket få (1 procent) av kommunerna informerar *aldrig* om jobbstimulansen (se figur 6.3). Flera kommuner informerar dock endast i samband med att biståndsmottagaren har fått arbete. Av kommunerna är det 24 procent som angett att de informerar *endast* när personen har fått ett arbete eller är på väg att få ett arbete. För dessa biståndsmottagare, och för dem som aldrig får information från kommunerna, kan inte jobbstimulansen ha påverkat att de fick ett arbete *om* de inte har funnit information om jobbstimulansen på egen hand eller har haft den tidigare. Detta rör sammantaget biståndsmottagarna i en fjärdedel av landets kommuner. Vidare är det 8 procent av kommunerna som inte vet eller bedömer att inget av de angivna tillfällena stämmer.

Inget tydligt samband mellan synen på ekonomiska drivkrafter och när och hur ofta kommunerna informerar

Det skulle kunna vara så att kommuner som bedömer att det inte spelar någon roll med ekonomiska drivkrafter är mindre måna om att informera tidigt om jobbstimulansen, och tvärtom. Vid en samkörning av enkätens frågor avseende detta framgår dock inget sådant

samband. Till exempel kan noteras av bland kommunerna som *inte alls* upplever att ekonomiska drivkrafter är ett hinder är det ungefär lika många som inte alls informerade eller bara informerade när personen har fått ett arbete, eller är på väg att få ett arbete, som bland samtliga kommuner (24 jämfört med 25 procent). Vidare var det lika stor andel av dem som angett att de informerar om jobbstimulansen vid första besöket eller strax därefter som angett att ekonomiska drivkrafter i viss eller stor utsträckning är ett hinder (63 procent), som bland alla kommuner.

Nätverkskommunerna beskriver att det kan ta väldigt olika lång tid att informera om jobbstimulansen beroende på biståndsmottagarens mottaglighet för information

Att informera om jobbstimulansen upplevs av de flesta kommuner i utredningens kommunnätverk normalt sett inte ta särskilt lång tid. Flera av nätverkskommunerna informerar om jobbstimulansen som en del av arbetet med att motivera till arbete. Flera kommuner beskrev samtidigt att hur lång tid det tar per informationstillfälle varierar mellan olika biståndsmottagare. Det kan till exempel ta längre tid eller vara svårare om biståndsmottagaren har behov av tolk. Flera kommuner upplever även att de lägger mycket tid på frågor om jobbstimulansen, vilka kan uppkomma både innan, under och efter en period med jobbstimulans. Många frågor uppkommer till exempel när stimulansperioden tar slut, det kan då vara svårt att förklara varför biståndsbeloppet plötsligt blir lägre.

Kommunerna i utredningens nätverk har olika bild av i vilken mån biståndsmottagarna känner till jobbstimulansen

Kommunerna i utredningens nätverk noterar att det kan vara svårt för biståndsmottagarna att förstå hur jobbstimulansen fungerar, med tanke på hur komplicerat regelverket är. Även om kommunerna informerar om jobbstimulansen är det inte säkert att alla biståndsmottagare har förstått informationen fullt ut.

Bilden av i vilken mån biståndsmottagarna känner till jobbstimulansen varierar mellan kommunerna. Medan vissa kommuner i utredningens kommunnätverk bedömer att biståndsmottagarna inte har

kännedom om jobbstimulansen, beskriver en annan kommun att biståndsmottagarna i deras kommun överlag har god kännedom om sina rättigheter, inklusive jobbstimulansen. Ett par kommuner beskriver att de upplever att de biståndsmottagare som står nära arbetsmarknaden generellt sett känner till jobbstimulansen.

6.5.7 Illustrativa beräkningar av administrativa kostnader förknippade med jobbstimulansen

I detta avsnitt görs räkneexempel för att illustrera den administrativa kostnaden förknippad med jobbstimulansen. Beräkningarna bygger på många grova antaganden och syftar endast till att ge en grov fingervisning om kostnadens *möjliga* storlek.

Den administrativa kostnaden för bedömning av kvalificering till jobbstimulansen kan uppgå till omkring 8 miljoner kronor

Utifrån uppskattningarna av nätverkskommunerna antas det ta ungefär 60 minuter i genomsnitt att avgöra om en person är kvalificerad och vilket belopp som eventuellt ska betalas ut. Den absoluta merparten av denna tid läggs enligt kommunerna på att avgöra kvalificering. Att avgöra kvalificering antas utifrån detta ta 60 minuter i genomsnitt per fall.

Enligt Lönestrukturstatistiken från SCB/Medlingsinstitutet var den genomsnittliga månadslönen (vid heltid) 37 500 kronor år 2022 för en socialsekreterare (i kommunal sektor). Utifrån detta beräknas timlönen till 223 kronor.²⁴ Om personalomkostnadstillägg adderas blir kostnaden per timme ungefär 328 kronor.²⁵ Detta innebär en kostnad per bedömning av kvalificering på 328 kronor i 2022 års pris- och lönenivå.

Denna tid antas läggas på alla biståndsmottagare som börjar arbeta och ansöker om ekonomiskt bistånd, det vill säga både på dem som är kvalificerade till jobbstimulans och dem som visar sig inte vara

²⁴ Det genomsnittliga antalet arbetsdagar per månad är omkring 21, vilket medför 168 arbetade timmar per månad vid arbetstid på 8 timmar per dag.

²⁵ 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.

kvalificerade. Dessa personer bör alla registreras med försörjningshindren arbetar deltid ofrivilligt eller arbetar heltid. Antalet personer i någon av dessa försörjningshinder var i genomsnitt 5 000 per månad under 2022. Om en period med arbete och ekonomiskt bistånd i genomsnitt antas pågå i 2,4 månader, baserat på beräkningarna för jobbstimulansen i bilaga 10, innebär detta att kommunerna vid 25 000 tillfällen behöver bedöma kvalificering under året.²⁶ Med en styckkostnad på 328 kronor innebär det totalt 8 miljoner kronor i administrativ kostnad för att bedöma kvalificering.

Den administrativa kostnaden för månadsvis utbetalning är liten

Att månadsvis betala ut jobbstimulansen bedöms av kommunerna normalt sett inte ta särskilt lång tid. Vissa har en helt automatiserad handläggning, där det således inte tar någon tid, medan andra kommuner gör det helt eller delvis manuellt. I beräkningen antas att det tar i genomsnitt 1 minut per ärende och månad. Med ett antagande om 3 000 med jobbstimulans per månad, och samma arbetskostnad som i föregående beräkningar, innebär det en administrativ kostnad på omkring 200 000 kronor per år i hela landet för månadsvis utbetalning.

Den administrativa kostnaden för information avseende jobbstimulansen kan vara mellan 3 och 8 miljoner kronor

Det är svårt att få en bild av hur stor den totala kostnaden förknippad med information kring jobbstimulansen är. Detta beror på flera olika saker, bland annat att det är svårt att avgöra hur lång tid kommunerna lägger i genomsnitt på varje ärende och hur och vilka kommunerna informerar. Utifrån resultatet i utredningens kommunenkät och möten med utredningens kommunnätverk är det tydligt att hur mycket tid det tar att informera, och hur ofta det sker, varierar tydligt mellan kommunerna och från fall till fall.

²⁶ Varje månad har 5 000 i genomsnitt en jobbstimulans. I denna grupp finns både dem med en jobbstimulans som påbörjats en tidigare månad och dem med en jobbstimulans som påbörjats den aktuella månaden. Om en jobbstimulans endast pågår i en månad i genomsnitt, skulle antalet påbörjade jobbstimulanser per år vara 60 000 ($5\,000 \times 12$). Om jobbstimulansen pågår i genomsnitt 2,4 månader blir antalet påbörjade jobbstimulanser 25 000 ($(5\,000 \times 12)/2,4$).

För att kunna göra en beräkning antas att kommunerna informerar arbetslösa biståndsmottagare, men inga andra biståndsmottagare, och att de gör det individuellt snarare än för hela hushållet samlat. Om alla kommuner skulle antas *i genomsnitt* lägga 10 minuter per arbetslös biståndsmottagare och år på information och besvarande av frågor, och samma arbetskostnad som tidigare, blir kostnaden förknippad med information omkring 5 miljoner kronor (antalet arbetslösa biståndsmottagare baseras på Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd 2022). Om kommunerna i stället antas lägga 5 minuter per arbetslös biståndsmottagare blir kostnaden 3 miljoner kronor och om antagandet är 15 minuter blir kostnaden 8 miljoner kronor.

Det uppstår även en administrativ kostnad för personer som blir kvar i ekonomiskt bistånd till följd av jobbstimulansen

Som beskrivits höjer jobbstimulansen inkomstgränsen för rätt till ekonomiskt bistånd för personer med löneinkomst, vilket innebär fler biståndsmottagare. Detta medför ökad administrativ kostnad för kommunerna. I beräkningen antas att 3 000 personer får jobbstimulansen per månad. Vissa av dessa skulle ha behov av ekonomiskt bistånd även utan jobbstimulans, medan andra blir kvar till följd av den i praktiken höjda inkomstgränsen. Det är inte möjligt att med tillgängliga data avgöra hur många som blir kvar till följd av jobbstimulansen, och därför görs beräkningar vid ett antal olika antaganden om andelen av dem med jobbstimulans som blir kvar i bistånd till följd av den särskilda beräkningsregeln.

Enligt Öppna jämförelser var den genomsnittliga handläggningskostnaden per biståndsmånad 2 072 kronor år 2012 (senaste tillgängliga siffra vid beräkning). Om denna siffra räknas upp till 2022 års nivå baserat på löneutvecklingen för socialsekreterare blir den 2 597 kronor 2022.²⁷ Om tre fjärdedelar av dem med jobbstimulans annars hade lämnat biståndet blir den totala kostnaden för ökad administration på grund av fler biståndsmottagare per år ungefär 70 miljoner kronor, om hälften annars hade lämnat handlar det om

²⁷ Uppräkningen görs baserat på månadslön från Lönestrukturstatistiken från SCB/Medlingsinstitutet för 2012 och 2022. I statistiken används för de två olika åren olika yrkesuppdelning. För 2012 avser därför månadslönen socialsekreterare och kuratorer i kommunal sektor, medan den för 2022 endast avser socialsekreterare i kommunal sektor.

47 miljoner kronor och om en fjärdedel annars hade lämnat blir det 23 miljoner kronor.

Total administrativ kostnad i förhållande till totala kostnader för ekonomiskt bistånd och antalet med jobbstimulans

För att få en fingervisning om den totala administrativa kostnaden förknippad med jobbstimulansen summeras de uppskattade kostnaderna för bedömning av kvalificering, månadsvis utbetalning, information och att fler blir kvar i bistånd. Utredningen antar att alla kommuner i genomsnitt lägger tio minuter per biståndsmottagare på information, och att hälften av dem med jobbstimulans blev kvar i bistånd till följd av jobbstimulansen. Givet dessa och tidigare antaganden summerar den totala kostnaden till 60 miljoner kronor 2022.

Enligt Räkenskapssammandrag för kommuner från SCB var kostnaden för kommunernas åtagande avseende ekonomiskt bistånd 14 600 miljoner kronor 2022. Kostnaden avser både utbetalt ekonomiskt bistånd och handläggningskostnader. Den uppskattade totala administrativa kostnaden förknippad med jobbstimulansen uppgår till 0,4 procent av den totala kostnaden för ekonomiskt bistånd.

I förhållande till det antagna antalet med jobbstimulans varje månad blir kostnaden 1 700 kronor per person med pågående jobbstimulans. Vid en nettoinkomst per månad på 18 000 kronor för mottagaren av jobbstimulansen uppgår jobbstimulansen till 4 500 kronor per månad.²⁸ Den totala administrativa kostnaden uppgår i detta fall till lite mer än en tredjedel av jobbstimulansbeloppet.

Med samma antagande som ovan om antal och genomsnittlig tid med jobbstimulans, blir kostnaden per uppstartad period med jobbstimulans 4 000 kronor.

Avslutningsvis bör återigen påpekas att beräkningarna bygger på många osäkra antaganden.

²⁸ Vid en månadslön på 22 000 kronor och genomsnittlig kommunalskattesats uppgår nettoinkomsten per månad till ungefär 18 000 kronor (under antaganden att denna månadslön erhålls varje månad under ett år).

6.5.8 Biståndsmottagares erfarenheter av och attityder till jobbstimulansen

Enligt direktivet ska utredningen inhämta fördjupad kunskap om brukares erfarenheter av jobbstimulansen. Utredningen gav därför i uppdrag till Sweco att genomföra djupintervjuer med 15 personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans. Intervjuerna genomfördes under hösten 2023. I detta avsnitt sammanfattas resultaten från dessa intervjuer. Swecos rapport återfinns i sin helhet i bilaga 7.

De intervjuade har haft försörjningsstöd under flera år, och relationen till socialtjänsten är god

Alla intervjuade har haft försörjningsstöd under flera år och de har en tydlig bild av orsakerna till detta. 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. Stora familjer har även inneburit att flera av kvinnorna har varit utanför yrkeslivet under flera år.

Hos de intervjuade som är uppvuxna i Sverige finns en mer komplex problematik, som ofta handlar om sjukdom, missbruk och våld. Till exempel beskrivs fysisk och psykisk sjukdom samt missbruksproblem. Ytterligare en anledning som kommer upp i intervjuerna är våld i nära relationer. Förutom den psykiska press det innebär kan även en skyddad identitet begränsa möjligheterna att på ett smidigt sätt hitta försörjning på den ordinarie arbetsmarknaden.

Kontakten med socialtjänsten uppfattas bland de intervjuade överlag som mycket god, framför allt relationen till den egna handläggaren.

Jobbstimulansen är relativt okänd bland de intervjuade

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 men utan att de i detalj kan beskriva den. Flera har fått jobbstimulansen i flera omgångar och den är på så vis känd sedan tidigare.

Få kände dock till den innan de själva blev aktuella för den och flera är osäkra på om de egentligen har fått jobbstimulans. Som begrepp blandas jobbstimulansen ihop med arbetsmarknadsåtgärder och ersättningar från offentliga aktörer (kommun, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan).

Information om jobbstimulansen har kommit sent

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.

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.

Reglerna för jobbstimulansen är svåra att förstå

Regelverket för kvalificering känner få av de intervjuade till. 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 så lång tid, däremot är det inte tydligt för de intervjuade varför jobb inte premieras direkt.

Att åtgärden bara gäller i 24 månader väcker frågor, framför allt hos några som haft jobbstimulansen av och till under många år. Då dessa intervjuade har anställningar med löner som inte täcker deras försörjning har de haft kontinuerligt behov av försörjningsstöd. De 24 månaderna med jobbstimulansen blir därmed normen för inkomsten, och de 6 månader de inte får jobbstimulans upplevs som ett

obegripligt ”straff”. Givet att standarden för livsföringen sätts under 24-månadersperioden med jobbstimulansen upplevs de påföljande 6 månaderna innan de återigen får stimulansen vara en tuff period.

De intervjuade menar att de skulle arbeta även utan jobbstimulans, men de kan se vissa teoretiska effekter

Det finns en stark önskan bland de intervjuade om att försörja sig själva genom arbete eftersom det upplevs innebära en bättre ekonomisk situation, men också större frihet att styra över och planera sitt liv och sin framtid.

Givet att ett arbete kommer med så många upplevda fördelar är jobbstimulansen inte heller, enligt de intervjuade, en anledning att ta eller behålla ett jobb. De menar att de skulle arbeta även om de inte fick jobbstimulansen. De intervjuade som kan skulle gärna jobba mer, begränsningen beskrivs i stället ofta vara 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.

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 och att ”härda ut” på tråkiga eller dåliga arbetsplatser.

Det ekonomiska tillskottet och principen att få något extra om man jobbar uppskattas av de intervjuade

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. De intervjuade säger att det känns rätt att de som faktiskt jobbar ska få lite mer än de som inte jobbar alls. Att 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 finns också ett symboliskt värde i att belönas när man slutligen lyckats. Eftersom 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 eftersom arbete redan har erhållits när jobbstimulansen väl blivit aktuell.

Jobbstimulansen beskrivs av de intervjuade som ett viktigt ekonomiskt tillskott och värderas högt av dem som får ta del av den. Jobbstimulansen, som för vissa individer och familjer kan uppgå till flera tusen kronor i månaden, beskrivs vara 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 när de det extra tillskottet fördelas inom hushållet.

Praktik och arbetsplatsförlagd utbildning efterfrågas

De intervjuade tillfrågades också kring vilken typ av stöd de skulle vilja ha för att bli helt eller delvis självförsörjande. Eftersom det skiljer vad olika individer ser som sitt främsta hinder i strävan efter att bli självförsörjande, skiljer sig också önskemålen om stöd. Hjälp att hitta ett stadigvarande jobb är dock önskemål nummer ett. Avseende detta 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 språkträning och möjlighet att visa vad man kan.

Några intervjuade nämner även att de skulle önska hjälp med hälsan och att få vård, men de förstår samtidigt att detta är utanför socialtjänstens ansvarsområde. Det nämns även en önskan om hjälp med samordning mellan olika myndigheter och insatser.

6.6 Jobbpremier i Danmark och enligt förslag till riksdagen

Utredningen har i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att det införs en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete. Flera länder har tidigare använt åtgärder som innebär att per-

soner som försörjs med system motsvarande det ekonomiska biståndet, eller arbetslösa generellt, får en bonus eller premie under en viss period om de hittar och tar ett arbete, i syfte att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta (se även avsnitt 6.3.2). I Danmark har man vid flera olika tillfällen använt sådana jobbpremier och i en motion till riksdagen (motion 2020/21:4032) föreslås en jobbpremie som i hög grad liknar den senaste danska jobbpremien.

I detta avsnitt beskrivs de tidigare danska jobbpremierna och förslaget till en jobbpremie i den aktuella motionen till riksdagen.

6.6.1 Danmark har använt jobbpremier vid tre tidigare tillfällen

I Danmark har man sammantaget använt jobbpremier (*jobpræmieordningerne*) vid tre tillfällen. Den första jobbpremien riktades till ensamstående föräldrar och gällde från och med den 1 januari 2011 till och med den 31 december 2012. Den andra jobbpremien riktades till långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd (så kallad konthjälp) och gällde från och med den 1 juni 2012 till och med den 31 maj 2014. För att anses vara en långvarig mottagare av ekonomiskt bistånd krävdes att personen hade varit biståndsmottagare i mer än 47 veckor inom ett år från ett visst datum (som inträffade innan dess att jobbpremien tillkännagavs). Båda dessa jobbpremier innebar att en bonus på 4 procent av månadslönen (före skatt), som högst 600 danska kronor per månad, betalades ut om den arbetslösa fick en reguljär eller subventionerad anställning.²⁹ Att jobbpremien som mest kunde uppgå till 600 danska kronor innebar att jobbpremien nådde ett maximum vid en månadslön på 15 000 danska kronor. Vid denna månadsinkomst slutade premien att öka för att i stället (i procentuella termer) börja minska. Bonusen betalades ut direkt och automatiskt via skattesystemet, och stora insatser gjordes för att informera om insatsen.

En ytterligare jobbpremie infördes den 1 april 2017, och gällde till och med den 31 mars 2019. I detta fall riktades jobbpremien till långtidsarbetslösa mottagare av arbetslöshetsersättning med mera

²⁹ I maj 2024 motsvarade 600 danska kronor drygt 900 svenska kronor (kursen var 2024-05-23 1,56 DKK/SEK).

respektive långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd med mera.³⁰ Mer specifikt var bonusen avsedd för personer som vid en viss tidpunkt (som inträffade innan dess att jobbpremien tillkännagavs) hade mottagit ekonomiskt bistånd med mera i minst 47 av de senaste 52 veckorna och för långtidsarbetslösa som mottagit arbetslöshetsersättning med mera i minst 71 av de senaste 78 veckorna. Grupperna benämns härnäst som mottagare av ekonomiskt bistånd respektive långtidsarbetslösa. Denna jobbpremie var förknippad med en större bonus än i de två tidigare fallen. I detta fall uppgick jobbpremien till 10 procent av arbetsinkomsten upp till maximalt 2 500 danska kronor per månad under maximalt 18 månader. I detta fall ökade alltså jobbpremien till och med en månadslön på 25 000 danska kronor. Som arbete räknades egenföretagande, anställning i reguljärt arbete och subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning (*flexjob*). Premien bortsågs från när behov av ekonomiskt bistånd beräknades.

Rosholm och Svarer (2020) finner att ungefär 57 000 individer tog del av en jobbpremie under 2017–2019, varav cirka 51 000 tillhörde gruppen med ekonomiskt bistånd med mera. Totalt sett var det en högre andel av dem som var kvalificerade som fick ett arbete – och därmed del av jobbpremien – bland dem som var långtidsarbetslösa (78 procent) än bland dem som kvalificerat sig via mottagande av ekonomiskt bistånd (35 procent). För biståndsmottagarna var sannolikheten att få sysselsättning och jobbpremie högre om personen var gift, hade högre utbildningsnivå, högre tidigare sysselsättningsgrad och hade bedömts stå till arbetsmarknadens förfogande. Den genomsnittliga jobbpremien var betydligt lägre för biståndsmottagarna än för de långtidsarbetslösa (cirka 14 000 jämfört med 25 000 danska kronor).

De danska jobbpremiernas sysselsättningseffekter har utvärderats vid flera tillfällen. Resultaten från dessa utvärderingar redogörs för i avsnitt 6.3.2.

³⁰ I gruppen med ekonomiskt bistånd med mera ingår utöver de med *integrationsydelse*, *uddannelseshjælp* eller *kontanthjælp* (ekonomiska bistånd) även några andra grupper, till exempel de som mottog *revalideringsydelse* (rehabiliteringsersättning) och *sygedagpenge* från kommunen (ersättning vid sjukdom). I gruppen med arbetslöshetsersättning med mera ingår utöver de med *arbejdsløshedsdagpenge* (arbetslöshetsersättning) även några andra grupper, till exempel de som mottog *feriedagpenge* eller *midlertidig arbejdsmarkedsydelse* (semesterersättning eller tillfällig arbetsmarknadsersättning). Se Rosholm och Svarer (2020) för en fullständig redogörelse av ingående grupper.

6.6.2 Jobbpremie enligt förslag i motion 2020/21:4032

Motion till riksdagen 2020/21:4032 föreslår att en jobbpremie ska införas. Enligt motionen ska jobbpremien gälla under två år och innebära att alla som har varit arbetslösa mer än ett år och som börjar arbeta får en skattefri jobbpremie på 10 procent av bruttolönen. Maximalt stöd är 2 500 kronor per månad och maximalt antal månader är 18. Att stödet är maximalt 2 500 kronor innebär att ytterligare bonus inte ges på månadsinkomster över 25 000 kronor. Premien ska gå att kombinera med nystartsjobb, men inte med arbetsmarknadspolitiska program som anvisats av Arbetsförmedlingen. Jobbpremien ska enligt förslaget endast gälla under en tvåårsperiod. Det framgår inte av förslaget om jobbpremien ska undantas vid bedömning av behov av ekonomiskt bistånd.

6.6.3 Det finns stora likheter mellan den i motionen föreslagna jobbpremien och den danska jobbpremien under 2017–2019

I motionen hänvisas till de danska jobbpremierna. Utredningen kan konstatera att motionens förslag i mycket hög utsträckning påminner om den danska jobbpremien 2017–2019, men att det finns några mindre skillnader (se tabell 6.1 för en jämförelse).

Tabell 6.1 Jämförelse mellan den danska jobbpremien 2017–2019 och förslaget i motion 2020/21:4032

	Dansk jobbpremie 2017–2019	Jobbpremie enligt motion 2020/21:4032
Målgrupp	Personer som mottagit ekonomiskt bistånd m.m. i minst 47 av de senaste 52 veckorna och för långtidsarbetslösa som mottagit arbetslöshetsersättning m.m. i minst 71 av de senaste 78 veckorna.	Alla som har varit arbetslösa mer än ett år
Ersättningsens storlek	10 procent av bruttoinkomsten (skattefritt)	10 procent av bruttoinkomsten (skattefritt)
Tak	2 500 DKK	2 500 SEK
Lön för maximalt belopp	25 000 DKK	25 000 SEK
Undantas vid beräkning av ekonomiskt bistånd	Ja	Framgår inte

	Dansk jobbpremie 2017–2019	Jobbpremie enligt motion 2020/21:4032
Maximalt antal månader som premien kan erhållas	18	18
Period då insatsen är i kraft	Tillfällig under två år	Tillfällig under två år
Godkända typer av sysselsättning	Egenföretagande eller anställning i reguljärt arbete eller subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning (flexjob)	Reguljär sysselsättning och nystartsjobb
Ger insatser som anvisats av arbetsförmedlingen rätt till jobbpremien?	Nej	Nej

Källor: Motion till riskdagen 2020/21:4032; Rosholm och Svarer (2020) och <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2017/287>.

Avseende belopp och varaktighet är förslagen identiska, förutom att de är uttryckta i danska respektive svenska kronor. Vissa mindre skillnader finns avseende vad som anses utgöra sysselsättning. Angående subventionerade anställningar är den danska premien något mer restriktiv än den i motionen. I Danmark ingick endast subventionerade anställningar riktade mot personer med funktionsnedsättning, medan det enligt motionens förslag ingår nystartsjobb, vilka alla långtidsarbetslösa (arbetslös i minst ett år för personer 25 år och äldre och 6 månader för personer 20–24 år gamla) och nyanlända är berättigade till. I det danska förslaget inkluderas egenföretagande, medan detta inte specificeras i motionens förslag där man endast anger att individen ska uppnå sysselsättning. I normala fall ingår egenföretagande i definitionen av sysselsättning. En annan skillnad avser tiden som krävs utan arbete för att vara berättigad till jobbpremien. I motionens förslag är det ett år för alla arbetslösa, medan man i det danska exemplet gjorde skillnad på dem med ekonomiskt bistånd respektive arbetslöshetsersättning. För den senare gruppen krävs längre tid utan arbete än i motionens förslag.

6.7 Andra sätt att öka drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare

I detta kapitel diskuteras jobbstimulansen och jobbpremier, vilka båda syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. I kapitel 7 behandlas bidragstaket och i kapitel 10 begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll, som också syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna. I detta avsnitt lyfter utredningen två andra åtgärder för att öka drivkrafterna att arbeta för personer med ekonomiskt bistånd.

Dessa två åtgärder diskuteras kortfattat och ofullständigt. Det första förslaget avser en individualisering av det ekonomiska biståndet, vilket behöver utredas noga innan ställning kan tas för eller emot ett sådant förslag. Det andra alternativet, som avser krav på aktivitet, har utretts inom en så kallad bokstavsutredning (S 2022:E).³¹ Utredningen tar inte ställning för eller emot de olika åtgärderna.

I avsnittet beskrivs även mycket kortfattat ett antal andra sätt att öka drivkrafterna, både inom och utanför regelverket för ekonomiskt bistånd.

6.7.1 Individualisering av det ekonomiska biståndet

Inom ekonomiskt bistånd är hushållet den ekonomiska enheten, i kontrast till många andra bidragssystem som i stället bygger på individen. Enligt äktenskapsbalken ska makarna, var och en efter sin förmåga, bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och personliga behov ska tillgodoses.³² Sambor har ingen legal underhållsskyldighet gentemot varandra, men likställs ändå vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd med gifta och registrerade partners.³³

En individualisering av det ekonomiska biståndet skulle innebära att behovsprövningen sker enskilt för varje individ i stället för avseende hushållet som helhet. Det innebär mer konkret att vid bedömning av behovet av ekonomiskt bistånd skulle individens inkomster och försörjningsbehov beaktas enskilt.

³¹ S 2022:E Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd.

³² Se 6 kap. 1 och 2 §§ Äktenskapsbalken.

³³ RÅ 85 2:1.

Eftersom problem med ekonomiska drivkrafter främst förekommer inom sammanboende hushåll, medför en sådan förändring förbättrade ekonomiska drivkrafter (se följande avsnitt).

En individualisering kan utformas på många olika sätt, men det finns inget hinder mot att det fortsatt skulle ge mer per person till ensamstående hushåll. Hur det utformas påverkar såklart i vilken mån olika personer vinner eller förlorar ekonomiskt på det, men en individualisering behöver inte i sig få negativa effekter på biståndsmottagarnas ekonomiska standard.

En individualisering kan potentiellt lösa stora delar av problemen med bristande ekonomiskt utbyte

I många fall kan problem med bristande ekonomiskt utbyte av arbete inom det ekonomiska biståndet hänföras till behovsprövningen på hushållsnivå. Som beskrivs i kapitel 5 och i avsnitt 6.4.2 är det i sammanboende hushåll (där ingen arbetar i utgångsläget) de ekonomiska drivkrafterna främst förväntas vara bristfälliga. I de ensamstående hushållen är det ekonomiska utbytet ofta relativt högt, förutom om hushållet inkluderar många barn. Det är få biståndsmottagare som är ensamstående och har många barn (se tabell 4.1), medan mer än en fjärdedel av biståndsmottagarna är sammanboende (se figur 4.1). Mot denna bakgrund skulle en individualisering kunna lösa stora delar av problemet med bristande ekonomiskt utbyte av arbete inom ekonomiskt bistånd.

En individualisering kan också innebära att det blir mindre ekonomiskt ofördelaktigt när en vuxen i ett hushåll, där ingen i utgångsläget har annan inkomst, vill börja studera med studiemedel. I dagens system kan det innebära att inget ekonomiskt bistånd ges till hushållet, medan i ett individualiserat system är det endast biståndet för den ene vuxne som kan komma att påverkas.

Tidigare närliggande erfarenheter indikerar att en individualisering potentiellt skulle kunna öka sysselsättningen bland främst kvinnor

En parallell kan göras till tidigare reformer i Sverige som inneburit att man gått från att se hushållet som enhet till ett individuellt perspektiv.

År 1971 gick Sverige över från sambeskattnings till särbeskattnings. Det innebar att makarnas arbetsinkomster efter reformen separerades innan de beskattas, vilket i praktiken innebar att gifta kvinnor fick ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta. En utvärdering av reformen indikerar att den också ledde till en ökning i kvinnors sysselsättningsgrad (se Selin 2014).

År 1997 individualiserades inkomstprövningen av bostadsbidraget, vilket ökade de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för den make som saknar arbetsinkomster i ett hushåll med en arbetande. Även denna reform ökade sysselsättningen för kvinnor, främst kvinnor med låg intjänandeförmåga (se, till exempel, Bastani m.fl. 2016).

Etableringsreformen 2010 innebar bland annat att ersättningen vid deltagande i programmet individualiserades och att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret från kommunerna. Det finns vissa indikationer på att individualiseringen kan ha haft positiva effekter för kvinnors deltagande i programmet, som i sin tur kan ha ökat sysselsättning och löneinkomster.³⁴ Det kan även noteras att i slutbetänkandet av utredningen om En målstyrd integrationspolitik (SOU 2024:41) föreslås, bland annat mot bakgrund av dessa resultat, att även etableringstillägget ska individualiseras.

Det finns således sammantaget flera tidigare svenska erfarenheter av att en individualisering av system kan ge positiva arbetsutbuds- och sysselsättningseffekter för kvinnor.

³⁴ Bratu m.fl. (2023) finner att etableringsreformen innebar ett ökat programdeltagande och ökad sysselsättning för kvinnor. Författarna noterar att de ekonomiska drivkrafterna att delta i programmet sannolikt ökade för sammanboende kvinnor och att deltagande i program ökade som mest för denna grupp. Detta kan eventuellt ses som en indikation på att individualiseringen bidrog till ett ökat programdeltagande, och på sikt till ökad sysselsättning.

Frågan om ett individualiserat bistånd är inte ny

Flera partier har tidigare fört fram att de vill utreda frågan om en individualisering av försörjningsstödet.³⁵ Sveriges kommuner och regioner nämner i en skrivelse från 2021 att ett individualiserat bistånd har fördelar för individen och för samhället ur ett jämställdhetsperspektiv och för den individuella friheten, men kan också komma att ge ökade kostnader för det ekonomiska biståndet och skulle innebära en ansvarsförflyttning av försörjningsansvaret.³⁶

En individualisering skulle potentiellt även kunna leda till vissa administrativa förenklingar och ökad individuell frihet

Om de bristande ekonomiska drivkrafterna hanteras genom en individualisering finns troligen inget eller mycket litet behov av specialregler, så som jobbstimulans eller jobbpremie. Det förväntas underlätta handläggningen och göra regelverket enklare att förstå.

En individualisering innebär även att det blir mindre skillnad mellan att vara sammanboende eller inte när den ene har en annan inkomst än ekonomiskt bistånd. Det betyder att det spelar mindre roll för biståndets storlek vilken relation de två vuxna i ett hushåll har till varandra, och således kan det förväntas leda till mindre omfattande problem med skenskilmässor och att bestämma förhållandestatus. Dessutom uppstår inga negativa ekonomiska effekter för individen av att bli sambo.

Ett individualiserat system kan även innebära en större ekonomisk frihet för individen. Det medför också i större utsträckning att sanktioner faller på den individ som missköter sig.

Ökade kortsiktiga kostnader och inte säkert att det löser alla eventuella problem med bristande vilja

Den kanske viktigaste invändningen mot en individualisering är ökade kostnader. I ett individualiserat system kommer en person som bor med en annan vuxen som har inkomster över norm, fortsatt få bistånd upp till norm. Kostnaden ökar således för denna typ av hushåll,

³⁵ För en sammanställning kring partiernas inställning till frågan 2022, se Langseth (2022).

³⁶ Sveriges kommuner och regioner (2021), skrivelse ärendenummer 21/00040–10.

givet att nivåerna per individ är på samma nivå som i dagens system. De mer långsiktiga totala kostnaderna i ekonomin kan dock vara både högre och lägre, beroende på hur stora effekter de ökade ekonomiska drivkrafterna får på antalet biståndsmottagare. Noteras kan att jobbstimulans redan i dag medför en viss ökning av den maximala disponibla inkomsten som berättigar till försörjningsstöd i hushåll där en eller två personer arbetar.

En annan invändning är att det inte är säkert att det löser alla problem med bristande vilja eller ekonomiska drivkrafter. I den mån biståndsmottagare tycker att de lever tillräckligt bra på biståndet och inte behöver en bättre ekonomi kan biståndsmottagare fortsatt välja bort arbete trots att arbete skulle ge en högre disponibel inkomst (se vidare avsnitt 6.3.1). Det är således inte säkert att ett potentiellt problem med bristande vilja kopplat till ekonomiska drivkrafter löses, genom att problemet med bristande ekonomiskt utbyte av arbete löses.

En ytterligare aspekt som behöver beaktas är att makar har försörjningsplikt för varandra och att detta träder in före rätten till ekonomiskt bistånd.

6.7.2 Aktivitetskrav eller aktivitetsplikt

Genom ett aktivitetskrav eller en aktivitetsplikt ställs krav på alla biståndsmottagare som kravet riktas mot att delta i insatser för att ha rätt till ekonomiskt bistånd. Ett krav på aktivering av biståndsmottagare innebär att biståndsmottagare i högre grad kommer att delta i olika insatser. Deltagande i insatser kan öka möjligheterna att arbeta, men det kan också påverka viljan att arbeta genom att det kan upplevas som mindre tilltalande att inte arbeta när det inte längre är möjligt att inte delta i någon form av daglig aktivitet. Aktivitetskrav eller aktivitetsplikt är således ett alternativt sätt att öka viljan att arbeta bland biståndsmottagare, utan att förändra det ekonomiska utbytet av arbete.

Både viljan och möjligheten att arbeta påverkas genom samma åtgärd, och svartarbete försvåras

Ett krav på aktivitet kan påverka både viljan och möjligheten att arbeta. Optimalt utformade aktiviteter innebär att den som behöver hjälp för att kunna få arbete får insatser som ökar möjligheterna att få arbete, medan insatserna kan vara billiga, tråkiga och utan större innehåll för den som endast saknar vilja och motivation att arbeta. I det senare fallet är deras enda syfte att frånta eller konfiskera fritid för att öka viljan att arbeta. I praktiken kommer det dock i flera fall vara svårt att avgöra vem som saknar vilja och vem som saknar möjlighet.

När fritid konfiskeras är det även svårt att svartarbeta och samtidigt motta ekonomiskt bistånd. Det bör därför vara ett effektivt verktyg mot svartarbetande biståndsmottagare.

Risk för inlåsning och höga kostnader

En invändning mot ett krav på aktiviteter är att det kan innebära stora kostnader att anordna aktiviteter. Om ett optimalt system används, där aktiviteterna är billiga och tråkiga för den som endast saknar vilja, blir den totala kostnaden lägre, men ändå potentiellt hög. I den mån det påverkar antalet som lämnar bistånd kan dock den långsiktiga offentligfinansiella effekten vara både positiv och negativ.

Viss aktivering medför även en risk för inlåsning, i termer av att det tar längre tid till arbete, till följd av att personen inte söker arbete lika aktivt under insatsens gång. Om inlåsningseffekten är stor kan den dominera den positiva effekten, vilket medför negativa effekter totalt sett. Den begränsade forskning som finns avseende kommunal aktivering av biståndsmottagare indikerar dock att nettoeffekten är omkring noll för biståndsmottagare som helhet, och positiv för vissa delgrupper (se avsnitt 15.6). Kommunal aktivering genom kommunala arbetsmarknadsanställningar på en skapad arbetsplats utanför den ordinarie kommunala verksamheten gav dock negativa effekter i en tidigare insats i Stockholm (se avsnitt 15.6).

Aktivitetsplikt eller aktivitetskrav har utretts

Regeringskansliet beslutade den 28 april 2022 att ge en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen. Aktivitetsplikt skulle enligt uppdraget riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd.

Uppdraget förändrades den 24 mars 2023. Efter ändringen var utredarens uppdrag att, i stället för att utreda en aktivitetsplikt för personer som uppbär försörjningsstöd, utreda ett aktivitetskrav. Förändringen av uppdraget innebar även att krav på aktivitet ska riktas mot alla med försörjningsstöd, inte enbart till arbetslösa mottagare av försörjningsstöd, samt att omfattningen i aktiviteterna ska motsvara den enskildes arbetsförmåga. Utformningen av förslaget redovisas i promemorian *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet*.³⁷ Förslagen beskrivs i korthet i avsnitt 3.4.2.

6.7.3 Andra tänkbara sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom det ekonomiska biståndet

Det finns potentiellt fler alternativa sätt att öka drivkrafterna att arbeta inom försörjningsstödet. Tre sådana alternativ är förändringar avseende beräkning av inkomster när hushållet är tillfälligt självförsörjande, socialt frikort och ökade sanktionsmöjligheter.

Om ett hushåll som mottar ekonomiskt bistånd blir självförsörjande genom arbete under en kort period, kommer den del av inkomsten som överstiger normen under denna period att avräknas som inkomst vid en ny ansökan om försörjningsstöd. Det innebär att det i ett kortsiktigt perspektiv inte lönar sig ekonomiskt att ta ett sådant arbete. En kommun i utredningens kommunala nätverk lyfte fram att det förekommer att biståndsmottagare avstår från att ta kortvariga anställningar, till exempel säsongsarbeten, till följd av detta. En förändring av detta beräkningssätt skulle leda till ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta, men strider samtidigt mot principen att personer har en skyldighet att planera för sin framtida försörjning.

³⁷ Ds 2024:29.

Det sociala frikortet är ett danskt system som ger personer med särskilda sociala problem (exempelvis hemlöshet, missbruksproblem eller psykisk sjukdom) möjlighet att tjäna upp till omkring 40 000 danska kronor per kalenderår skattefritt och utan att inkomsten räknas av från ekonomiskt bistånd och andra inkomstberoende offentliga förmåner.³⁸ Att inkomsten från arbete inte räknas av från det ekonomiska biståndet påminner om jobbstimulansen. En skillnad jämfört med jobbstimulansen är att det sociala frikortet riktas mot personer med sociala problem, medan jobbstimulansen riktas mot långvariga biståndsmottagare. En annan skillnad är att med det sociala frikortet undantas hela inkomsten upp till ett tak, medan i jobbstimulansen undantas 25 procent av nettoinkomsten utan ett tak.

Vissa kommuner inom det kommunala nätverket har framfört att de anser att den viktigaste åtgärden avseende drivkrafter att arbeta inom försörjningsstödet är bättre och tydligare sanktionsmöjligheter. Utredningen delar uppfattningen att det är viktigt att det finns goda och tydliga sanktionsmöjligheter för att de krav som ställs på biståndsmottagarna ska kunna upprätthållas. Detta gäller i än högre grad vid ett eventuellt införande av en aktivitetsplikt eller aktivitetskrav. Utredningen konstaterar samtidigt att nuvarande regelverk ger sanktionsmöjligheter och att det finns kunskapsstöd som ger vägledning kring hanteringar av sanktioner till hushåll med försörjningsansvar för barn. Det behövs därför bättre kunskap om varför och på vilket sätt sanktionsmöjligheterna upplevs bristfälliga bland vissa kommuner, för att kunna säga något mer kring detta.

6.7.4 Förändringar utanför regelverket för ekonomiskt bistånd

Slutligen noteras att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta även kan påverkas av förändringar i andra regelverk än regelverket för ekonomiskt bistånd. Till exempel ger lägre direkt beskattning av arbete högre disponibla inkomster vid en given lönenivå, och medför således att det blir mer, eller oftare, ekonomiskt lönsamt för biståndsmottagare att börja arbeta. Införandet av, och förstärkningar av, jobbskatteavdraget är exempel på skatteåtgärder som medfört ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmot-

³⁸ För en beskrivning av socialt frikort i Danmark se www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/socialt-frikort, hämtad 2024-04-19.

tagare. Eftersom ekonomiskt bistånd inte beskattas, ökar det ekonomiska utbytet vid alla sänkningar av förvärvsinkomstbeskattningen, så länge de träffar inkomstnivåer som är aktuella för målgruppen. För att få effekt behöver således eventuella skattesänkningar riktas mot låga förvärvsinkomster, till exempel höjt grundavdrag eller förstärkningar av jobbskatteavdraget vid låga inkomster. En nackdel med detta är att det är offentligfinansiellt kostsamt eftersom alla, eller stora delar av dem, med förvärvsinkomster eller arbetsinkomster får del av sänkningarna, samtidigt som effekten bland biståndsmottagare är osäker.

Vidare kan konstateras att för storleken på de ekonomiska drivkrafterna i ekonomin i sin helhet spelar det inte bara roll hur drivkrafterna ser ut inom olika bidrags- och ersättningssystem, utan också hur många som försörjs inom respektive system. Om inte det ekonomiska biståndet görs om i grunden kommer det alltid finnas en inbyggd problematik avseende ekonomiska drivkrafter i detta system, dels mot bakgrund av att behovsprövningen sker på hushållsnivå, dels eftersom det utgör ett yttersta skyddsnät. En strategi för att öka drivkrafterna i ekonomin i sin helhet kan då gå ut på att så få som möjligt ska försörjas med ekonomiskt bistånd och att fler försörjs med andra ersättningar. Detta kan göras på många olika sätt, till exempel genom lägre nivåer på normen för försörjningsstöd eller högre nivåer inom andra ersättningssystem, så som bostadsbidrag, etableringsersättning och aktivitetsstöd. Utredningen tar inte ställning för eller emot sådana alternativ, men konstaterar att det kan vara viktigt att även beakta hur många som försörjs inom respektive system.

6.8 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller det övergripande uppdraget om ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för individer med ekonomiskt bistånd, uppföljning av jobbstimulansen och uppdraget att införa en jobbprenie.

6.8.1 Forskning indikerar att ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta kan förkorta tiden med bistånd, men det finns även negativa bieffekter

Det finns ett fåtal relevanta effektutvärderingar av förändrade ekonomiska drivkrafter att arbeta inom ekonomiskt bistånd. Ett antal utvärderingar indikerar att *sänkta nivåer* på ersättningen överlag ökade sysselsättningen kortsiktigt, men inga effekter har noterats för individerna på lång sikt. Resultaten innebär sammantaget att de sänkta ersättningsnivåerna ledde till att tiden till arbete förkortades för vissa biståndsmottagare. I flera studier har det även påvisats att lägre ersättningsnivå kan ha negativa bieffekter, så som ökad kriminalitet samt försämrade kunskaper och utbildning bland barn.

Ett par studier indikerar att system liknande jobbstimulansen i andra länder har haft positiva effekter för kvinnor respektive ensamstående kvinnor med utländsk bakgrund. Däremot indikerar europeiska utvärderingar att tidigare (tillfälliga) jobbpremier inte har haft några sysselsättningseffekter för biståndsmottagare.

Kvinnors och mäns reaktioner skiljer sig åt enligt studierna. Genomgående uppvisar kvinnorna i de beskrivna studierna en högre känslighet för ekonomiska drivkrafter, men det tar sig olika uttryck. Avseende system liknande jobbstimulansen i Finland och Nederländerna ökade sysselsättningen endast för kvinnor. Avseende de kraftiga sänkningarna av biståndet till flyktingar i Danmark ökade sysselsättningen mindre för kvinnor än för män, samtidigt som lägre drivkrafter att delta i integrationsprogram ledde till kraftigt minskat deltagande i sådana program och i arbetskraften bland kvinnor.

Utredningens slutsats är att befintlig forskning indikerar att lägre ersättningsnivåer kan leda till att de som har möjlighet att arbeta snabbare lämnar bistånd för arbete, och således att biståndstiden förkortas, men att det även kan resultera i negativa bieffekter så som ökad kriminalitet. Kortare genomsnittliga biståndstider medför ett minskat biståndsmottagande i ekonomin i sin helhet även på längre sikt.

Utredningen konstaterar vidare att det finns visst forskningsstöd för positiva effekter av jobbstimulanser för grupper av kvinnor, men att jobbpremier för biståndsmottagare inte har haft några effekter enligt tidigare studier.

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

Ekonomiska drivkrafter kan påverka i vilken mån ett jobberbjudande accepteras, men även hur intensivt arbete söks och motivationen att delta i olika typer av insatser som så småningom kan leda fram till ett arbete. Målgruppen för åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare består således av biståndsmottagare som har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta och som antingen har möjlighet att arbeta i utgångsläget eller som genom ökad motivation att delta i insatser kan få möjlighet att arbeta.

Illustrativa beräkningar indikerar att antalet biståndsmottagare som har möjlighet att arbeta och bristande ekonomiska drivkrafter sannolikt utgör en relativt liten andel. Hur många som har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta, och som genom ökad motivation att delta i insatser kan få möjlighet att arbeta, går inte att avgöra. Hur många det är beror både på biståndsmottagarnas förutsättningar och i vilken mån ändamålsenliga insatser finns tillgängliga för gruppen. En mycket stor majoritet av kommunerna bedömer dock att det är ett problem med bristande motivation att delta i kommunens insatser bland biståndsmottagarna, vilket kan ses som en indikation på att antalet kan vara betydande.

Utredningens slutsats är att det troligen är en liten andel av biståndsmottagarna som i utgångsläget har både möjlighet att arbeta och bristande ekonomiska drivkrafter, och således kan påverkas kortsiktigt av ökade ekonomiska drivkrafter, men att fler kan påverkas i ett mer långsiktigt perspektiv.

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

Jobbstimulansen ökar det ekonomiska utbytet av att arbeta, men i vilken mån detta leder till ökad sysselsättning är en empirisk fråga. Det är dock inte möjligt att göra en trovärdig effektvärdering av jobbstimulansen. Detta eftersom det inte går att skapa en trovärdig jämförelsegrupp vare sig baserat på skillnader före och efter refor-

men, utifrån kvalificeringsregler eller baserat på skillnader mellan kommuner och olika grupper. De viktigaste orsakerna 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 faktiskt fick ta del av jobbstimulansen. Det är inte heller möjligt att genomföra trovärdiga beräkningar i arbetsutbudsmodellen i Fasit.

Eftersom det inte är möjligt att göra en effektutvärdering har i stället en deskriptiv beskrivning av jobbstimulansen, löneinkomster och ekonomiskt bistånd gjorts, i syfte att illustrera möjliga konsekvenser av jobbstimulansen. Denna beskrivning visar att det för gruppen i stort är ovanligt att kombinera lönearbete och ekonomiskt bistånd, och att de som ändå gör det gör det under en kortare period. En slutsats utifrån detta är att jobbstimulansen som helhet har begränsad ekonomisk betydelse, och att det således är osannolikt att jobbstimulansen har betydande effekter på den totala sysselsättningen i samhället.

Samtidigt noteras att jobbstimulansen kan vara betydelsefull för den relativt begränsade grupp som faktiskt tar del av den. Det finns även hushållstyper där jobbstimulansen är av större vikt eftersom man oftare kombinerar löneinkomst med ekonomiskt bistånd, främst i sammanboende hushåll med barn. Det går inte heller att utifrån den deskriptiva analysen utesluta att jobbstimulansen är kostnads-effektiv.

6.8.4 Kommunerna upplever att jobbstimulansen är betungande att handlägga och medför extra administrativa kostnader

Den bild som ges av svaren i kommunenkäten och utredningens möten med kommunnätverket är att svårigheter med handläggningen av jobbstimulansen främst handlar om att det är svårt och tidskrävande att avgöra vem som är kvalificerad för jobbstimulansen. Detta gäller i synnerhet för biståndsmottagare som flyttar mellan kommuner och stadsdelar. Drygt hälften av de svarande kommunerna i kommunenkäten bedömer att det i stor utsträckning är en utmaning att fastställa om personer som flyttar mellan kommuner och/eller stadsdelar är kvalificerade. I vissa fall kan handläggaren behöva gå tillbaka till när jobbstimulansen infördes

år 2013 för att avgöra om biståndsmottagaren är i en kvalificeringsperiod eller i en period med rätt till jobbstimulans (stimulansperiod).

Ett sätt att underlätta handläggningen som kommunerna använder är automatisering. Drygt hälften av de svarande kommunerna i kommunenkäten har en helt eller delvis automatiserad handläggning av jobbstimulansen, för övriga sker handläggningen helt manuellt.

Den administrativa kostnaden förknippad med jobbstimulansen handlar dock inte enbart om själva handläggningen av jobbstimulansen. Många kommuner i nätverket lyfter fram att den kanske största kostnaden handlar om att fler blir kvar i bistånd. Som beskrivs i avsnitt 6.5.2 (och 5.4.1) ökar inkomstgränsen för rätt till försörjningsstöd vid arbete till följd av jobbstimulansen, vilket medför fler biståndsmottagare.

Illustrativa beräkningar, baserade på nätverkskommunernas uppskattning av tidsåtgång för olika moment i handläggningen av jobbstimulansen och på ett antal antaganden, indikerar att den totala administrativa kostnaden för Sveriges alla kommuner förknippad med jobbstimulansen kan vara i storleksordningen 60 miljoner kronor per år (beräkningarna avser år 2022). Det motsvarar 0,4 procent av den totala kostnaden för ekonomiskt bistånd och uppskattningsvis 1 700 kronor per månad och person med pågående jobbstimulans.

Utredningen konstaterar sammantaget att många kommuner upplever administrationen kring jobbstimulansen som tidskrävande och krånglig, och att tiden hellre skulle läggas på biståndsmottagare med upplevt större behov av hjälp. De illustrativa beräkningarna indikerar samtidigt att den administrativa kostnaden förknippad med jobbstimulansen troligen är liten i förhållande till den totala kostnaden för ekonomiskt bistånd. I förhållande till antalet med jobbstimulans är den uppskattade administrativa kostnaden dock inte försumbar.

6.8.5 Kommunernas information om jobbstimulansen varierar och en fjärdedel informerar inte alls eller endast i samband med arbete

När och hur ofta kommunerna informerar om jobbstimulansen varierar tydligt mellan kommunerna, och det kan även variera inom kommunerna beroende på handläggare. Av utredningens kommunenkät framgår att en tredjedel av kommunerna informerar vid första besöket eller strax därefter och/eller efter ett antal möten. En fjärde-

del av kommunerna informerar inte alls eller endast i samband med att biståndsmottagaren får arbete. En majoritet av kommunerna i kommunenkäten, sex av tio, informerar endast vid ett av de angivna tillfällena eller inte alls, resten informerar vid två eller fler tillfällen.

Vissa kommuner i utredningens nätverk upplever att det kan vara svårt för biståndsmottagarna att förstå regelverket och hur jobbstimulansen fungerar. Det kan innebära att även om kommunerna informerar om den är det inte säkert att alla biståndsmottagare har förstått informationen fullt ut. Bilden av i vilken mån biståndsmottagarna känner till jobbstimulansen varierar dock mellan kommunerna.

Utredningen konstaterar att kommunernas information om jobbstimulansen är mycket varierande och att en fjärdedel av kommunerna inte alls informerar eller gör det först i samband med att en biståndsmottagare får ett arbete. För biståndsmottagare i dessa kommuner kan jobbstimulansen inte påverka deras vilja att arbeta, om de inte fått kännedom om jobbstimulansen på annat håll eller har haft den tidigare.

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

De djupintervjuade biståndsmottagarna uppfattar att de informerats om jobbstimulansen antingen i samband med att de fick sina arbeten, alternativt strax innan eller efter. Det är ingen av de intervjuade 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 arbete.

Bara ett fåtal av de djupintervjuade biståndsmottagarna 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 men utan att de i detalj kan beskriva den. De intervjuade upplever att reglerna för jobbstimulansen är svåra att förstå, i synnerhet avseende att man endast kan få jobbstimulansen i två år och sedan behöver kvalificera sig igen.

De intervjuade biståndsmottagarna menar att de skulle arbeta även om de inte fick jobbstimulansen. Givet att ett arbete kommer med många upplevda fördelar är jobbstimulansen inte, enligt dem, en anledning att ta eller behålla ett jobb. 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 och att ”härda ut” på tråkiga eller dåliga arbetsplatser.

Jobbstimulansen uppfattas av alla intervjuade biståndsmottagare – såväl de som säger att de har fått den och de som inte säger sig ha fått den – som en bra idé. Det ekonomiska tillskottet och principen att få något extra om man jobbar uppskattas av de intervjuade.

6.8.7 En jobbstimulans utan kvalificerings- och stimulansperiod har vissa fördelar

Av förarbeten framgår att syftet med en kvalificeringsperiod (sex månader) är att jobbstimulansen i första hand ska nå personer med risk för långvariga biståndsbehov. Motiveringen till den begränsade stimulansperioden (24 månader) är att undvika inlåsnings effekter och att jobbstimulansen inte ska utgöra ett permanent inkomststöd.

Samtidigt är kvalificerings- och stimulansreglerna förknippade med vissa utmaningar. Kommunerna beskriver att den främsta utmaningen vid handläggning av jobbstimulansen är kopplad till att avgöra när och om den biståndssökande är kvalificerad. Kommunerna beskriver även att det kan vara svårt för biståndsmottagarna att förstå hur jobbstimulansen fungerar, med tanke på hur komplicerat regelverket är, och att de får hantera många frågor när stimulansperioden tar slut. De intervjuade biståndsmottagarna upplever att det är svårt att förstå varför jobbstimulansen plötsligt försvinner efter två år, och varför skillnad görs mellan att få arbete direkt jämfört med efter ett halvår.

Som beskrivs i avsnitt 6.5.2 innebär jobbstimulansen att alla biståndsmottagare har ett ekonomiskt utbyte av att arbeta, så länge de kan ta del av jobbstimulansen. I den mån de inte är kvalificerade eller befinner sig utanför stimulansperioden, kvarstår problemet med obefintligt ekonomiskt utbyte av att arbeta för vissa biståndsmottagare.

Utredningen konstaterar att en jobbstimulans utan begränsningar avseende kvalificering och stimulansperiod innebär ett betydligt enklare regelverk och att det *alltid* skulle finnas ett ekonomiskt utbyte av att gå från biståndsmottagande till arbete på minst 25 procent av nettolönen. Det skulle troligen även innebära mindre betungande handläggning för kommunerna, och en mer begriplig utformning för biståndsmottagarna. Mot detta ska bland annat vägas de skäl för kvalificerings- och stimulansperiod som lyfts fram i förarbeten (riktas mot långvarigt biståndsmottagande, mindre inlåsnings effekter och ska inte utgöra ett permanent inkomststöd), och ökade direkta kostnader när fler är kvalificerade.

6.8.8 Jobbpremiens förhållande till jobbstimulansen

Vid införande av en jobbpremie behöver förhållandet till jobbstimulansen beaktas. När jobbstimulansen infördes innebar den en förändring av beräkningsgrunden för ekonomiskt bistånd (den särskilda beräkningsregeln). Regeln innebär mer specifikt att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.³⁹ Jobbstimulansen gäller under två år. Därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att jobbstimulansen ska gälla igen. En förutsättning för att jobbstimulans ska kunna erhållas är således att mottagaren samtidigt uppbär försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Enligt utredningens direktiv ska emellertid möjligheten att införa en jobbpremie för den som *går från försörjningsstöd till arbete* utredas. Det innebär att jobbpremien förutsätts utgå först när hushållet inte längre motar försörjningsstöd.

Utredningen konstaterar att det är möjligt att införa en jobbpremie som utgör ett slags komplement till jobbstimulansen. Jobbpremien förutsätts bli gällande först när sökanden inte längre får försörjningsstöd, och således inte längre har möjlighet att få jobbstimulans.

³⁹ 4 kap. 1 b § SoL.

6.8.9 Det finns även andra sätt att öka biståndsmottagares drivkrafter att arbeta

Det finns fler sätt att öka drivkrafterna att arbeta bland biståndsmottagare än genom jobbprenie, jobbstimulans och bidragstak. Detta kan göras både inom regelverket för ekonomiskt bistånd, och utanför regelverket. Ett exempel på det senare är sänkt förvärvs-inkomstbeskattning. Två exempel på förändringar inom regelverket är att individualisera det ekonomiska biståndet och krav på aktivering av biståndsmottagare.

En individualisering av biståndet innebär i princip att sammanboende får samma ekonomiska drivkrafter att arbeta som ensamstående i dagens system. Som beskrivs i kapitlet är det främst problem med bristande ekonomiska drivkrafter bland sammanboende där ingen arbetar i utgångsläget. En individualisering av det ekonomiska biståndet kan därför potentiellt lösa stora delar av problemen med bristande drivkrafter att arbeta. Ett problem är att det sannolikt blir dyrare, åtminstone kortsiktigt. En individualisering av biståndet är en stor och komplex förändring av systemet som behöver utredas grundligt innan ställning kan tas för eller emot en sådan reform.

Aktivitetskrav kan innebära en ökad vilja att arbeta genom att fritiden omhändertas (konfiskeras). Att konfiskera fritid försvårar även för svartarbete för biståndsmottagare. Genom aktivitetskrav kan således potentiellt både viljan och möjligheten att arbeta påverkas inom samma reform, och detta utan att försämra den ekonomiska standarden för den biståndsmottagare som följer regelverket. Ett problem är att det kan vara kostsamt.

6.9 Utredningens förslag

I detta avsnitt redovisar utredningen sina förslag avseende en jobbprenie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete. Utredningens uppdrag är 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.

6.9.1 En tillfällig jobbpremie införs för att utöka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete

Förslag: Den som inte längre mottar försörjningsstöd, som har inkomst av anställning och som under kvalificeringsperioden erhållit försörjningsstöd under sex månader i följd har rätt till jobbpremie. Jobbpremien prövas av socialnämnden efter ansökan och uppgår till 15 procent av den enskildes bruttolön. Jobbpremien kan dock maximalt uppgå till 3 750 kronor per månad och utbetalas för maximalt 18 månader. Löneinkomst som hänför sig till anställning som av arbetsmarknadsskäl erbjudits den enskilde av kommunen eller som hänför sig till ett skyddat arbete berättigar inte till jobbpremie.

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på något annat sätt förorsakat att jobbpremie lämnats obehörigen eller med för högt belopp, eller om någon i annat fall mottagit jobbpremie obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Socialnämndens beslut om jobbpremie får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Jobbpremien är inte behovsprövad och utgör inte ekonomiskt bistånd. För att tydliggöra detta ska ersättningen regleras i en separat lag.

Jobbpremien är tillfällig och kan erhållas under två år.

Skäl för förslaget

I utredningens uppdrag ingår att, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att det införs en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete.

Utredningen föreslår således att en premie införs för den som inte längre mottar försörjningsstöd och som har inkomst av anställning. Premien ska gälla för den som under kvalificeringsperioden har mottagit försörjningsstöd i sex månader i följd. Syftet med jobbpremien är att öka de ekonomiska drivkrafterna att ta ett arbete för

den som har mottagit försörjningsstöd under en längre tid. Jobbpremierna är inte behovsprövade och utgör inte heller ekonomiskt bistånd. Premien utgör i stället en fristående ersättning till den enskilde som baseras på dennes inkomst.

Jobbpremierna ska gälla tillfälligt under två år och kvalificering avgörs före tillkännagivandet

De danska jobbpremierna har i samtliga fall införts under en på förhand begränsad period (två år). För att kunna få jobbpremie krävdes att personen hade varit frånvarande från arbetsmarknaden ett visst antal veckor *innan* dess att jobbpremierna tillkännagavs. Ett motiv till att använda tillfälliga system där kvalifikationen avgörs innan tillkännagivande är att undvika inläsnings effekter, i bemärkelsen att biståndsmottagare (eller arbetslösa generellt) blir kvar längre i ekonomiskt bistånd (eller andra transfereringar) för att invänta kvalificering till premien.⁴⁰

Ett ytterligare skäl för att en jobbpremie bör vara tillfällig är att det blir en mindre administrativ börda för kommunerna. Att avgöra kvalificering till jobbpremierna påminner i viss mån om socialnämndens arbete med att bedöma kvalificering till jobbstimulansen, vilket kommunerna ser stora utmaningar med (se vidare avsnitt 6.5.4). Ett tillfälligt system där kvalificeringen avgörs innan tillkännagivande innebär att kvalificering endast behöver avgöras vid ett tillfälle.

Tidigare utvärderingar indikerar vidare att det inte finns några positiva sysselsättningseffekter för biståndsmottagare av jobbpremier i Danmark och Nederländerna (se avsnitt 6.3.2). Det är således mycket osäkert om en jobbpremie kommer att få några positiva sysselsättningseffekter. Det talar för att införa jobbpremierna tillfälligt på ett sådant sätt att den går att effektutvärdera.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att jobbpremierna ska vara tillfällig och att kvalifikationsperioden ska infalla innan information finns tillgänglig kring jobbpremiernas kvalificeringsregler. Det bör lämpligen vara möjligt att ansöka om och erhålla jobbpremierna under en tvåårsperiod. Det bör noteras att om kvalifikationsperio-

⁴⁰ Att så kan ske har man sett evidens för i utvärderingar av en långvarig sysselsättningsbonus i Kanada (se Card och Hyslop 2005 och Michalopoulos m.fl. 2005). Dessa utvärderingar visade på negativa nettoeffekter de första tolv månaderna, vilket förklaras med inläsnings effekter. Därefter var effekterna positiva för att sedan bli icke-signifikanta på lång sikt).

den ska infalla innan kvalificeringsreglerna för jobbpremien är kända (för att undvika inlåsning) måste ett eventuellt tillkännagivande om att utredningens förslag ska införas göras först sedan kvalificeringsperioden har passerat, alternativt använda en annan än den föreslagna kvalificeringsperioden.

Försörjningsstöd ska ha mottagits under minst sex månader i följd vid kvalificeringstidpunkten

Hur lång tid personen ska ha mottagit försörjningsstöd för att vara kvalificerad till jobbpremien påverkar målgruppens möjligheter att kunna få och ta ett arbete. Den som har haft försörjningsstöd under kortare tid kan generellt sett förväntas ha en starkare position på arbetsmarknaden, och alltså ha större chans att finna arbete, än den som mottagit stöd under en längre tid. Eftersom endast den som har eller kan få möjlighet att arbeta kan reagera på ekonomiska drivkrafter att arbeta, krävs att målgruppen inte är alltför svag för att jobbpremien ska kunna få positiva sysselsättningseffekter. En förklaring som har lyfts till de uteblivna sysselsättningseffekterna för biståndsmottagare i de danska försöken med jobbpremie är att gruppens kvalifikationer inte motsvarade de krav som ställs på den danska arbetsmarknaden (se avsnitt 6.3.2), vilket talar för att en kortare kvalificeringstid bör användas. I det senaste danska försöket med en jobbpremie var kravet att personen skulle ha mottagit ekonomiskt bistånd i minst 47 av de senaste 52 veckorna.

Samtidigt innebär en kortare tidsgräns en större målgrupp och således att fler kan ta del av jobbpremien. Det innebär en högre potentiell kostnad. Hur lång kvalificeringstid som krävs är således en avvägning mellan att hålla nere den direkta kostnaden och att nå en målgrupp som är tillräckligt stark för att effekter ska kunna uppnås.

Utredningen bedömer utifrån en avvägning mellan dessa två aspekter att det är rimligt att sätta kvalificeringstiden till sex månader. Det innebär att det, för att vara kvalificerad, krävs att personen har mottagit ekonomiskt bistånd under sex månader i följd under en på förhand bestämd tidsperiod, benämnd kvalificeringsperioden. Att viss tid med försörjningsstöd är kvalificeringsgrundande innebär att handläggande socialnämnd behöver efterfråga uppgiften hos den eller de socialnämnder som sökanden mottagit försörjningsstöd hos.

Jobbpremie ges inte till den som samtidigt mottar försörjningsstöd

En grundläggande förutsättning för att det ska finnas rätt till jobbpremie är att sökanden har lämnat försörjningsstödet för arbete. Denna utgångspunkt grundas i direktivets ordalydelse. För den som mottar försörjningsstöd finns i vissa fall möjlighet att erhålla jobbstimulans.

Rätten till jobbpremie är personlig och kvalificering avgörs för varje individ i ett hushåll för sig. 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, kan dock inte för samma period erhålla jobbpremie. Det beror på att prövningen av rätten till bistånd görs utifrån hushållet.

Huruvida sökandens anställning nyligen har tillträtts eller inte saknar betydelse. 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. Det innebär till exempel att två vuxna personer i ett hushåll båda kan ha rätt till premien, trots att bara den ena nyligen har börjat arbeta.

Jobbpremie ges inte vid anställningar av arbetsmarknadsskäl inom kommunal förvaltning eller för skyddade anställningar

Att arbeten på den reguljära arbetsmarknaden ska berättiga till jobbpremie är givet. Ställning behöver däremot tas till i vilken mån olika typer av subventionerade anställningar ska berättiga till en jobbpremie. Subventionerade anställningar är ett sätt att kompensera potentiella arbetsgivare för arbetssökandes bristande produktivitet. Sådana anställningar förväntas minska arbetsgivares krav eftersom kostnaden för anställningen minskar, vilket innebär att fler får möjlighet att arbeta. Subventionerade anställningar kan vara en viktig väg in på arbetsmarknaden för den med svag konkurrensförmåga och är sannolikt en förutsättning för att kunna få en anställning för många i målgruppen.

Samtidigt bör endast sådana anställningar inkluderas för vilka ökade ekonomiska drivkrafter kan förväntas påverka sannolikheten för anställningen. Skyddade arbeten (enligt 37 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som med-

för nedsatt arbetsförmåga) inom Samhall AB och hos offentlig arbetsgivare samt anställningar av arbetsmarknadsskäl inom kommunal förvaltning (med eller utan subvention), så kallade kommunala arbetsmarknadsanställningar, tillkommer alltid på Arbetsförmedlingens respektive kommunens initiativ. Den individ som myndigheten eller kommunen bedömer som lämplig för anställningen erbjuds anställning. Individen kan således aldrig på egen hand ha funnit anställningen. Om individen avböjer en anställning utan godtagbara skäl riskerar hen sanktioner, till exempel avslag på det ekonomiska biståndet. För denna typ av anställningar finns således redan tydliga ekonomiska drivkrafter att arbeta.

Subventionerade anställningar och anställningsstöd inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, till exempel lönebidrag utanför Samhall AB och introduktionsjobb, kan tillkomma både på Arbetsförmedlingens initiativ och till följd av att individen eller arbetsgivaren föreslår att Arbetsförmedlingen anvisar till ett arbete. De subventionerade anställningarna nystartsjobb och etableringsjobb kan i hög utsträckning förväntas tillkomma på den enskildes initiativ. Sannolikheten för att subventionerade anställningar i form av lönebidrag (exklusive skyddat arbete), nystartsjobb och etableringsjobb samt anställningsstöd i form av introduktionsjobb ska komma till stånd påverkas således i många fall av den enskildes sökbeteende.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att skyddat arbete enligt 37 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och anställningar inom kommunal förvaltning av arbetsmarknadsskäl inte ska berättiga till jobbpremie, men att övriga former av subventionerade anställningar och anställningsstöd ska göra det tillsammans med anställningar på den reguljära arbetsmarknaden.

Endast inkomster av anställning ska berättiga till jobbpremie

Egenföretagande kan vara en väg in på arbetsmarknaden för den som inte kan konkurrera om befintliga arbeten vid gällande löner. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018) finner att drygt 19 procent av de inrikes födda och nästan 30 procent av de utrikes födda nya företagarna 2015 var tidigare arbetslösa. Det indikerar att många, i synnerhet utrikes födda, använder egenföretagande som en väg ut

ur arbetslöshet. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) bedömer att enskild firma mer än andra bolagsformer speglar denna typ av nödvändighetsmotiverat företagande, det vill säga företagande som uppkommer till följd av att alternativa sätt att försörja sig är små snarare än att avkastningen på företagandet är hög. En viktig väg från biståndsmottagande till egen försörjning kan således vara egenföretagande genom enskild firma.

Samtidigt finns det vissa skillnader mellan löntagare och näringsidkare som kan göra det mindre lämpligt att ge jobbprenie vid övergång till egenföretagande. Ett par sådana aspekter uppmärksammades av Lagrådet inför införandet av jobbstimulansen. I lagrådsremissen till införandet av jobbstimulansen föreslogs nämligen att såväl inkomst av anställning som inkomst av näringsverksamhet skulle omfattas av bestämmelsen om jobbstimulans. Lagrådet avstyrkte dock att förslaget, i den del det avsåg näringsverksamhet, skulle läggas till grund för lagstiftning. Lagrådet påtalade bland annat att det i flera avseenden som har betydelse för beräkningen av försörjningsstöd finns väsentliga skillnader mellan löntagare och näringsidkare. Till skillnad från flertalet löntagare kan en näringsidkare, bland annat genom sin fakturering, förskjuta tidpunkten för olika inkomster, till exempel från de sex kvalificeringsmånaderna till den senare period då en viss del av inkomsten vid jobbstimulans ska undantas. Tidpunkten för och storleken på skatte- och avgiftsbetalningar kan också i viss mån styras av näringsidkare. Näringsidkare har även olika möjligheter till avdrag som inte finns tillgängliga för löntagare. Eftersom det finns avgörande skillnader mellan de olika inkomstslagen när det gäller att utreda hur stora inkomster som den enskilde faktiskt kan disponera över och när inkomsterna kan tas ut, kunde konsekvenserna av det remitterade förslaget om jobbstimulans enligt Lagrådet inte överblickas. Lagrådet föreslog därför att förslaget skulle begränsas till arbetsinkomster som beskattas i inkomstslaget tjänst. Regeringen ansåg att det inte kunde uteslutas att det inkomstbegrepp som föreslagits i lagrådsremissen kunde leda till vissa tillämpningsproblem och att övervägande skäl därför talade för att begränsa bestämmelsen till att enbart omfatta inkomster av anställning. En sådan begränsning kunde inte heller anses vara i strid med förslagets övergripande syfte, det vill säga att uppmuntra de

biståndsmottagare som kan arbeta att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid genom att göra det mer lönsamt att ta ett arbete.⁴¹

Mot bakgrund av bland annat Lagrådets synpunkter på förslaget om jobbstimulans gör utredningen bedömningen att det kan förväntas att det skulle kunna krävas en omfattande utredning från socialnämndens sida för att kunna bedöma rätt till jobbprenie för en person som har inkomst av näringsverksamhet. Risken för felaktiga utbetalningar eller fusk om förslaget skulle omfatta inkomst av näringsverksamhet kan enligt utredningen inte överblickas.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att endast inkomster av anställning ska berättiga till jobbprenie. Inkomster som träder i stället för eller grundas på anställningsinkomster, såsom sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension eller livränta kan, liksom inkomst av näringsverksamhet, inte ligga till grund för jobbprenie.

Jobbprenien baseras på sökandens bruttolön

Jobbstimulansen baseras på biståndsmottagarens inkomst efter avdragen skatt (nettoinkomst). Detta är naturligt med hänsyn till hur socialnämnden även i övrigt bedömer rätten till ekonomiskt bistånd. Jobbprenien utgör dock inte ekonomiskt bistånd och de skäl som gör sig gällande för att basera jobbstimulans på nettoinkomst finns inte för jobbprenien.

Bruttolön är inte beroende av skattesats och ger därmed en mer likvärdig ersättning över landet än om jobbprenien baserats på nettoinkomst. Den slutliga skatten bestäms på årsbasis och är således preliminär när lönebeskedet skrivs.

Mot denna bakgrund ska jobbpreniens storlek baseras på sökandens bruttolön.

Jobbprenien ska uppgå till 15 procent av bruttolönen upp till högst 3 750 kronor per månad under maximalt 18 månader

Jobbpreniens storlek beror både på procentsats, maximalt belopp och under hur lång tid som beloppet betalas ut. En mer generös jobbprenie ökar drivkrafterna i större utsträckning, och kan således

⁴¹ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet s. 25 och 26.

ge större effekter på sysselsättningen. Lämplig generositet är en avvägning mellan vad som krävs för att jobbpremien ska påverka de ekonomiska drivkrafterna i tillräcklig utsträckning och den direkta offentligfinansiella kostnaden.

Utvärderingen av den danska jobbpremien 2017–2019 finner inga signifikanta effekter för gruppen som kvalificerat sig via ekonomiskt bistånd (se avsnitt 6.3.2). Författarnas slutsats är att jobbpremien, trots att den var generösare än vid tidigare tillfällen, inte tycks ha varit tillräcklig för att sysselsättningen skulle öka för gruppen mottagare av ekonomiskt bistånd som helhet. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att procentsatsen bör vara högre vid införandet av en jobbpremie i Sverige än den var i det danska exemplet, då den uppgick till 10 procent av arbetsinkomsten.

Mot samma bakgrund gör utredningen bedömningen att jobbpremien inte ska ges under en kortare period än i det danska försöket, där en individ kunde erhålla premien under maximalt 18 månader. Samtidigt bedöms det inte vara motiverat med en ännu längre period.

Taket för bruttolönen bör baseras på lönenivåer som är rimliga att förvänta sig för målgruppen. Baserat på lönenivån inom lågavlönade yrken är det rimligt att tro att många biståndsmottagare vid heltidsarbete får löner mellan 20 000 och 25 000 kronor (2024 års nivåer) eller lägre (se vidare avsnitt 5.2.4).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen sammantaget att jobbpremien ska uppgå till 15 procent av den enskildes bruttolön upp till ett tak på 25 000 kronor under maximalt 18 månader. Det maximala beloppet är således 3 750 kronor per månad.

Socialnämndens ansvarar för att utreda, besluta om och betala ut premien

Det är socialnämnderna i respektive kommun som har den information som behövs för att kunna avgöra om en person är kvalificerad till jobbpremien. Jobbpremien bör också kunna användas som en del i socialtjänstens uppdrag att motivera och hjälpa människor att komma i egen försörjning. Enligt utredningens förslag ska sökanden därför ansöka om jobbpremien i den kommun i vilken hen är folkbokförd. Socialnämnden ansvarar därefter för att utreda, besluta om och betala ut jobbpremien.

Utredningen noterar även att i lagrådsremiss till den nya socialtjänstlag som föreslås träda i kraft den 1 juli 2025 föreslås att med socialtjänst ska avses bland annat verksamhet som bedrivs av en socialnämnd.

Ansökan ska ges in till socialnämnden i den kommun där sökanden är folkbokförd inom viss tid

Den enskilde föreslås ansöka om premien i den kommun i vilken hen är folkbokförd. Att ansökan ska ges in till socialnämnden motiveras bland annat utifrån att uppgifter om att en person har varit aktuell inom socialtjänsten samt erhållit försörjningsstöd är en integritetskänslig uppgift som omfattas av sekretess. Att socialnämnden handlägger ansökan om jobbpremie är således ett mindre ingrepp i enskildas personliga integritet än om premien exempelvis hade handlagts av en statlig myndighet, eftersom det hade inneburit att känsliga uppgifter hade behövt delas med ännu en aktör. Socialnämnden har i många fall redan kunskap om vilka personer som haft försörjningsstöd och som lämnat det för arbete. I de fall handläggande socialnämnd inte har de uppgifter som behövs kan dessa erhållas genom att sökanden samtycker till att informationen efterfrågas. Att socialnämnden blir handläggande och utbetalande myndighet innebär en förlängd kontakt mellan tidigare biståndsmottagare och socialnämnden.

Även uppgifter om utbetald jobbpremie kommer att omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.⁴² En kommun som får in en ansökan om jobbpremie har således inte möjlighet att kontrollera om även en annan kommun har fått in en sådan ansökan utan den enskildes samtycke. För att minska risken för att fler än en kommun betalar ut premien för samma period och således minska risken för felaktiga utbetalningar bör ansökan ske hos socialnämnden i den enskildes folkbokföringskommun. För det fall den enskilde har ansökt om ekonomiskt bistånd i en annan kommun än den som personen för närvarande är folkbokförd i, innebär det sagda att folkbokföringskommunen behöver utreda sökandens kvalificering till premien. Detta kan göras genom att sökanden efter-

⁴² 26 kap. 1 § andra stycket 3 OSL.

ger sekretessen så att det är möjligt för folkbokföringskommunen att efterfråga nödvändig information hos annan kommun.

Socialnämnden är skyldig att betala ut premien till den som uppfyller villkoren. För att kunna fastställa om sökanden har rätt till premien behöver socialnämnden ha kunskap om villkoren är uppfyllda och vid behov göra kontroller hos till exempel andra socialnämnder. För att socialnämnden ska kunna betala ut premien kan den exempelvis behöva uppgift om sökandens kvalificering samt aktuell bruttolön. Sökanden kan lämpligen visa sin bruttolön genom att inkomma med lönespecifikation från sin arbetsgivare.

Utredningen föreslår vidare att 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. Att ansökan bör ske inom viss tid har bland annat sin grund i att premien ska kunna gå att utvärdera inom rimlig tid efter att den upphört att gälla.

Socialnämnden ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt belopp

Den som ansöker om jobbpremie behöver inkomma med underlag för att visa att hen har rätt till premien. Underlagen kan exempelvis vara en lönespecifikation, ett anställningsavtal eller uppgift från en annan socialnämnd om att sökanden är kvalificerad till jobbpremie. Delar av uppgifterna kan nämnden på olika sätt kontrollera, annat kan av olika skäl vara svårare att kontrollera. Eftersom uppgifter om exempelvis ekonomiskt bistånd skyddas av sekretess kan det också vara svårt för socialnämnden att kontrollera om sökanden fortfarande mottar försörjningsstöd i en annan kommun. Socialnämnden behöver därför ibland förlita sig på att de uppgifter som den enskilde lämnar är korrekta. Om uppgifterna senare visar sig vara felaktiga bör nämnden ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt belopp. Främst bör det handla om att den enskilde har uppgett en felaktig uppgift om inkomst av tjänst eller att hen har mottagit försörjningsstöd samtidigt med jobbpremien. Situationer kan också förekomma där någon, utan att själv ha förorsakat det, obehörigen eller med för högt belopp mottagit jobbpremie. Om den enskilde skäligen borde ha insett detta bör även en sådan situation enligt utredningens be-

dömning medföra att socialnämnden får återkräva vad som betalats ut för mycket.

Den enskilde ges rätt att överklaga beslutet

Jobbpremien, så som den är utformad enligt utredningens förslag, är en rättighetsbestämmelse. För att kunna förverkliga en rättighet måste det finnas ett sätt för den enskilde som är missnöjd med socialnämndens beslut att få beslutet överprövat.⁴³

Jobbpremien regleras i en separat lag

Jobbpremien utgör inte ekonomiskt bistånd och kan inte erhållas samtidigt som en person mottar försörjningsstöd. Jobbpremien är inte heller behovsprövad utan utgår utifrån vissa fastställda kriterier. Premien avviker således i sin konstruktion och syfte från ekonomiskt bistånd. För att tydliggöra jobbpremiens särställning i förhållande till övrigt bistånd bör den placeras i en egen, tillfällig, lag.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Försäkringskassan har stor erfarenhet av handläggning av individuella ersättningar och utbetalningar och utredningen har därmed övervägt om Försäkringskassan skulle hantera handläggning och utbetalning av jobbpremien.

För att Försäkringskassan ska kunna betala ut en jobbpremie behöver myndigheten dock kunna kontrollera att förutsättningarna för rätt till premie är uppfyllda. Bland annat kan uppgift om den enskildes lön och kvalificeringsperiod behöva kontrolleras. Socialnämnden har som utgångspunkt information om vem som mottar eller har mottagit försörjningsstöd, motsvarande information har inte Försäkringskassan. Om ansökan om jobbpremie skulle handläggas hos Försäkringskassan i stället för hos socialnämnden skulle det således medföra en ökad spridning av personuppgifter, och därmed vara mer ingripande för den enskildes personliga integritet. Efter-

⁴³ Prop. 2013/14:168 Fritidspeng för barn i hushåll med försörjningsstöd, s. 23.

som en sådan spridning inte är nödvändig för att uppnå syftet med förslaget anser utredningen inte att ett sådant förslag är motiverat.

Utöver en ökad spridning av uppgifter omfattas uppgifter om enskildas personliga förhållanden av ett lägre sekretesskydd hos Försäkringskassan än hos socialnämnden. Uppgifter om enskilda omfattas nämligen inte sällan av sekretess hos myndigheter. För att det ska vara möjligt att överföra uppgifterna krävs att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som medger uppgiftslämnandet, alternativt att sökanden givit sitt samtycke till uppgiftslämnandet. Som exempel skyddas uppgift om att en person mottagit försörjningsstöd av socialtjänstsekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, medan uppgift om enskilds lön som finns hos Skatteverket omfattas av absolut sekretess.⁴⁴ Uppgifter som omfattas av sekretess kan dock ändå lämnas från den myndighet där uppgiften finns till Försäkringskassan om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse alternativt om sökanden samtycker till uppgiftslämnandet. Hos Försäkringskassan gäller emellertid sekretess med ett rakt skaderekvisit, det vill säga uppgifter som överförs till myndigheten har ett lägre sekretesskydd än de har hos exempelvis socialtjänsten.⁴⁵

Om Försäkringskassan skulle handlägga premien i stället för socialnämnden innebär det vidare att hanteringen delas upp mellan fler aktörer och att sökanden kan bli bärare av handlingar mellan dessa aktörer. Detta medför i sig en ökad risk för manipulerade handlingar och därmed felaktiga utbetalningar.

Socialnämnden behöver i hög grad medverka till att information till enskilda, handläggning och utbetalning ska kunna komma till stånd även om Försäkringskassan skulle vara handläggande myndighet, eftersom det är socialnämnden som har information om vem som mottar eller har mottagit försörjningsstöd.

Det kan även konstateras att oavsett om socialnämnden eller Försäkringskassan handlägger och betalar ut premien kan denna antas medföra att respektive myndighets system för utbetalning behöver utvidgas.

Utredningen har mot denna bakgrund bedömt att det är mindre ändamålsenligt att Försäkringskassan ombesörjer hanteringen av jobb-

⁴⁴ 26 kap. 1 § och 27 kap. 1 § första stycket OSL.

⁴⁵ 28 kap. 1 § första stycket 8 OSL.

premien. Även om en ordning som innebär att socialnämnden ombesörjer hanteringen av jobbpremien skulle kunna uppfattas negativt av biståndsmottagare som inte vill ha fortsatt kontakt med socialnämnden och därmed avstår från att ansöka om jobbpremien, bedömer utredningen att fördelarna med att socialnämnden handlägger premien överväger.

6.9.2 Socialnämnden ska få behandla personuppgifter i ärende om jobbpremie

Förslag: Socialtjänsten ska få behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om jobbpremie. Ett tillägg i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska därför införas.

Skäl för förslaget

Att socialtjänsten ska handlägga jobbpremien innebär att personuppgifter kommer att behandlas. I SoLPuL finns bestämmelser som anger när personuppgifter får behandlas inom socialtjänsten.⁴⁶ Socialtjänsten får enligt 6 § SoLPuL behandla personuppgifter bara om det är nödvändigt för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Det övergripande ändamålet i 6 § SoLPuL begränsas genom SoLPuF. I 12 § SoLPuF anges för vilka ändamål en kommunal myndighet får behandla personuppgifter. För att socialtjänsten ska få behandla personuppgifter för att handlägga ärenden om jobbpremie föreslår utredningen således att 12 § SoLPuF kompletteras.

⁴⁶ 1 § och 2 § 2 Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL.

6.9.3 Premien ska vara skattefri

Förslag: Jobbpremien ska vara skattefri.

Skäl för förslaget

Enligt utredningens bedömning bör den faktiska premie som den som går från försörjningsstöd till arbete får vara lika stor oavsett var i landet sökanden är bosatt. För att uppnå detta föreslås att premien är skattefri. Premien utgår med ett relativt litet belopp och är inte heller tänkt att kunna ligga till grund för ytterligare offentligt finansierade ersättningar i andra system, det vill säga jobbpremien är exempelvis inte tänkt att vara pensionsgrundande eller ligga till grund för sjukpenninggrundande inkomst. Jobbpremien bör därför, i likhet med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, inte tas upp till beskattning. Ett tillägg i inkomstskattelagen med denna inbörd bör därför göras.

6.9.4 Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och löpande statistik

Förslag: Socialstyrelsen ges i uppdrag att dels ta fram ett informationsmaterial som kommunerna kan använda för att informera den som kvalificerat sig till jobbpremien, dels att ta fram löpande statistik över utbetalningar av jobbpremien. Socialnämnden ska därför lämna uppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som har varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremie.

Skäl för förslaget

För att jobbpremien ska kunna ha effekt på enskildas drivkrafter att arbeta krävs att de känner till möjligheten att få premien. För att effekterna ska kunna utvärderas krävs dessutom att någon myndighet ges i uppdrag att ta fram statistik över utbetalningar av jobbpremien samt att socialnämnden kan lämna ut de uppgifter som behövs för detta ändamål.

För att jobbpremien ska kunna ge effekt krävs informationsinsatser

En förutsättning för att en jobbpremie ska kunna ge positiva sysselsättningseffekter är att biståndsmottagare känner till dess innebörd och förstår vad den kan innebära för dem. Kännedom kan till exempel erhållas genom information från socialtjänsten eller andra myndigheter. Troligen ökar kännedomen om jobbpremien över tid. För mer långvariga system är det troligt att informationsspridning i större utsträckning kan ske genom att personen själv upplevt att hen fick en inkomstförstärkning i en liknande tidigare situation, att en bekant fick en inkomstförstärkning eller att personen tar del av och tar till sig information från socialtjänsten eller andra offentliga aktörer *innan* hen fått del av jobbpremien. Eftersom den föreslagna jobbpremien är tillfällig bedöms det vara av avgörande betydelse att lättillgänglig och adekvat information går ut till de berättigade.

Det kan noteras att det, i samband med införande av de danska jobbpremierna, gjordes omfattande insatser för att informera om jobbpremien. Det är däremot oklart i vilken mån informationen gick fram till målgruppen.

Vad gäller jobbstimulansen noterar utredningen att kommunerna informerar enskilda biståndsmottagare i varierande grad. En fjärdedel av kommunerna informerar inte alls eller endast i samband med arbete. För biståndsmottagare i dessa kommuner kan jobbstimulansen inte påverka deras vilja att arbeta, om de inte fått informationen på annat sätt. Av utredningens djupintervjuer med biståndsmottagare framkommer bland annat att de intervjuade upplever att reglerna för jobbstimulansen är svåra att förstå.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en förutsättning för att jobbpremien ska kunna ha effekt på biståndsmottagares drivkraft att arbeta är att det finns ett enkelt och lättillgängligt sätt för kommunerna att informera om möjligheten att erhålla en jobbpremie. Utredningen bedömer att ett enkelt informationsmaterial framtaget av Socialstyrelsen skulle kunna bidra på flera sätt. För kommunerna skulle det underlätta att inte behöva ta fram materialet själva. Ett sådant underlag kan även förväntas bidra till att de nya reglerna tillämpas på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i hela landet. Information som lämnas till enskilda skulle också vara lika i olika delar av landet. För den enskilde biståndsmottagaren skulle ett sådant mate-

rial, i form av exempelvis ett enkelt informationsblad, potentiellt kunna göra informationen mer lättillgänglig.

För att jobbpremien ska kunna följas upp ska Socialstyrelsen ges möjlighet att ta fram statistik

En förutsättning för att jobbpremien ska kunna följas upp är att statistik tas fram över exempelvis utbetalningar av premien. Socialstyrelsen är ansvarig statlig myndighet avseende socialtjänst och för redan statistik över exempelvis det ekonomiska biståndet. Socialstyrelsen bör därför ges i uppdrag att ta fram löpande statistik även avseende jobbpremien.

I förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter⁴⁷ lämnas föreskrifter om att socialnämnderna ska lämna ut personuppgifter för statistiska ändamål.⁴⁸ Enligt 2 § ska varje socialnämnd lämna uppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om bland annat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen och ekonomisk hjälp i annat fall.

För att möjliggöra för Socialstyrelsen att ta fram löpande statistik över jobbpremien föreslår utredningen att socialnämnden även ska lämna uppgifter om enskilda avseende jobbpremien. Socialstyrelsen får därmed även meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet.⁴⁹

⁴⁷ Observera att promemorian Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst (Ds 2024:13) lämnar förslag om att förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter ska upphöra att gälla den 1 januari 2026, samtidigt som den föreslagna socialtjänstdataregisterlagen träder i kraft. Socialstyrelsens bemyndiganden att meddela föreskrifter inom området kommer i så fall att ersättas av den nya socialtjänstdataregisterlagen med tillhörande förordning.

⁴⁸ 1 § förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

⁴⁹ 12 kap. 5 socialtjänstlagen och 4 § förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

6.9.5 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering ges i uppdrag att utvärdera jobbpremien

Förslag: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att utvärdera arbetsmarknads-effekterna av jobbpremien.

Skäl för bedömningen

Tidigare utvärderingar indikerar att det inte finns några positiva sysselsättningseffekter för biståndsmottagare av jobbpremier i Danmark och Nederländerna (se avsnitt 6.3.2). Detta indikerar att den föreslagna jobbpremien inte kan förväntas få några sysselsättningseffekter. Den föreslagna jobbpremien är samtidigt mer generös, har kortare kvalificeringstid och inkluderar subventionerade anställningar i högre utsträckning än det danska exemplet. Den föreslagna jobbpremien kan därför teoretiskt sett få mer positiva effekter än de tidigare jobbpremierna. Vidare finns det institutionella skillnader mellan Sverige och Danmark respektive Nederländerna, vilket gör att det inte är säkert att resultaten från dessa länder är direkt överförbara till Sverige. Effekten av jobbpremien är således osäker.

Kommunerna ser stora administrativa utmaningar kopplade till att bestämma kvalificering till jobbstimulansen (se avsnitt 6.5.4). Även den föreslagna jobbpremien innebär administrativa kostnader för kommunerna (se vidare avsnitt 20.2.4). Denna typ av administrativ börda bör endast läggas på kommunerna för åtgärder som förväntas ha positiva samhällsekonomiska effekter som överväger dessa negativa konsekvenser.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det är angeläget att jobbpremiens effekter utvärderas. Utredningen föreslår därför att IFAU i samband med införandet av jobbpremien ges i uppdrag att utvärdera jobbpremiens arbetsmarknadseffekter. Den föreslagna jobbpremien har en utformning som gör att den bör vara möjlig att utvärdera. I de danska utvärderingarna har effekterna identifierats genom att jämföra personer som nått och jämnt kvalificerat sig för jobbpremien med personer som med minsta möjliga marginal inte gör det. Det kan i detta sammanhang till exempel innebära att med

lämplig statistisk metod jämföra sysselsättningsutfallet för personer som under kvalificeringsperioden har mottagit ekonomiskt bistånd i sex månader men inte mer, med utfallet för personer som under kvalificeringsperioden har mottagit ekonomiskt bistånd endast i fem månader och därför inte är kvalificerade.

7 Bidragstak

I utredningens uppdrag ingår att 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. De rättsliga förutsättningarna för hur ett bidragstak kan genomföras ska analyseras. Utredningen ska med utgångspunkt i analysen av ändamålsenligheten och de rättsliga förutsättningarna lämna förslag på en modell för ett bidragstak. Vidare ska utredningen föreslå en effektiv och rättssäker beslutsordning för bidragstaket, analysera och ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som lämpligen ska ansvara för handläggningen av det föreslagna bidragstaket och bedöma behovet av informationsutbyte i hanteringen av det föreslagna bidragstaket. I samband med eventuella förslag om informationsutbyte ska utredningen göra en integritetsanalys. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Kapitlet inleds med en beskrivning av bakgrunden till uppdraget och utredningens utgångspunkter i avsnitt 7.1, följt av en redogörelse av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning i avsnitt 7.2. I avsnitt 7.3 beskrivs att den praktiska hanteringen av ekonomiskt bistånd och andra förmåner varierar mellan olika myndigheter och i avsnitt 7.4 beskrivs bidragstaken i Danmark och Storbritannien. Därefter följer beskrivningar av den svenska välfärdsmodellen och försörjningsansvaret i avsnitt 7.5. I avsnitt 7.6 analyseras förhållandet mellan nivån på samlade bidrag och ersättningar och disponibel inkomst vid arbete för olika grupper. I avsnitt 7.7 beskrivs olika modeller för ett bidragstak och dess effekter på de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. Kapitlet avslutas med utredningens sammanfattade iakttagelser och slutsatser i avsnitt 7.8 samt utredningens förslag och bedömningar i avsnitt 7.9.

7.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

Utgångspunkten i direktivet är att egen försörjning genom arbete alltid ska löna sig framför bidragsförsörjning. Ett hushåll kan i dag få flera olika ekonomiska bidrag och ersättningar varje månad. I vissa fall kan det medföra att samlade bidrag och ersättningar i ett hushåll där en eller flera vuxna inte arbetar kan motsvara eller överstiga den disponibla inkomst hushållet skulle uppnå om de vuxna arbetade. Den disponibla inkomsten bestäms av de olika inkomster hushållet har och de skatter och avgifter som betalas. I kapitel 5 redovisas utredningens kartläggning och analys av den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar och dess effekter på de ekonomiska drivkrafterna till arbete för personer i hushåll som erhåller försörjningsstöd. I utredningens direktiv konstateras att möjligheten att stapla bidrag kan urholka incitamenten att ta ett arbete och leda till att arbetslösa tackar nej till jobberbjudanden. Utredningen har mot denna bakgrund fått i uppdrag att utreda hur en modell för bidragstak kan utformas och genomföras.

Direktivet anger att syftet med bidragstaket kan uppnås genom ett monetärt tak, alltså att ersättningar får minskas om de överstiger en viss nivå, eller genom regelförändringar i befintliga system.

Direktivet begränsar dock modellen så att arbetsbaserade förmåner inom socialförsäkringssystemet, bosättningsbaserade förmåner baserade på sjukdom eller funktionsnedsättning samt ersättningar som lämnas inom arbetsmarknadspolitiken, såsom arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och etableringsersättning, inte ska reduceras i en modell med ett bidragstak. Hushåll där någon får dessa ersättningar kan dock beröras av ett bidragstak om hushållet har kompletterande bosättningsbaserade bidrag eller ekonomiskt bistånd. I sådana fall är det de bosättningsbaserade bidragen eller det ekonomiska biståndet som ska reduceras till följd av bidragstaket.

Vidare anger direktivet att utformningen av ett bidragstak bör ta hänsyn till hushållets sammansättning, försörjningsansvar för barn och olika situationer där personen har hinder att ta ett arbete, exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

I detta avsnitt redovisas ersättningar och bidrag som kan och inte kan reduceras i en modell med bidragstak. Avsnittet avslutas med en redogörelse för utredningens avgränsningar.

7.1.1 Ersättningar och bidrag som kan reduceras i en modell med bidragstak

Det är huvudsakligen försörjningsstödet och vissa av de bosättningsbaserade förmånerna inom socialförsäkringen som enligt direktivet kan reduceras i en modell med bidragstak. Nedan redovisas en sammanställning över de ersättningar och bidrag som kan reduceras enligt direktivet, se tabell 7.1.

Tabell 7.1 Utredningens sammanställning av förmåner som enligt direktivet kan reduceras i en modell med bidragstak

Ersättningar och bidrag grundade på barn i hushållet	Bidrag relaterade till bostad	Ersättningar till efterlevande	Förmåner på grund av ålderdom	Bidrag och lån vid studier	Ekonomiskt bistånd
Föräldrapenning på grundnivå	Bostadsbidrag till unga	Efterlevandestöd	Garantipension	Studiehjälp	Försörjningsstöd
Barnbidrag och fler-barnstillägg	Bostadsbidrag till barnfamiljer	Garantipension till efterlevandepension	Särskilt pensions-tillägg	Studiemedel	Bistånd till livsföring i övrigt
Underhållsstöd			Äldreförsörjningsstöd		

Anm.: Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande.

Det ekonomiska biståndet är ett behovsbedömt bistånd som beviljas med stöd av socialtjänstlagen¹. I syfte att förenkla för läsaren inkluderas ekonomiskt bistånd dock fortsättningsvis i benämningen samlade bidrag och ersättningar i detta kapitel.

7.1.2 Förmåner som *inte* ska reduceras i en modell med bidragstak

Direktivet pekar även ut flera områden inom vilka existerande ersättningar och bidrag *inte* ska reduceras i en modell med bidragstak (se tabell 7.2).

¹ Socialtjänstlag (2001:453), SoL.

Tabell 7.2 Utredningens sammanställning av förmåner som enligt direktivet inte ska reduceras i en modell med bidragstak

Förmåner på grund av sjukdom	Övriga arbetsbaserade förmåner	Förmåner på grund av funktionsnedsättning	Förmåner på grund av arbetslöshet
Sjukpenning/sjukpenning i särskilda fall	Graviditetspenning	Omvårdnadsbidrag	Aktivitetsstöd
Rehabiliteringspenning/rehabiliteringspenning i särskilda fall	Föräldrapenning på sjukpenningnivå	Merkostnadsersättning	Utvecklingsersättning
Närståendepenning	Tillfällig föräldrapenning	Assistansersättning	Etableringsersättning
Aktivitet ersättning	Inkomstgrundad ålderspension	Bilstöd	Etableringstillägg
Sjukersättning	Inkomstgrundade förmåner till efterlevande		Bostadsersättning
Livränta vid arbetsskada			Arbetslöshetsersättning
Bostadstillägg			
Boendetillägg			

Anm.: Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande.

De i tabell 7.2 uppräknade ersättningarna och bidragen påverkar den sammantagna nivån av bidrag och ersättningar. I direktivet anges att bidragstakets syfte kan uppnås genom att bidrag och ersättningar minskas om de sammantaget uppnår en viss nivå. De bidrag och ersättningar som anges i tabell 7.2 påverkar således i vilken mån ett hushåll påverkas av ett bidragstak, eftersom de påverkar den inkomstnivå som ska relateras till bidragstaket. Däremot är det enbart de ersättningar och bidrag som anges i tabell 7.1 som kan reduceras.

7.1.3 Utredningens inriktning och avgränsningar i frågan om bidragstak

Utifrån direktivet har utredningen valt en inriktning på uppdraget och som utgångspunkt gjort några avgränsningar, vilket redogörs för i detta avsnitt.

Kapitlet inriktas främst på biståndsmottagare och andra personer som är arbetslösa, har tillfälligt nedsatt arbetsförmåga eller andra tillfälliga hinder att arbeta, och som är i förvärvsaktiv ålder

Hushåll där någon får de ersättningar som inte ska reduceras i en modell för ett bidragstak kan, enligt direktivet, beröras av ett bidragstak om hushållet har kompletterande bosättningsbaserade bidrag eller ekonomiskt bistånd. I sådana fall är det de bosättningsbaserade bidragen eller det ekonomiska biståndet som ska reduceras till följd av bidragstaket. Utredningen tolkar direktivets formulering i denna del som att det är övriga bosättningsbaserade förmåner – barnbidrag, flerbarnstillägg, bostadsbidrag och underhållsstöd – som i ett sådant fall ska reduceras. Personer med till exempel inkomstgrundad ålderspension eller sjukersättning kan således beröras av ett bidragstak om de har ekonomiskt bistånd eller andra bosättningsbaserade bidrag, eller båda.

Samtidigt beskrivs i direktivet att syftet med bidragstaket är att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. Ökade drivkrafter att arbeta syftar till att öka sysselsättningen och minska behovet av hjälp med försörjning. Utifrån detta syfte bör ett bidragstak främst riktas mot personer i förvärvsaktiv ålder som inte har ett varaktigt hinder för arbete. Ett bidragstak bör således inte primärt riktas mot personer med förmåner på grund av ålderdom, funktionsnedsättning, varaktigt nedsatt arbetsförmåga etcetera. Mot denna bakgrund avgränsas beskrivningarna och analysen i detta kapitel till att i huvudsak omfatta biståndsmottagare och andra personer som är arbetslösa, har tillfälligt nedsatt arbetsförmåga eller andra tillfälliga hinder att arbeta och som är i förvärvsaktiv ålder.

Studiemedel, studiehjälp, föräldrapenning på grundnivå och efterlevandeförmåner bör inte heller reduceras i en modell för ett bidragstak

Utöver de ersättningar och bidrag som räknas upp i tabell 7.2 bedömer utredningen att inte heller studiemedel, studiehjälp, föräldrapenning på grundnivå och efterlevandeförmåner bör reduceras i en modell för ett bidragstak.

Studiemedel och studiehjälp bedöms vara av liknande karaktär som till exempel aktivitetsstöd, som inte ska reduceras enligt direk-

tivet. Föräldrapenning på grundnivå har samma syfte som inkomstbaserad föräldrapenning, det vill säga att en förälder ska kunna vårda ett litet barn. Utredningen anser inte att det finns skäl att göra skillnad på inkomstbaserade eller bosättningsbaserade förmåner i denna del. Föräldrapenning på grundnivå ska därför inte reduceras i en modell för ett bidragstak. Efterlevandeförmåner är tillfälliga ersättningar i samband med en anhörigs bortgång och utredningen anser inte heller att det finns skäl att reducera dessa i en modell för ett bidragstak.

Sammanfattning av vilka bidrag som kan begränsas i en modell med bidragstak

Efter utredningens avgränsningar kvarstår följande bidrag och ersättningar som kan reduceras i en modell med bidragstak:

- Barnbidrag och flerbarnstillägg
- Underhållsstöd
- Bostadsbidrag (till barnfamiljer och unga)
- Ekonomiskt bistånd.

7.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

I detta avsnitt beskrivs lagstiftning och rättspraxis kring de bidrag och ersättningar som personer kan få och som i förlängningen kan påverka incitamenten till att arbeta. Det rör en mängd olika former av utbetalningar, vilka alla har olika rättsliga förutsättningar. Beroende på hur ett förslag om bidragstak formuleras kan olika stöd påverkas på olika sätt. Det finns därför ett behov av att ett urval av stöden beskrivs i sin nuvarande form och syfte.

Avsnittet inleds med en beskrivning av bestämmelserna kring ekonomiskt bistånd. Efter det beskrivs ett urval av ersättningsformer och bidrag i socialförsäkringssystemet samt övrigt ekonomiskt stöd, som kan komma att påverkas av ett förslag om bidragstak. Därefter beskrivs också de rättsliga förutsättningarna för ett bidragstak relaterat till bestämmelser om sekretess, informationsutbyte, förvalt-

ningsrättsliga principer, barns rättigheter och Sveriges internationella åtaganden.

7.2.1 Ekonomiskt bistånd

I socialtjänstlagens inledande bestämmelse – ofta benämnd *portalparagrafen* – fastställs att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska 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 grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.²

I kommunernas uppdrag enligt socialtjänstlagen ingår att pröva enskildas rätt till ekonomiskt bistånd. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger inte på en inkomstbortfallsprincip utan på en individuell behovsbedömning för hushållet som helhet.³ Syftet med biståndet är dels att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning, dels att underlätta för den enskilde att på sikt kunna klara sig utan ekonomiskt bistånd. Det ekonomiska biståndets uppgift är att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Biståndet har dock alltmer kommit att bli en långvarig försörjning för många personer.⁴ Nedan beskrivs förutsättningarna för prövningen ur de aspekter som kan påverkas av ett förslag om bidragstak.

Rätt till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.⁵ Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det ekonomiska biståndet är så-

² 1 kap. 1 § SoL.

³ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 65 och 66.

⁴ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 19.

⁵ För fördjupad information om ekonomiskt bistånd se kapitel 3.

ledes ett behovsprövat bistånd som beviljas med stöd av socialtjänstlagen.⁶

Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen består av två delar, försörjningsstöd och stöd till kostnader för livsföringen i övrigt. *Försörjningsstödet* ska tillgodose hushållens regelbundna utgifter per månad och består av riksnormen, som beslutas av regeringen, samt fem övriga kostnadsposter som socialnämnden prövar individuellt. Dessa avser skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.⁷

Ekonomiskt bistånd för *livsföringen i övrigt* är avsett att täcka kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet men som den enskilde kan behöva för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bistånd kan exempelvis beviljas för kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon och hemutrustning.⁸

Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå

I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som får ekonomiskt bistånd ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vad en skälig levnadsnivå är framgår dock inte av socialtjänstlagen och i förarbetena framgår att lagstiftaren inte velat precisera vad den skäliga levnadsnivån ska vara, eftersom det måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden som är aktuella.⁹ Den skäliga levnadsnivån har preciserats genom åren, särskilt genom de bestämmelser som införts om vad som ska täckas av försörjningsstödet. Försörjningsstödet kostnadsposter ska beräknas enligt en riksnorm som gäller för hela riket.¹⁰ Riksnormen definierar således vad som ska anses vara en viss skälig levnadsnivå avseende en del av det ekonomiska biståndet. Vad som är skäliga belopp i riksnormen bestäms genom den framskrivning som sker och beloppen är olika för vuxna respektive barn och skolungdomar samt för olika hushållskonstellationer.¹¹ Det är regeringen som fastställer riksnormens nivå. Vad som krävs för att uppnå en skälig levnadsnivå i övrigt avgörs efter en bedömning i det enskilda fallet.

⁶ 4 kap. 1 § SoL.

⁷ 4 kap. 3 § SoL.

⁸ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

⁹ Prop. 1979/80: 1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

¹⁰ 4 kap. 3 § SoL.

¹¹ 4 kap. 3 § SoL och 2 kap. Socialtjänstförordning (2001:937), SoF.

Utgångspunkter för beräkningen av försörjningsstödet

Socialnämnden beräknar försörjningsstödet utifrån hushållets sammanlagda inkomster och utgifter. Hushållet är den ekonomiska enheten och som medlemmar i hushållet räknas i regel makar, sambor och hemmavarande barn eller skolungdom under 21 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för. De vuxna i hushållet har ett gemensamt ansvar för hushållets försörjning.¹² Om den sökande till exempel är gift eller sambo bedöms behovet med hänsyn till båda parternas sammanlagda inkomster efter skatt. Utgångspunkten för beräkningen är att samtliga nettoinkomster som regel reducerar biståndet krona för krona.¹³ Ekonomiskt bistånd är inte skattepliktigt.¹⁴

Beräkningen görs utifrån hushållets inkomster kalendermånaden före den månad som beräkningen avser. Den som har ekonomiska tillgångar måste som regel använda sig av dem innan ekonomiskt bistånd kan komma i fråga. Inkomster som hushållet har fått tidigare bör som regel inte påverka beräkningen, om de inte varit mycket höga eller avsedda för en viss längre tidsperiod, till exempel ett avgångsvederlag.¹⁵ Det krävs också att personen söker de bidrag och ersättningar som kan vara lämpliga, till exempel bostadsbidrag och arbetslöshetsersättning. Först när den enskilde själv inte kan tillgodose sina behov kan försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt bli aktuellt.¹⁶

Det finns två beräkningsgrunder som medger att vissa inkomster kan undantas vid beräkningen av försörjningsstöd. Den första är den särskilda beräkningsregeln för den så kallade *jobbstimulansen* som innebär att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Jobbstimulansen gäller under två år och därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln ska gälla igen.¹⁷ Den andra beräkningsgrunden möjliggör för *hemmavarande barn och skolungdomar* under 21 års ålder

¹² SOSFS 2013:1.

¹³ 4 kap. 3 § SoL och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 91.

¹⁴ 8 kap. 11 § Inkomstskattelag (1999:1229), IL.

¹⁵ SOSFS 2013:1.

¹⁶ 4 kap. 1 § SoL och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 92 och 93.

¹⁷ 4 kap. 1 b § SoL.

att ha inkomster upp till ett prisbasbelopp per år utan att inkomsterna beaktas vid prövningen av hushållets rätt till bistånd.¹⁸

Beräkning av försörjningsstödet nivå

Beräkningen av försörjningsstödet nivå görs utifrån riksnormens kostnadsposter samt skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.¹⁹

Riksnormen för ett hushåll är summan av de *personliga kostnaderna* för samtliga medlemmar i hushållet och de *gemensamma hushållskostnaderna* per månad. Totalsummorna för de personliga kostnaderna är beräknade för barn och skolungdomar i olika åldersgrupper och för vuxna ensamstående respektive sambor. För de gemensamma hushållskostnaderna anges totalsummor som är baserade på hushållets storlek. För hushåll med fler än sju personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med sex respektive sju personer. För en vuxen person som inte är sammanboende men som ingår i hushållsgemenskap med en eller flera personer beräknas riksnormen såsom personliga kostnader för ensamstående plus kvoten av de gemensamma hushållskostnaderna och antalet medlemmar i hushållet.²⁰ Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna kostnaderna 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.²¹

Hushållsmedlemmarnas personliga kostnader tillsammans med de gemensamma hushållskostnaderna läggs samman med de skäligena kostnader som hushållet har för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Från denna totalsumma avräknas som regel hushållets faktiska inkomster. Om inkomsterna överstiger summan av hushållets riksnorm och de skäligena kostnaderna finns inget behov av försörjningsstöd. Om inkomsterna understiger summan av hushållets riksnorm och de skäligena kostnaderna kan hushållet ha rätt till försörj-

¹⁸ 4 kap. 1 a § SoL.

¹⁹ 4 kap. 3 § SoL.

²⁰ 2 kap. 1 § första och andra styckena SoF.

²¹ 4 kap. 3 § andra stycket SoL.

ningsstöd i enlighet med det understigande beloppet, under förutsättning att övriga förutsättningar är uppfyllda.

Faktaruta: Exempel beräkning av försörjningsstöd	
Exemplet utgår från ett typfall med ett hushåll med två vuxna och två barn som är 4 och 15 år. Ingen av de vuxna har inkomst av arbete. Hushållets skäligena kostnader bygger på antaganden och i detta hushåll har ingen av de vuxna avgift för medlemskap i fackförbund. Beloppen motsvarar 2024 års nivåer.	
<i>Riksnorm (personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader)</i>	
Sammanboende	6 850 kronor
Barn 15 år	4 780 kronor
Barn 4 år	2 940 kronor
Gemensamma hushållskostnader	1 950 kronor
Summa	16 520 kronor
<i>Skäligena kostnader</i>	
Boende	9 000 kronor
Hushållsel	920 kronor
Hemförsäkring	250 kronor
Arbetsresor ²²	1 600 kronor
Avgift för a-kassa	340 kronor
Summa	12 110 kronor
Summan av hushållets riksnorm och skäligena kostnader blir 28 630 kronor (16 520 + 12 110).	
<i>Hushållets inkomster</i>	
Barnbidrag	2 650 kronor
Bostadsbidrag	4 200 kronor
Summa	6 850 kronor
<i>Nettobehov av försörjningsstöd</i>	
Riksnorm och skäligena kostnader	28 630 kronor
Inkomster	6 850 kronor
Summa	21 780 kronor

²² I arbetsresor ingår även resbehov för att aktivt kunna söka arbete eller delta i andra aktiva åtgärder som kommunen eller Arbetsförmedlingen anordnar.

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.²³ 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.

Till skillnad från beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan beslut som tas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Däremot kan sådana beslut överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte dess lämplighet.²⁴

Bistånd vid 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 därmed alltid en skyldighet att vidta åtgärder vid 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.²⁵

Med akuta nödsituationer avses oförutsägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge.

²³ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.

²⁴ 16 kap. 3 § SoL.

²⁵ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37.

Bistånd vid akuta nödsituationer kan beviljas även om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläget.²⁶

Bistånd vid akuta nödsituationer kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det finns inte någon begränsning av hur länge en person kan motta nödbistånd men Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att biståndet efter en viss tid måste prövas utifrån den enskildes faktiska behov.²⁷

7.2.2 Socialförsäkringssystemet

Förmånerna inom socialförsäkringssystemet är uppdelade i bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner²⁸. I detta avsnitt redogörs för vad bosättnings- och arbetsbaserad försäkring är samt ett urval av förmåner som kan påverkas av ett bidragstak.

Bosättningsbaserad eller arbetsbaserad socialförsäkring

Flera av de förmåner som betalas ut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bygger på att mottagaren har rätt till dem eftersom personen är bosatt i Sverige (*bosättningsbaserade förmåner*). Som beskrivs i kapitel 3 anses en person bosatt i Sverige om hen har sitt egentliga hemvist i Sverige.²⁹ Det kan därutöver finnas ytterligare bestämmelser inom olika förmånsslag, exempelvis kvalificeringstider, som påverkar rätten att få ta del av olika förmåner. Vissa förmånsslag har bestämmelser som gäller med vissa villkor för den som endast är bosättningsbaserat försäkrad och andra villkor för den som också tillhör den arbetsbaserade försäkringen.

De *arbetsbaserade förmånerna* inom socialförsäkringssystemet bygger på att personen arbetar eller har arbetat i Sverige. Förmånerna beräknas på olika sätt utifrån tidigare eller antagna framtida inkomster. Bestämmelserna har sin grund i att ersättningen ska kompensera för den förlorade inkomsten. För att tillhöra den arbetsbaserade försäkringen krävs att personen arbetar i Sverige eller har

²⁶ RÅ 1995 ref. 56.

²⁷ HFD 2014 ref. 37.

²⁸ Förmåner är ett samlingsnamn för de bidrag och ersättningar som finns inom socialförsäkringssystemet. 2 kap. 11 § socialförsäkringsbalken, SFB.

²⁹ 5 kap. 2 § SFB.

ett fortsatt skydd för arbetsbaserade förmåner. Bestämmelserna finns i 6 kap. socialförsäkringsbalken.

Socialförsäkringsförmåner i urval

I detta avsnitt beskrivs ett urval av förmåner inom socialförsäkrings-systemet som har betydelse för utredningens arbete med att ta fram en modell för bidragstak.

Föräldrapenning

En förälder som inte arbetar eller som avstår från att förvärvsarbeta för att vårda barn kan ha rätt till föräldrapenning.³⁰ En förutsättning är att föräldern är försäkrad för föräldrapenning antingen genom den bosättningsbaserade försäkringen eller genom den arbetsbaserade försäkringen. Därutöver måste barnet vara bosatt i Sverige och föräldern måste under större delen av dagen vårda barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder.³¹

En förälder kan få föräldrapenning för hel eller del av dag och måste då avstå från att arbeta i motsvarande omfattning. Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse kan lämnas under högst 480 dagar³² sammanlagt för föräldrarna. 90 dagar av ersättningsdagarna är reserverade för vardera föräldern.³³ I vissa fall kan föräldrapenning tas ut av andra än barnets föräldrar.³⁴

För barn som blir bosatta i Sverige under det andra levnadsåret betalas föräldrapenning ut under högst 200 dagar. Blir barnet bosatt efter det andra levnadsåret betalas högst 100 ersättningsdagar ut. Efter fyra års ålder finns också begränsningar avseende hur många dagar som kan betalas ut, oavsett om barnet är bosatt i Sverige från födelsen eller inte.³⁵

Föräldrapenning kan betalas ut på sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstanivå. Föräldrapenning på sjukpenningnivå utgör en del av den arbetsbaserade försäkringen och beräknas utifrån föräldrarnas

³⁰ Bestämmelser om föräldrapenning finns i 11 och 12 kap. SFB.

³¹ 5 kap. 9 §, 6 kap. 6 §, 11 kap. 8 § samt 12 kap. 2 och 3 §§ SFB. Vid partiell ersättning gäller kravet på större delen av dagen just den del av dagen som föräldrapenning ska betalas för.

³² Vid flerbarnsfödelse läggs 180 dagar till för varje barn utöver det första.

³³ 12 kap. 9, 12 och 17 §§ SFB.

³⁴ 12 kap. 17 a § SFB.

³⁵ 12 kap. 12 § SFB.

sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Ersättning på grundnivå kan betalas till föräldrar som är försäkrade för bosättningsbaserade förmåner, men som inte är kvalificerade för en inkomstrelaterad ersättning. Det krävs då inte att personen har en SGI. För 2024 uppgår hel föräldrapenning på grundnivå till 250 kronor per dag.³⁶ Högsta möjliga föräldrapenning på sjukpenningnivå är 1 218 kronor per dag.³⁷

Ersättning på lägstanivå kan betalas till föräldrar så länge de omfattas av den arbetsbaserade eller bosättningsbaserade försäkringen. Lägstanivån är 180 kronor per dag och avser 90 av de totalt 480 dagarna.³⁸

Föräldrapenning kan betalas ut för alla dagar i veckan. För den som bara omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen kan föräldrapenning maximalt betalas ut med 7 750 kronor per månad före skatt (31 dagar föräldrapenning på grundnivå, 2024 års nivå). För den som har rätt till föräldrapenning i den arbetsbaserade delen av försäkringen kan den högsta möjliga ersättningen per månad bli 37 758 kronor före skatt (31 dagar föräldrapenning på högsta sjukpenningnivå, 2024 års nivå). Föräldrapenning är skattepliktig.³⁹

Barnbidrag

Det allmänna barnbidraget har funnits sedan 1938 och syftet är att kompensera för den ökade försörjningsbörda som barn medför för en familj.⁴⁰ Bidraget är lika stort för varje barn, men eftersom analyser visade att den genomsnittliga hushållsinkomsten var lägre i familjer med många barn infördes ett flerbarnstillägg 1982. Flerbarnstillägget avser att förstärka stödet till familjer med flera barn och öka deras köpkraft.⁴¹

Barnbidrag är en bosättningsbaserad förmån och lämnas 2024 med 1 250 kronor per månad.⁴² Bidraget lämnas för varje barn från

³⁶ 12 kap. 23 § SFB. Grundnivån anges direkt i lagtexten och justeras inte med prisbasbeloppet.

³⁷ 12 kap. 21 och 22 §§ SFB. Föräldrapenning på sjukpenningnivå kan som högst uppgå till 10 prisbasbelopp och storleken justeras årligen med prisbasbeloppet.

³⁸ 12 kap. 24, 39 och 40 §§ SFB. Lägstanivån anges direkt i lagtexten och justeras inte med prisbasbeloppet.

³⁹ 11 kap. 31 § IL.

⁴⁰ Prop. 2023/24:1 Budgetproposition för 2024 utgiftsområde 12, s. 71 samt prop. 1947:220 med förslag om lag för allmänna barnbidrag m.m., s. 16.

⁴¹ Prop. 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder, Bilaga 1, s. 21.

⁴² 15 kap. 3 § SFB. Storleken på allmänt barnbidrag framgår direkt av lagtexten.

och med månaden efter barnets födelse och till och med det kvartal barnet fyller 16 år.⁴³ Om barnet efter denna tid fortfarande går i grundskola eller anpassad grundskola lämnas förlängt barnbidrag. Det förlängda barnbidraget betalas ut till och med att barnet slutför utbildningen eller avbryter studierna.⁴⁴

För den som har fler än ett barn lämnas flerbarnstillägg, se tabell 7.3. Barnbidrag betalas som huvudregel ut med hälften var till föräldrarna. Föräldrarna kan dock komma överens om och gemensamt anmäla att endast en av dem ska få hela barnbidraget. Vid ensam vårdnad betalas hela beloppet till en förälder.⁴⁵ Flerbarnstillägg betalas även ut till föräldrarna om barnet eller ungdomen är berättigad till studiehjälp (se avsnitt 7.2.3). Det innebär att föräldrar kan ha rätt till enbart flerbarnstillägg, om de har flera barn eller ungdomar med rätt till studiehjälp.⁴⁶

Tabell 7.3 Allmänt barnbidrag och flerbarnstillägg

Belopp i kronor, 2024 års nivå

	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn	Fem barn	Sex barn
Allmänt barnbidrag	1 250	2 500	3 750	5 000	6 250	7 500
Flerbarnstillägg		150	730	1 740	2 990	4 240
Summa:	1 250	2 650	4 480	6 740	9 240	11 740

Anm.: För varje barn utöver fyra barn lämnas flerbarnstillägg med 1 250 kr per barn. Beloppen avser när utbetalningen sker till en förälder, om utbetalning sker till båda föräldrarna halveras beloppet per förälder.
Källa: 15 kap. 3 och 8 §§ SFB.

Det krävs ingen ansökan för att barnbidrag ska betalas ut. Bidragsmottagaren måste dock vara försäkrad för barnbidrag genom att vara bosatt i Sverige.⁴⁷ Barnbidrag är skattefritt.⁴⁸

⁴³ Se även avsnitt 7.2.3 om studiehjälp.
⁴⁴ 5 kap. 9 § och 15 kap. 2–7 §§ SFB.
⁴⁵ 15 kap. 8 § och 16 kap. 5 § SFB.
⁴⁶ 15 kap. 9 § SFB.
⁴⁷ 5 kap. 3 och 9 §§ samt 110 kap. 6 § första stycket 1 SFB.
⁴⁸ 8 kap. 9 § IL.

Underhållsstöd

Föräldrar ska svara för barns underhåll. För barn vars föräldrar inte bor tillsammans kan det regleras genom ett avtal mellan föräldrarna om att den förälder som barnet inte bor med ska betala underhållsbidrag. Avtalet kan vara muntligt eller skriftligt. Underhållsbidrag kan också fastställas genom dom.⁴⁹ Barn som inte får underhållsbidrag kan ha rätt till underhållsstöd, som betalas ut av Försäkringskassan.

Underhållsstöd är en bosättningsbaserad förmån och avser rätt för ett barn att få medel för sin försörjning om barnets föräldrar lever separerade. Förutsättningen är att den förälder som barnet inte bor med antingen inte betalar underhållsbidrag eller betalar underhållsbidrag som är lägre än underhållsstödsbeloppet. Underhållsstödet betalas ut till den förälder som barnet bor med, till dess barnet fyller 18 år. Därefter betalas förlängt underhållsstöd ut till personen det gäller så länge hen bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt studiestödslagen.⁵⁰

Den förälder som barnet eller ungdomen inte bor med blir skyldig att betala det utbetalda underhållsstödet till Försäkringskassan. Betalningsskyldigheten beräknas årligen utifrån ett beräkningsunderlag, som i huvudsak motsvarar den betalningsskyldiges inkomster enligt beslut om slutlig skatt till den del de överstiger 120 000 kronor, och antalet barn och ungdomar som betalningen gäller.⁵¹ Det innebär att ett betalningsbelopp inte kan fastställas för betalningsskyldiga personer med låga inkomster det aktuella året.⁵²

Underhållsstöd betalas ut med olika belopp för barn och ungdomar i olika åldrar, se tabell 7.4. Förmånen är skattefri.⁵³

⁴⁹ 7 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalk.

⁵⁰ 5 kap. 9 § samt 18 kap. 2, 4, 6 och 9 §§ SFB.

⁵¹ 19 kap. SFB.

⁵² 19 kap. 27 § SFB. Betalningsskyldigheten faller bort om det beräknade beloppet blir lägre än 50 kronor per månad.

⁵³ 8 kap. 9 § IL.

Tabell 7.4 Underhållsstöd

Belopp per barn i kronor, 2024 års nivå

	Kronor per månad
Till och med månaden då barnet fyller 7 år	1 673
Från och med månaden efter barnet fyllt 7 år till och med månaden barnet fyller 15 år	1 823
Från och med månaden efter barnet fyllt 15 år	2 223

Källa: 18 kap. 20 § SFB.

Om den bidragsskyldige föräldern under minst tolv månader i följd har betalat det belopp till Försäkringskassan som bestämts, i rätt tid och med rätt belopp, ska underhållsstöd inte längre betalas ut. Föräldrarna ska då som huvudregel lösa barnets underhåll sig emellan. Syftet med denna bestämmelse är att öka sannolikheten att barns underhåll sköts utanför underhållsstödssystemet.⁵⁴

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag är en bosättningsbaserad förmån. Den lämnas som bidrag till kostnaden för bostad. Sambor eller makar ansöker om bostadsbidrag gemensamt. Det är bara barnfamiljer⁵⁵ samt hushåll utan barn där de boende är mellan 18 och 28 år som kan få bostadsbidrag. Bostadsbidraget betalas ut löpande beräknat på bostadskostnad och en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Bostadskostnaden kan utgöras av bland annat en hyreskostnad eller kostnad för en ägd bostad.⁵⁶ Den bidragsgrundande inkomsten beräknas utifrån ett antal angivna inkomster som framgår av lag.⁵⁷ Beräkningarna av bostadsbidrag utgår från ett antal antaganden som framgår direkt av lag. Bidragets storlek över tid kan däremot förändras bland annat på grund av förändringar i bostadskostnad och bidragsgrundande inkomst.

⁵⁴ 18 kap. 9 a § SFB och prop. 2014/15:145 Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet, s. 32 och 33.
⁵⁵ Med barnfamilj avses ett hushåll med hemmavarande barn under 18 år eller barn över 18 år som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp, 95 kap. 5 § SFB.
⁵⁶ Bestämmelser om beräkning av bostadskostnad finns i 97 kap. 14 § SFB och Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag.
⁵⁷ 97 kap. 2–13 §§ SFB.

Bostadsbidraget bestäms sedan slutligt i efterhand utifrån den faktiska inkomsten så som den fastställts i det slutliga beslutet om skatt för det aktuella året. Det kan leda till att personen har rätt till ytterligare bostadsbidrag eller att bostadsbidrag ska betalas tillbaka för det aktuella året.⁵⁸ Bostadsbidrag är inte skattepliktigt.⁵⁹

I de kommande avsnitten beskrivs bostadsbidraget utan det tillfälliga tilläggsbidrag till barnfamiljer som gäller från och med juli 2022.⁶⁰

Bostadsbidrag till barnfamiljer

Barnfamiljer kan få bostadsbidrag för bostadskostnad och särskilda bidrag som baseras på antalet barn i hushållet.⁶¹ Det särskilda bidraget har en tydlig familjepolitisk karaktär och har haft olika syften över tid. Det kan ses som ett inkomstprövat barnbidrag.⁶² Särskilt bidrag finns i flera former, *särskilt bidrag för hemmavarande barn, särskilt bidrag för barn som bor växelvis* och *umgängesbidrag*. Det sistnämnda är till för de hushåll där barn bara bor tidvis, det vill säga bara vid kortare umgänge med föräldern. I beräkningen av bostadsbidrag begränsas antalet barn som kan ge upphov till bidrag till maximalt tre.⁶³

Bidraget till bostadskostnaden beräknas utifrån antalet barn i hushållet, oavsett om de bor där stadigvarande eller tidvis. Bidraget beräknas på 50 procent av bostadskostnaden inom ett visst spann och i förhållande till antal barn i enlighet med tabell 7.5. Därutöver begränsas bostadskostnaden till den yta som inte överstiger en viss storlek, beroende på hur många barn som finns i hushållet, se tabell 7.6.⁶⁴

⁵⁸ 95 kap. 4 § samt 98 kap. 5 och 6 §§ SFB.

⁵⁹ 8 kap. 10 § IL.

⁶⁰ Prop. 2023/24:99 Vårändringsbudget för 2024, s. 15 och prop. 2021/22:269 Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina, s. 72–79. Under förutsättning att riksdagen fattar beslut förlängs tilläggsbidraget fram till och med juni 2025, prop. 2024/25:1 Budgetproposition för 2025, Utgiftsområde 12, s. 42–51.

⁶¹ Utredningen har i denna del inte beaktat det tilläggsbidrag till barnfamiljer som är en del av en tillfällig lagstiftning i 95 kap. 2 § första stycket 5 SFB.

⁶² Prop. 1995/96:186 Nya regler för bostadsbidrag, s. 38.

⁶³ 96 kap. 3 § och 97 kap. 17 § SFB.

⁶⁴ 97 kap. 18 och 20 §§ SFB.

Tabell 7.5 Beräkning av bostadsbidrag – bostadskostnad

Belopp i kronor, 2024 års nivå

Antal barn	Lägsta bostadskostnad	Högsta bostadskostnad
1	1 400	5 300
2	1 400	5 900
3 eller fler	1 400	6 600

Anm.: Bidrag till bostadskostnad beräknas med 50 procent av kostnaden mellan lägsta bostadskostnad per månad och den faktiska bostadskostnaden per månad, dock högst enligt ovan.
Källa: 97 kap. 18 § SFB.

Tabell 7.6 Beräkning av bostadsbidrag – begränsning bostadsyta

Belopp i kronor, 2024 års nivå

Antal barn	Antal kvadratmeter	Högsta kostnad utan begränsning
1	80	3 000
2	100	3 300
3	120	3 600
4	140	3 900
5 eller fler	160	4 200

Anm.: Bostadskostnaden för ytor utöver begränsningar av antal kvadratmeter ska bortses från vid beräkning av bostadsbidrag. Hela kostnaden är dock bidragsgrundande om kostnaden inte överstiger ovanstående högsta kostnad.
Källa: 97 kap. 20 och 21 §§ SFB.

Det särskilda bidraget för barn i hushållet varierar med antalet barn och formen för boendet, se tabell 7.7. Därutöver inverkar bland annat bostadens storlek på bidraget när det gäller umgängesbidrag. Om det finns en kombination av barn som är hemmavarande och barn som berättigar till umgängesbidrag i hemmet finns särskilda bestämmelser om umgängesbidragets storlek.⁶⁵

Tabell 7.7 Beräkning av bostadsbidrag – bidrag för barn

Belopp i kronor, 2024 års nivå

Antal barn	Hemmavarande barn, per månad	Barn som bor växelvis, per månad	Umgängesbidrag, per månad
1	1 500	1 300	500
2	2 000	1 600	600
3	2 650	2 100	700

Anm.: Beroende av barnets boende läggs ett särskilt bidrag för barn till den bostadskostnad som beräknats enligt tabell 4.6.
Källa: 97 kap. 22 och 23 §§ SFB.

⁶⁵ 97 kap. 22 och 23 §§ SFB.

Beräkningen av bostadsbidraget påverkas också av hushållets inkomster och beräknas utifrån en bidragsgrundande inkomst. Den bidragsgrundande inkomsten räknas fram för varje vuxen i hushållet och består bland annat av överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital, del av egen och barns förmögenhet, del av barns inkomst av kapital samt vissa andra inkomster. Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ingår inte i den bidragsgrundande inkomsten. Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 150 000 kronor per år för en ensamstående person, eller 75 000 kronor vardera för makar eller sambor, ska bostadsbidraget minskas med 20 procent av den överskjutande inkomsten.⁶⁶ Notera att den sammantagna inkomsten som ett hushåll kan ha utan att inkomsten reducerar bostadsbidraget är lika stor oavsett om det är en eller två vuxna i hushållet.

Det finns möjlighet till undantag från de begränsningar som finns för bostadens storlek och kostnad om någon i familjen har en funktionsnedsättning. I sådana fall kan en högre kostnad ligga till grund för bidraget.⁶⁷

Det finns också ett generellt undantag från att bevilja bostadsbidrag om det är uppenbart att en person inte behöver bidraget på grund av hushållets inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet. Försäkringskassan får i så fall efter särskild utredning avslå en ansökan om bostadsbidrag eller dra in eller sätta ned bidraget.⁶⁸

Sammanfattningsvis påverkas bostadsbidrag till barnfamiljer av flera variabler. Det handlar främst om hushållets inkomster, bostadskostnader, bostadens yta och hur många barn som bor där.

⁶⁶ 97 kap. 2–13 och 15 §§ SFB.

⁶⁷ Undantagen gäller uttryckligen i ett antal paragrafer i 97 kap. SFB.

⁶⁸ 97 kap. 29 § SFB.

Faktaruta: Så här räknas bostadsbidrag till barnfamiljer ut*Exempel 1*

En ensamstående förälder med två barn som bor i hushållet på heltid.

Familjen bor i en bostad på 70 kvadrat med en bostadskostnad på 5 900 kronor. Föräldern har en bidragsgrundande inkomst på 91 250 kronor för det aktuella året.

Bostadsbidraget består i denna situation av särskilt bidrag för hemmavarande barn med 2 000 kronor och bidrag till bostadskostnad med 2 250 kronor per månad ($(5\,900 \text{ kronor} - 1\,400 \text{ kronor}) \times 0,5^{69}$). Den bidragsgrundande inkomsten understiger 150 000 kronor per år, varför bostadsbidraget inte reduceras. Det sammanlagda bostadsbidraget blir 4 200 kronor per månad, eftersom bostadsbidrag avrundas nedåt till närmast jämna hundratal kronor.

Exempel 2

Ett gift par med två barn som bor i hushållet på heltid.

Familjen bor i en bostad på 85 kvadrat med en bostadskostnad på 6 500 kronor. Den ena föräldern har en bidragsgrundande inkomst på 91 250 kronor för det aktuella året och den andra föräldern har en bidragsgrundande inkomst på 240 000 kronor för samma år.

Det särskilda bidraget för hemmavarande barn blir 2 000 kronor och bidraget till bostadskostnaden 2 250 kronor, precis som i exempel 1. Föräldern med en bidragsgrundande inkomst på 91 250 kronor påverkar bidraget på så sätt att 270 kronor dras av bidraget per månad ($((91\,250 \text{ kronor} - 75\,000 \text{ kronor}) \times 0,2)/12^{70}$). Föräldern med bidragsgrundande inkomst 240 000 kronor påverkar bidraget på så sätt att 2 750 kronor dras av ($((240\,000 \text{ kronor} - 75\,000 \text{ kronor}) \times 0,2)/12$). Det sammanlagda bostadsbidraget blir 1 200 kronor per månad, eftersom bostadsbidrag avrundas nedåt till närmast jämna hundratal kronor.

⁶⁹ Det är 50 procent av bostadskostnaden som kan ligga till grund för bidrag för bostadskostnaden, se även tabell 7.6.

⁷⁰ Det är 20 procent av årsinkomsten som överstiger 75 000 kronor som ska påverka bostadsbidraget med en tolfedel per månad.

Bostadsbidrag till unga

Unga mellan 18 och 28 år utan barn kan få bostadsbidrag i form av bidrag till bostadskostnaden.

Som exempel kan en ensamstående person maximalt beviljas bostadsbidrag med 1 300 kronor per månad 2024.⁷¹ Det förutsätter en bostadskostnad som uppgår till 3 600 kronor eller mer för en bostad som räknas med till maximalt 60 kvadratmeter samt att personen inte har en bidragsgrundande inkomst som överstiger 41 000 kronor per år.

Bostadstillägg

Bostadstillägg är ett inkomstprövat tillägg till den som får sjukersättning eller aktivitetsersättning, hel allmän ålderspension, änkepen-sion eller vissa utländska ålderspensionsförmåner. Det kan således betalas ut till dem som har dessa förmåner på bosättningsbaserad eller arbetsbaserad grund.⁷²

Den som kvalificerar sig för både bostadsbidrag och bostadstill-lägg samtidigt kan få båda förmånerna, men bostadstillägg kan då inte betalas för den del av bostadskostnaden som motsvaras av bo-stadsbidrag.⁷³

Storleken på bostadstillägget är beroende av bostadskostnaden och inkomsterna i hushållet. Hur stor del av bostadskostnaden som räknas med beror på flera olika faktorer, bland annat ålder, civilstånd och hur hög den faktiska kostnaden är. För ålderspensionärer läggs också till bostadskostnaden ett så kallat konsumtionsstöd med 840 kronor för ogifta och 420 kronor för varje gift person. Det inne-bär alltså att bostadskostnaden i beräkningen räknas högre för att öka bostadstillägget, med syftet att minska andelen ålderspensionä-rer med låg ekonomisk standard.⁷⁴

Det maximala bostadstillägget som kan betalas ut 2024 är 7 290 kro-nor per månad för ensamstående respektive 3 645 kronor per person och månad för gifta eller sambor.⁷⁵ Bostadstillägg är skattefritt.⁷⁶

⁷¹ 97 kap. 24, 26 och 27 §§ och 98 kap. 4 § SFB.

⁷² 5 kap. 9 § och 101 kap. 3 § SFB.

⁷³ 101 kap. 7 och 9 §§ SFB.

⁷⁴ Prop. 2011/12:1 Budgetproposition för 2012, Utgiftsområde 11, s. 25 och 26.

⁷⁵ 102 kap. SFB.

⁷⁶ 8 kap. 10 § IL.

Boendetillägg

Boendetillägg är ett bosättningsbaserat kompletterande bidrag till den som tidigare haft tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning. Tillägget kan bara betalas ut till den som sedan sjukersättningen eller aktivitetsersättningen upphörde också får sjukpenning. Högsta möjliga boendetillägg 2024 är 7 000 kronor för en ensamstående och 3 500 kronor för en person som är gift eller sambo. Den som har barn kan få ett tillägg med 1 000 kronor per månad per hushåll med ett barn, 1 500 kronor per månad vid två barn och 2 000 kronor per månad vid tre eller fler barn. Boendetillägg minskas för den som har inkomster som överstiger 58 400 kronor per år.⁷⁷ Boendetillägget är skattefritt.⁷⁸

7.2.3 Övrigt ekonomiskt stöd

Det finns andra ekonomiska stöd och ersättningar som påverkar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. I detta avsnitt beskrivs ett urval av de ekonomiska stöden vid studier och arbetslöshet.

Studiestöd

Studiestöd lämnas i form av bland annat studiehjälp och studiemedel.⁷⁹ Här beskrivs kort, utifrån utredningens avgränsningar i avsnitt 7.1.3, endast förutsättningarna för studiehjälp. Det är Centrala Studiestödsnämnden (CSN) som hanterar ansökningar om och utbetalningar av studiestöd.

Studiehjälp

Studiehjälp är bidrag till personer som studerar på grundskole- eller gymnasienivå. Den består av studiebidrag, inackorderings tillägg och extra tillägg.⁸⁰

⁷⁷ 103 a–e kap. SFB. Storleken på boendetillägget regleras direkt i lag och justeras inte med prisbasbeloppet. Med barn avses de barn som berättigar till bostadsbidrag enligt 96 kap. SFB.

⁷⁸ 8 kap. 10 § IL.

⁷⁹ Studiestödslag (1999:1395).

⁸⁰ 2 kap. studiestödslagen.

Studiebidraget är den förmån som ersätter det allmänna barnbidraget då det upphör, se avsnitt 7.2.2, under förutsättning att den unga personen fortsätter studera. Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år till och med första halvåret det år personen fyller 20 år. Det krävs i huvudsak heltidsstudier för att kunna få bidraget.⁸¹ Studiebidraget uppgår till 1 250 kronor per månad 2024.⁸²

Ersättningar vid arbetslöshet

Vid arbetslöshet kan flera olika ersättningar aktualiseras. Det finns dels arbetslöshetsersättning, som betalas ut av arbetslöshetskassorna, dels ersättning som kan lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Det är arbetslöshetskassor som handhar arbetslöshetsförsäkringen.⁸³ För att ha rätt till ersättning vid arbetslöshet enligt grund- eller inkomstbortfallsförsäkringen krävs att personen uppfyller ett så kallat arbetsvillkor, vilket innebär ett visst mått av arbete under en viss tid. Vidare krävs att personen är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar per vecka. Därutöver krävs att personen är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.⁸⁴

Den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa, eller som inte uppfyller villkoren för inkomstrelaterad ersättning, kan ha rätt till ersättning enligt grundförsäkringen. Det går som tidigast att få arbetslöshetsersättning från grundförsäkringen från 20 års ålder och det krävs att personen har uppfyllt ett arbetsvillkor, vilket innebär ett visst mått av arbete under en viss tid.⁸⁵

⁸¹ 2 kap. 3 och 5 §§ studiestödslagen samt 2 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp.

⁸² 2 kap. 7 § studiestödslagen.

⁸³ 4 och 5 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.

⁸⁴ 7–9 §§ ALF.

⁸⁵ 6 § ALF.

För ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen krävs att personen har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv sammanhängande månader och inom medlemstiden uppfyllt arbetsvillkoret. Det saknas en lägre åldersgräns för inkomstbortfallsförsäkringen.

För både grund- och inkomstbortfallsförsäkringen gäller att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan lämnas under längst 300 dagar (ersättningsperiod), med undantag för föräldrar som dag 300 har barn under 18 år vilka har rätt till ersättning under 450 dagar. Om en ersättningsperiod löpt ut kan ersättning lämnas för en ny period om personen på nytt uppfyllt arbetsvillkoret. Ersättning lämnas som mest under fem dagar per vecka.⁸⁶

För arbetslösa som inte har rätt till inkomstbaserad arbetslöshetsersättning uppgår grundersättningen till 510 kronor per dag för den som arbetat heltid före arbetslösheten, under den så kallade ramtiden. För den som arbetat deltid eller heltid under en del av ramtiden sänks dagpenningen, dock till lägst 255 kronor.⁸⁷

Den inkomstrelaterade ersättningen är som högst 1 200 kronor per dag under de hundra första dagarna av ersättningsperioden. Därefter uppgår den inkomstrelaterade ersättningen till högst 1 000 kronor per dag. För den som arbetat heltid inom ramtiden är den inkomstrelaterade ersättningen lägst 510 kronor per dag, eller lägst 255 kronor för den som arbetat heltid under en del av ramtiden eller som har arbetat deltid.⁸⁸ Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är skattepliktig.⁸⁹

Ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser

När en person deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser genom Arbetsförmedlingen kan ersättning betalas ut i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Ersättningarna betalas ut av Försäkringskassan.⁹⁰

Till den som är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning lämnas aktivitetsstöd som huvudregel med det belopp

⁸⁶ 22 och 23 §§ ALF.

⁸⁷ 3 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

⁸⁸ 4 § förordning om arbetslöshetsförsäkring.

⁸⁹ 11 kap. 36 § IL.

⁹⁰ 10 kap. 3 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, fortsättningsvis ersättningsförordningen.

som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning, dock lägst 510 kronor per dag. Personer som inte fyllt 25 år, men som är eller skulle ha varit berättigade till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, får dock ett aktivitetsstöd som trappas ned brantare än för den som är över 25 år. Den som är över 25 år och inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd med 223 kronor per dag.⁹¹ Aktivitetsstöd är skattepliktigt.⁹²

Personer som fyllt 18 men inte 25 år och som inte har rätt till arbetslöshetsersättning kan få utvecklingsersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser. Utvecklingsersättningens storlek är beroende av om personen har gymnasieexamen eller motsvarande. Den högsta utvecklingsersättningen uppgår till 199 kronor per dag och den lägsta till 57 kronor per dag.⁹³ Utvecklingsersättning är skattefri.⁹⁴

Etableringsersättning får lämnas till den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser till vissa ny-anlända invandrare. Ersättningen är 308 kronor per dag. Den som har rätt till etableringsersättning och har hemmavarande barn har i vissa fall rätt till etableringstillägg. Etableringstillägget är beroende av antalet barn och barnens ålder. Barn som inte har fyllt 11 år berättigar till 800 kronor och barn och ungdomar mellan 11–20 år till 1 500 kronor per barn. Tillägget går inte att få för fler än tre barn. Den som deltar i programmet kan också få bostadsersättning under förutsättning att personen är ensamstående och inte har några hemmavarande barn. Bostadsersättning lämnas då för den del av bostadskostnaden som överstiger 1 800 kronor men inte 5 700 kronor.⁹⁵ Etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning är skattefria.⁹⁶

⁹¹ 2 kap. ersättningsförordningen. De angivna beloppen är fastställda i förordningen och förändras inte med prisbasbeloppet.

⁹² 11 kap. 36 § IL.

⁹³ 2 kap. 10 och 11 §§ ersättningsförordningen.

⁹⁴ 11 kap. 33 § IL.

⁹⁵ 3 kap. 10–16 §§ ersättningsförordningen. De angivna beloppen är fastställda i förordningen och ändras inte med prisbasbeloppet.

⁹⁶ 8 kap. 13 § IL.

7.2.4 Ersättningar, bidrag och övrigt ekonomiskt stöd interagerar med varandra

Ersättningar och bidrag som ges inom socialförsäkringen, stöd vid arbetslöshet och studier samt ekonomiskt bistånd interagerar till viss del med varandra. Det handlar dels om att beräkning av vissa förmåner och ekonomiskt stöd är beroende av storleken på andra förmåner, dels om att en del förmåner inte är möjliga att kombinera med andra förmåner eller ekonomiskt stöd.

Möjligheten att få ekonomiskt bistånd påverkas av alla andra erhållna förmåner

Det ekonomiska biståndets ställning som det yttersta skyddsnätet innebär att alla andra möjligheter till ersättning ska vara uttömda för att rätt till bistånd ska finnas. Biståndet är behovsprövat, vilket innebär att i princip alla andra inkomster avräknas innan bistånd beviljas och betalas ut.

Utgångspunkten för beräkningen av rätt till *ekonomiskt bistånd* är att hushållets samtliga faktiska inkomster reducerar behovet av och rätten till ekonomiskt bistånd. Det är således inte bara de skattepliktiga ersättningarna som påverkar biståndets storlek, utan alla inkomster. Det innebär att när hushållets behov av ekonomiskt bistånd beräknas så reduceras biståndsbeloppet i förhållande till övriga ersättningar och bidrag som betalas ut.

Det finns även andra förmåner som påverkar varandra

Följande genomgång avser exempel på ersättningar, bidrag och övrigt ekonomiskt stöd där beräkningen av eller rätten till förmånen påverkas av andra ersättningar, bidrag och stöd. Genomgången är inte uttömmande.

Bostadsbidragets storlek påverkas av andra förmåner som beskattas i inkomstslaget tjänst. Det innebär att alla arbetsbaserade förmåner som är skattepliktiga minskar bostadsbidraget, om de sammantaget överstiger en viss nivå på den så kallade bidragsgrundande inkomsten, se även exempel på uträkning av bostadsbidrag i

faktaruta i avsnitt 7.2.2.⁹⁷ Även bidragsdelarna i studiestödet ska till viss del tas upp som inkomst vid beräkning av bostadsbidrag.⁹⁸ Bostadstillägg och boendetillägg påverkas, precis som bostadsbidraget, av andra arbetsbaserade förmåner. Det innebär att alla ovan nämnda bidrag med koppling till bostad reduceras i takt med att inkomsterna stiger, se exempelvis figur 5.1 och 5.2 i avsnitt 5.4.1.⁹⁹

När det gäller *aktivitetsstöd* för personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, påverkas ersättningen per dag beroende på om personen i grunden har rätt till ersättning från en arbetslöshetskassa eller inte. Ersättningsnivån på det aktivitetsstöd som betalas ut följer storleken på arbetslöshetsersättningen. Den som inte har rätt till ersättning från en arbetslöshetskassa får enbart ersättning med ett grundbelopp.¹⁰⁰ Aktivitetsstödet kan påverka storleken på exempelvis bostadsbidraget, eftersom det är en skattepliktig arbetsbaserad förmån.

För den som har *etableringstillägg* och samtidigt har rätt till underhållsstöd finns speciella regler kring vilket antal barn som ger rätt till etableringstillägg. Tillägget minskar successivt och för den som har underhållsstöd för sex eller fler barn finns inte rätt till etableringstillägg.¹⁰¹

Det finns andra förmåner som inte kan kombineras

Förmåner i den *arbetsbaserade försäkringen* kan inte kombineras om de avser samma tidsperiod. Den arbetsbaserade försäkringen är till för att ersätta inkomstförlust vid frånvaro från arbete, vilket innebär att det inte går att ha till exempel både föräldrapenning (även om ersättningen är på grundnivå) och sjukpenning för samma tidsperiod. Däremot går det att få förmånerna på deltid samtidigt, så länge de olika förmånerna inte ersätter samma tid.

Personer som studerar med *studiestöd* kan som huvudregel inte samtidigt ha ersättning från den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen. Det finns dock undantag för den som arbetar samtidigt som hen studerar. Ersättning från den arbetsbaserade försäkringen

⁹⁷ 97 kap. 2 och 15 §§ SFB. För ensamstående är gränsen 150 000 kronor per år, för gifta eller sammanboende 75 000 kronor per person och år.

⁹⁸ 97 kap. 13 § SFB.

⁹⁹ 102 kap. och 103 d kap. SFB.

¹⁰⁰ 2 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen.

¹⁰¹ 3 kap. 12 § ersättningsförordningen.

kan då betalas ut för den inkomstförlust som blir aktuell om personen måste avstå från arbete.¹⁰²

Personer med ersättning som har sin grund i *arbetslöshet* kan inte få ersättning från den arbetsbaserade socialförsäkringen för samma tidsperiod som ersättning betalas ut för arbetslösheten. Ett exempel på detta är att det inte går att ha hel sjukpenning och hel arbetslöshetsersättning för samma period. Det uppkommer inte någon ersättningsbar inkomstförlust förrän någon del av ersättningen vid arbetslöshet inte längre betalas ut. Kombinationer av ersättningar från den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen kan dock vara möjliga om de aktuella ersättningarna betalas ut för att ersätta olika tidsperioder, till exempel vid partiell ersättning. Det går inte heller att få arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller etableringsersättning för samma tidsperiod, eftersom det handlar om olika sorters ersättning för samma inkomstbortfall.¹⁰³

7.2.5 Sekretess och uppgiftsskyldighet

Många av de uppgifter som hanteras hos de myndigheter som handlägger olika bidrag, stöd och förmåner är sekretessreglerade. Att en uppgift är sekretessreglerad innebär att den omfattas av en bestämmelse om sekretess. Huruvida en sekretessreglerad uppgift också är sekretessbelagd kan i regel avgöras först efter en så kallad menprövning. I detta avsnitt beskrivs i korthet den reglering som ska beaktas, för fördjupning se kapitel 3.

Sekretess mellan myndigheter

Enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, 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 intresset av att hemliga uppgifter inte når en större krets än absolut nödvändigt. Det förekommer emellertid situationer när andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift

¹⁰² 26 kap. 11 och 19 §§ SFB.

¹⁰³ Se bland annat 26 kap. 19 § SFB och 27 kap. 14 § SFB samt 5 kap. ersättningsförordningen.

väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Av denna anledning har det i OSL införts vissa sekretessbrytande bestämmelser.¹⁰⁴

Sekretess inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess för enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.¹⁰⁵ Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att huvudregeln är sekretess. Begreppet *enskilda 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.¹⁰⁶ Även huruvida en person har eller har haft kontakt med socialtjänsten eller inte utgör en sekretessreglerad uppgift om personliga förhållanden.¹⁰⁷

Uppgiftsskyldigheter till förmån för socialnämnden

I detta avsnitt beskrivs ett antal existerande uppgiftsskyldigheter till förmån för socialnämnden. Uppräkningen är inte uttömmande.

Enligt 3 § förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter (Uppgiftslämnarförordningen), ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten *på begäran* lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till ett antal i paragrafen uppräknade myndigheter, bland annat studiestödsmyndighet, socialnämnd och myndighet som har hand om ärenden om bostadsbidrag.

Socialnämnden har även rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd hos CSN, Försäkringskassan, Pensions-

¹⁰⁴ Prop. 2008/09:150, Offentlighets- och sekretesslag, s. 300.

¹⁰⁵ 26 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 §.

myndigheten och arbetslöshetskassorna.¹⁰⁸ Socialnämnden har även rätt att ta del av uppgifter om enskild hos Arbetsförmedlingen.¹⁰⁹ Om det finns skäl för det ska dessa myndigheter och arbetslöshetskassorna *på eget initiativ* lämna sådana uppgifter till socialnämnden. Skäl att lämna uppgifter föreligger om uppgifterna har betydelse för socialnämnden i ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller ärende om återkrav med mera av sådant bistånd enligt 9 kap. socialtjänstlagen. En förutsättning är att uppgiftslämnaren 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.¹¹⁰

I förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) finns närmare föreskrifter om vilka uppgifter som CSN, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Pensionsmyndigheten ska lämna till socialnämnden enligt 11 kap. 11–11 b §§ socialtjänstlagen.¹¹¹

Vad gäller CSN föreskrivs det att socialnämnden har rätt att ta del av uppgift om

- namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
- att en ansökan om studiestöd har lämnats in,
- vilken form av studiestöd som har sökts, beviljats respektive betalats ut,
- för vilken tidsperiod studiestöd har sökts, beviljats respektive betalats ut,
- omfattningen av studiestöd,
- med vilket belopp studiestöd har beviljats eller betalats ut fördelat på form av stöd,
- med vilket belopp lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar har beviljats och betalats ut,

¹⁰⁸ 11 kap. 11 § SoL.

¹⁰⁹ 11 kap. 11 a § SoL.

¹¹⁰ Se Clevesköld, Socialtjänstlag (2001:453) 11 kap. 11 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-11-01).

¹¹¹ Se 2–7 §§ förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

- datum för utbetalning av studiestöd eller lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, och
- att beviljat eller utbetalt studiestöd i form av studiemedel avser studier på grundskolenivå.¹¹²

Hos Försäkringskassan har socialnämnden rätt att ta del av uppgift om

- namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
- att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in,
- vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats,
- under vilken tidsperiod och i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd utges eller har utgetts,
- vilket belopp som har betalats ut, och
- datum för utbetalning.¹¹³

Hos en arbetslöshetskassa har socialnämnden rätt att ta del av uppgift om

- namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
- beslut om rätt till arbetslöshetsersättning,
- att en ansökan om utbetalning av arbetslöshetsersättning lämnats in,
- med vilket belopp arbetslöshetsersättning har betalats ut eller ska betalas ut,
- vilka kalenderveckor och antal dagar utbetalning enligt föregående punkt avser,
- datum för utbetalning av arbetslöshetsersättning, och

¹¹² 2 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

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

- beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring och beslut om fränkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag.¹¹⁴

Hos Arbetsförmedlingen har socialnämnden rätt att ta del av uppgift om

- namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
- från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
- en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
- om en person är registrerad som öppet arbetslös eller som arbetssökande med förhinder alternativt, om en person är registrerad under annan sökandekategori,
- om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och under vilken tidsperiod, och
- datum när en persons senaste aktivitetsrapport kom in till Arbetsförmedlingen.¹¹⁵

Hos Skatteverket har socialnämnden rätt att ta del av uppgift om enskilda om

- namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
- sammanlagda intäktsposter och överskott i inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen, och
- belopp och datum för återbetalning av skatt enligt skatteförfarandelagen (2011:1244).¹¹⁶

Hos Pensionsmyndigheten har socialnämnden rätt att ta del av uppgift om enskilda om

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

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

¹¹⁶ 6 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

- namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
- att en anmälan eller ansökan om förmån, ersättning eller annat stöd har lämnats in,
- vilken förmån, ersättning eller annat stöd som har beviljats,
- under vilken tidsperiod och i vilken omfattning en förmån, ersättning eller annat stöd utges eller har utgetts,
- vilket belopp som har betalats ut, och
- datum för utbetalning.¹¹⁷

Sammanfattningsvis innebär detta att socialnämnden har rätt ta del av vissa uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. Socialnämnden har även rätt att ta del av vissa uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen och hos Skatteverket. Uppgifterna från Skatteverket ska avse inkomstslaget kapital eller återbetalning av skatt.

Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska vissa i lagen uppräknade myndigheter och organisationer lämna underrättelse om detta till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Detta gäller om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelseskyldigheten gäller inte om det finns särskilda skäl. Underrättelseskyldigheten gäller ekonomisk förmån eller ekonomiskt stöd som betalats ut av vissa i lagen angivna myndigheter och organisationer.¹¹⁸

¹¹⁷ 7 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

¹¹⁸ 1–3 §§ lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Uppgiftslämnande för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Den 1 juli 2024 trädde lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet i kraft.¹¹⁹ Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska därmed 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. Uppgiftsskyldigheten gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt vissa särskilt angivna bestämmelser i OSL.¹²⁰

Skyldigheten att lämna en uppgift gäller utbetalningar från välfärdssystemen av sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, CSN, 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).¹²¹

¹¹⁹ Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

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

¹²¹ 3 § lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

7.2.6 Förutsättningar för att ändra myndighetsbeslut

Förvaltningsrättsliga principer

En av grundprinciperna inom förvaltningsrätt är att ett enskilt beslut som en myndighet har fattat gäller. Ett beslut får dock ändras med stöd av förvaltningslagen¹²² om den myndighet som meddelat beslutet, som första instans, anser att det är felaktigt på grund av att det tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. När det gäller beslut som är gynnande för en enskild part får det bara ändras till den enskildes nackdel om vissa förutsättningar är uppfyllda.¹²³

Det finns tre situationer när enskilda gynnande beslut får ändras. Den första situationen är om det framgår av beslutet eller av de föreskrifter som beslutet grundats på att det under vissa förutsättningar får ändras. Beslutet får också ändras om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart. Den sista situationen är om felaktigheten i beslutet beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.¹²⁴

Bakgrunden till att gynnande beslut ska bestå ligger i att enskilda har ett stort intresse av att myndigheters beslut ska stå fast. Den som till exempel har beviljats en förmån måste kunna planera sin ekonomi utifrån beslutet. Kännetecknande för ett gynnande beslut är att det innefattar en förmån som den enskilde har begärt, till skillnad från beslut som förpliktar enskilda till handlingar.¹²⁵

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att ett återkallelseförbehåll i vissa fall kan tas in i ett förvaltningsbeslut. Ett återkallelseförbehåll innebär att myndigheten förbehåller sig rätten att under vissa förutsättningar ändra beslutet. Dock innebär bestämmelsen om ändring av gynnande beslut att det inte finns ett obegränsat handlingsutrymme för förbehåll. Det måste alltid finnas stöd i föreskrifter och för att uppfylla kravet på legalitet måste ett förbehåll vara utformat och avgränsat på ett sätt som även i övrigt uppfyller rimliga krav på förutsebarhet. Ett beslut om återkallelse av en beviljad förmån måste, liksom andra åtgärder som innebär ett ingri-

¹²² Förvaltningslag (2017:900), FL.

¹²³ 37 § FL.

¹²⁴ 37 § andra stycket FL.

¹²⁵ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 230 och 231.

pande mot den enskilde, vara i överensstämmelse med principerna om objektivitet och proportionalitet.¹²⁶

Bestämmelser om ändring av beslut med stöd av förvaltningslagen gäller socialnämndens beslut enligt socialtjänstlagen, men däremot inte beslut som fattas med stöd av socialförsäkringsbalken (se nedan i avsnitt 7.2.6).¹²⁷

Det finns begränsade möjligheter att ändra enskilda beslut som fattats med stöd av socialförsäkringsbalken

Socialförsäkringsbalken har egna handläggningsregler, vilket innebär att förvaltningslagens mer allmänna regler inte gäller i första hand.¹²⁸ Enskilda beslut som fattas med stöd av socialförsäkringsbalken kan bara ändras om vissa förutsättningar, som räknas upp direkt i lagtexten, är uppfyllda.¹²⁹

Enskilda beslut kan ändras beroende på vissa felaktigheter

På ett generellt plan ska Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ändra ett beslut som fattats av respektive myndighet om beslutet inte har prövats av domstol, om beslutet har blivit fel av någon av följande tre anledningar. Den första är att beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet. Den andra anledningen är att beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. Den tredje anledningen är att beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. En ändring av den tredje anledningen får dock inte göras till den försäkrades nackdel om det gäller en förmån som har förfallit till betalning eller om det i annat fall finns synnerliga skäl mot det. Ändringen får inte heller göras om det har gått mer än två år sedan beslutet meddelades. Om så är fallet kan det bara ändras om det först därefter kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart

¹²⁶ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 233 och 329.

¹²⁷ HFD 2023 ref. 56 och HFD 2019 ref. 63.

¹²⁸ HFD 2023 ref. 56.

¹²⁹ 113 kap. 3, 5 och 6 §§ SFB.

felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.¹³⁰

En förmån förfaller enligt förarbetena till betalning när förmånen är tillgänglig för lyftning, alltså när den enskilde kan förfoga över beloppet. Trots detta räknas förmånen ha förfallit till betalning redan den dag som förmånen avser när det handlar om sjukpenning och föräldrapenning.¹³¹

Det finns möjlighet att ändra enskilda beslut inom specifika förmånsslag

Inom förmånsslagen finns specifika bestämmelser om när enskilda beslut inom förmånen får ändras.

Beslut om barnbidrag och flerbarnstillägg kan ändras om det inträffar något som påverkar rätten till barnbidrag.¹³² Det kan handla om att barnet inte längre anses bosatt i Sverige eller att förutsättningarna för flerbarnstillägg ändras i och med att ett annat barn inte längre kan räknas med för rätt till flerbarnstillägg.

När det gäller underhållsstöd kan beslut ändras om något inträffat som gör att underhållsstöd inte längre ska lämnas, eller att det ska lämnas med ett lägre belopp.¹³³ Exempel på detta är till exempel att föräldrarna till barnet inte längre är separerade eller att barn som tidigare bott hos den ena av föräldrarna numera bor hos den andra föräldern.

Beslut om bostadsbidrag kan ändras om rätten till bidrag har ändrats eller upphört.¹³⁴ Det kan handla om till exempel att familjen har flyttat från bostaden som bidraget lämnas för eller att familjesammansättningen har ändrats.

7.2.7 Barns rättigheter

Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har relevans vid utformningen av ett bidragstak. Som nämnts i kapitel 3 har Sverige ratificerat barnkonventio-

¹³⁰ 113 kap. 3, 5 och 6 §§ SFB.

¹³¹ Prop. 1977/78:20 med förslag till ändrad organisation för besvärspövning inom socialförsäkringen m.m., s. 96, HFD 2023 not. 53 och RÅ 2004 ref. 47.

¹³² 15 kap. 13 § SFB.

¹³³ 18 kap. 33 § SFB.

¹³⁴ 96 kap. 12 § SFB.

nen och sedan den 1 januari 2020 gäller artikel 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag. Barnkonventionens ställning som svensk lag innebär att domstolar och rättstillämpande myndigheter ska beakta de rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocessen i mål och ärenden som rör barn.¹³⁵

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) tolkar konventionens innehåll, övervakar dess efterlevnad och utfärdar allmänna kommentarer (*General Comments*) och rekommendationer (*Recommendations*).¹³⁶ Kommittén granskar hur staten uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer därefter rekommendationer och slutsatser om vad staten särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen (*Concluding Observations*).

Övergripande om barns rättigheter

Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.¹³⁷ 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.¹³⁸ 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. I detta avsnitt tas relevanta delar av grundprinciperna upp.

¹³⁵ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ CRC/GC/2003/5, p. 12.

Barnets bästa

Barnkonventionens tredje artikel anger att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Barn ska tillförsäkras sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. För detta ändamål ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder. Barnrättskommittén framhåller att barnets bästa är ett dynamiskt koncept, som kräver att bedömningar görs anpassade till det specifika sammanhanget. Barnets bästa gäller såväl enskilda barn, som barn i allmänhet. Barn ska få sina rättigheter tillgodosedda när lagstiftning beslutas. Det gäller all lagstiftning, inte bara sådan som gäller barn i första hand. Om olika gruppers intressen kommer i konflikt med varandra ska barns rättigheter vara tungt vägande.¹³⁹

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. Bestämmelsen i artikel 4 innebär bland annat att konventionsstaterna i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser. Rättigheterna i konventionen ska inte inverka på nationella bestämmelser som är mer långtgående vad gäller att förverkliga barnets rättigheter. En konventionsstat kan inte försämrade barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen.¹⁴⁰

I en allmän kommentar om artikel 4 har barnrättskommittén påpekat att oavsett ekonomiska förhållanden är stater ålagda att vidta alla tänkbare 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.¹⁴¹

Barnrättskommittén har även uttalat att förpliktelsen i artikel 4 att ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser” för att förverkliga

¹³⁹ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 14, CRC/C/GC/14.

¹⁴⁰ Artikel 41 barnkonventionen.

¹⁴¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 5 Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, CRC/GC/2003/5, p. 6–8.

barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter också innebär att inte avsiktligt vidta åtgärder som för utvecklingen bakåt när det gäller sådana rättigheter (regressiva åtgärder). Kommittén hänvisar i kommentaren till Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters allmänna kommentar om staters skyldigheter där kommittén uttalar att alla avsiktligt tillbakasträvande åtgärder kräver att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.¹⁴² Direkta och minimala kärnförpliktelser, såsom rätten till social trygghet, får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.¹⁴³

I barnrättskommitténs kommentar om artikel 4 i förhållande till nationella offentliga budgetar framgår att alla nivåer av offentliga myndigheter är skyldiga att utöva sina skyldigheter i enlighet med barnkonventionens principer så att barnets rättigheter kan realiseras. Tillräckliga åtgärder ska användas både när det gäller barns direkta och indirekta rättigheter. Uttrycket ”vidta åtgärder med utnyttjande av det yttersta av sina tillgängliga resurser” innebär enligt kommittén att konventionsstaterna förväntas visa att de har gjort allt för att de ekonomiska resurserna realiserar barns rättigheter. Uttrycket betyder också att konventionsstaterna inte ska genomföra medvetna regressiva åtgärder i förhållande till sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. Det är bara i ekonomiska krissituationer som regressiva åtgärder får användas, men först efter att alla andra åtgärder har uttömts. Barn ska vara de sista som påverkas.¹⁴⁴

Barns rätt till liv, social trygghet och levnadsstandard

Enligt barnkonventionens artikel 6 har barn rätt till liv och konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Av artikel 26 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.

¹⁴² FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 3 Konventionsstaternas skyldigheter, E/1991/23, p. 9.

¹⁴³ CRC/C/GC/19, p. 31.

¹⁴⁴ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr. 19 (2016) om offentlig budget för att barns rättigheter ska realiseras, CRC/C/GC/19, p. 18–22 och 28–31.

Social trygghet definieras inte i konventionen men viss vägledning kan fås av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters tolkning av rätten till social trygghet i artikel 9 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen).¹⁴⁵ Enligt kommittén omfattar social trygghet både ekonomisk ersättning och andra stödinsatser.¹⁴⁶ I artikel 27 i barnkonventionen tillerkänns barn också rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna eller de 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.

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.¹⁴⁷ Om barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet inte kan tillgodose barnets behov kan staten i stället rikta stöd direkt till barnet.¹⁴⁸

I den svenska utredningen Barnkonventionen och svensk rätt konstaterar utredaren att det är tydligt att konventionens artikel 6, läst tillsammans med bland annat artikel 4 och 27, ställer krav på aktiva och långtgående åtgärder för att säkerställa ett barns överlevnad och utveckling.¹⁴⁹ Det framgår inte vad som avses med ett barns fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling enligt artikel 27, men det kan av den tredje punkten uttolkas att i vart fall tillgång till mat, bostad och kläder kan anses utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard.¹⁵⁰

Barnrättskommitténs senaste sammanfattande slutsatser och rekommendationer om hur barnkonventionens efterlevnad i Sverige innehåller bland annat en uppmaning till Sverige att ytterligare skärpa sin politik för att säkerställa att alla barn har en lämplig levnadsstandard, bland annat genom att höja försörjningsstödet för hushåll med en ensamstående förälder.¹⁵¹

¹⁴⁵ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1047.

¹⁴⁶ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 19 Rätten till social trygghet, E/C.12/GC/19, p. 12–21 och Detrick (1999) s. 449.

¹⁴⁷ Tobin (2019) s. 1028 och 1029.

¹⁴⁸ Artikel 27 barnkonvention.

¹⁴⁹ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 334 och 335.

¹⁵⁰ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1066.

¹⁵¹ CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 36.

7.2.8 Sveriges internationella åtaganden

Sverige är, som beskrivs i kapitel 3, ansluten till ett antal regionala och internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. I förhållande till ett bidragstak är det framför allt ESK-konventionen, Europarådets sociala stadga och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som ska beaktas.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska beaktas

I ESK-konventionen används begreppen social trygghet och tillfredställande 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. Artikel 11 fastställer rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 2 att på det ekonomiska området till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga rättigheterna i konventionen. Enligt artikel 4 ska staterna endast begränsa rättigheterna om det anges i lag och endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i samhället.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter övervakar efterlevnaden av ESK-konventionen. Kommittén har uttalat att alla rättigheterna i konventionen är tillämpliga på alla och att konventionsstater särskilt ska beakta individer och grupper som traditionellt sett har svårigheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Rätten till social trygghet inkluderar enligt kommittén också rätten att inte utsättas för godtyckliga eller oskäligen begränsningar av existerande socialförsäkringsnivåer liksom adekvat skydd från sociala risker.¹⁵² Socialförsäkringssystem ska bland annat täcka förmåner för familjer och barn, utan att diskriminera några grupper, och bör täcka mat, kläder, bostad och tillgång till vatten och sanitet.¹⁵³ Förmånerna måste vara av tillräcklig storlek och utges under tillräcklig tid så att

¹⁵² E/C.12/GC/19, p. 9.

¹⁵³ E/C.12/GC/19, p. 18.

alla kan tillgodoräkna sig sina rättigheter att få hjälp, att få adekvat levnadsstandard och tillgång till sjukvård. Ersättningsnivåerna måste också regelbundet ses över så att de räcker till de grundläggande behov som de avser att täcka.¹⁵⁴

Konventionsstater ska särskilt se till att ingen av diskrimineringsgrunderna i andra punkten i artikel 2 tillämpas. Dessa är bland annat kön, ras, ålder och social ställning. Vidare ska konventionsstaterna enligt kommittén vidta åtgärder för att bekämpa fattigdom och social exkludering samt tillhandahålla socialtjänst.¹⁵⁵ Konventionsstaterna har också en skyldighet att respektera befintliga socialförsäkringssystem och skydda dessa från orimlig behandling.¹⁵⁶ Restriktioner måste vara proportionerliga och rimliga.¹⁵⁷ I kommitténs allmänna kommentar om rätten till social trygghet fastslås att det innebär rätt att utan diskriminering få tillgång till och upprätthålla förmåner, oavsett om de utgörs av pengar eller av annat slag. Konventionsstaterna måste vidta effektiva åtgärder inom ramen för sina resurser för att fullt ut ge sociala rättigheter utan diskriminering. Skrivningarna i artikel 9 indikerar att åtgärderna för att upprätthålla socialförsäkringsförmåner inte ska definieras snävt och måste ge en grundläggande nivå av denna rättighet.¹⁵⁸

Det finns enligt kommittén en stark presumtion för att bakåsträvande (regressiva) åtgärder som vidtas i relation till social trygghet är förbjudna. Kommittén har även uttalat att bristen på tillgängliga resurser inte kan anses vara ett objektivt och rimligt berättigande av särbehandling om inte alla ansträngningar har gjorts för att använda konventionsstatens alla tillgängliga resurser. 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 konventionen. 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.¹⁵⁹

¹⁵⁴ E/C.12/GC/19, p. 22.

¹⁵⁵ E/C.12/GC/19, p. 23, 28 och 29 samt artikel 2 ESK-konventionen.

¹⁵⁶ E/C.12/GC/19, p. 60.

¹⁵⁷ E/C.12/GC/19, p. 24 och 31.

¹⁵⁸ E/C.12/GC/19 p. 2–4.

¹⁵⁹ E/C.12/GC/19 p. 42 och 60.

Europarådets sociala stadga ska beaktas

Sverige har anslutit sig till Europeisk social stadga¹⁶⁰, som utarbetats av Europarådet. Stadgan innehåller bland annat en rätt till social trygghet för enskilda. Parterna som tillträtt stadgan åtar sig bland annat att inrätta eller upprätthålla system för social trygghet och att bibehålla det sociala trygghetssystemet på en tillfredställande nivå.¹⁶¹

Genom att ansluta sig till Europarådets sociala stadga har Sverige förbundit sig att upprätthålla system för social trygghet och att bibehålla detta system på en tillfredställande nivå.¹⁶² I stadgan framgår miniminivåer när det gäller bland annat tillgång till hälsovård, förmåner vid sjukdom, förmåner vid arbetslöshet, pensioner, förmåner vid arbetsskador och familjeförmåner.¹⁶³

Rättigheterna i stadgan ska inte göras till föremål för inskränkningar eller begränsningar med undantag för sådana bestämmelser som anges i lag *och* som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.¹⁶⁴ Begränsningar kan således göras för att skydda andras fri- och rättigheter, samhällets intressen, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska beaktas

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna¹⁶⁵ (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.¹⁶⁶

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.

¹⁶⁰ Sveriges internationella överenskommelser, SÖ 1998:35.

¹⁶¹ Artikel 12, Europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Europarådet (1964) European Code of Social Security.

¹⁶⁴ Artikel G, Europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

¹⁶⁵ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2016/C 202/02.

¹⁶⁶ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, 2007/C 303/02.

Rätten till tillgång till social trygghet och socialt stöd framgår av artikel 34 i rättighetsstadgan. Bland annat anges att i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och stöd till boende som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

7.3 Den praktiska hanteringen av ekonomiskt bistånd och andra förmåner varierar mellan olika myndigheter

Olika ersättningar och bidrag hanteras av olika huvudmän. Handläggning, beslut och utbetalning av dessa varierar mellan olika myndigheter. Samtidigt kan olika ersättningar och bidrag påverka varandra, både då de hanteras av samma och av olika huvudmän. Detta påverkar konstruktionen av ett bidragstak.

Socialtjänsten handlägger ärenden om *ekonomiskt bistånd*. Det är socialnämnden i kommunen som beslutar om det ekonomiska biståndet, även om sådana beslut kan delegeras till tjänstemannanivå inom socialnämnden. Socialtjänsten betalar sedan ut ekonomiskt bistånd. Försäkringskassan handlägger, beslutar om och betalar ut *ersättningar inom socialförsäkringsområdet*. Pensionsmyndigheten handlägger och beslutar om *ersättningar inom pensionsområdet*, men Försäkringskassan verkställer utbetalningarna. Arbetsförmedlingen handlägger och beslutar om *programersättning*, men ersättningen betalas ut av Försäkringskassan. Arbetslöshetskassorna handlägger, beslutar om och betalar ut *arbetslöshetsersättning*.

Den nyinrättade Utbetalningsmyndigheten kommer, senast den 1 januari 2027, att förmedla betalningsuppdrag från anslutna statliga myndigheter. Det kommer att hanteras genom ett system med ett så kallat transaktionskonto. Utbetalningsmyndigheten ska registrera ett transaktionskonto för den som ska ta emot en utbetalning från de anslutna myndigheterna. De anslutna myndigheterna beslutar om vilken ersättning som ska betalas ut och producerar ett betalningsuppdrag till Utbetalningsmyndigheten. Det belopp som ska betalas ut registreras på mottagarens transaktionskonto hos Utbetalningsmyndigheten och utbetalning sker sedan genom att tillgodohavandet betalas ut till mottagarens registrerade bankkonto. Utbetalningsmyndigheten kommer inte att fatta några beslut om

ersättningar utan enbart verkställa betalningsuppdrag från respektive beslutande myndighet.¹⁶⁷

I nuläget är inte några kommuner anslutna till Utbetalningsmyndigheten. En eventuell framtida anslutning utreds i utredningen Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndigheten. Utredningen ska vara klar senast den 20 december 2024.¹⁶⁸

7.4 Bidragstak i Storbritannien och Danmark

I detta avsnitt beskrivs det bidragstak som införts i Storbritannien¹⁶⁹ och något om de uppföljningar som gjorts av detta. Danmark har också infört bestämmelser som reglerar den ersättning som kan utgå, även om det inte benämns bidragstak. De danska bestämmelserna beskrivs också kortfattat.

7.4.1 Bidrag begränsas i Storbritannien

Storbritannien har genomfört stora förändringar av välfärdssystemen sedan 2011. En förändring var införandet av ett bidrag som ersätter flera andra tidigare bidrag och skattelättnader (*Universal credit*). Syftet var att förenkla välfärdssystemet och göra det mer lönsamt att arbeta. Bidragen, både det nyligen införda Universal Credit och tidigare beviljade bidrag av andra slag, minskas gradvis i takt med att ett hushåll får fler egna inkomster. Reformen är ännu inte helt genomförd, men beräknas vara det under 2024.¹⁷⁰

Sedan april 2013 finns även ett bidragstak i Storbritannien (*Benefit cap*), som också syftar till att ge ökade incitament att arbeta. Bidragstaket regleras i lag bland annat genom ändringar i den befintliga *Housing Act*.¹⁷¹ Bidragstaket sätter ett tak för den totala summan statliga bidrag som ett hushåll med personer i arbetsför ålder kan få. Tanken med bidragstaket är att begränsa mängden bidrag så att dessa inte är högre än en genomsnittlig veckoinkomst efter skatt

¹⁶⁷ Lag (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten samt enligt utredningens kontakt med Utbetalningsmyndigheten.

¹⁶⁸ Dir. 2023:63.

¹⁶⁹ Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, utredningen använder begreppet Storbritannien i denna betydelse.

¹⁷⁰ <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/storbritannien/sociala-forhallanden/>, hämtad 2023-11-07.

¹⁷¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/2994>, hämtad 2023-11-08.

för hushåll som har arbetsinkomster.¹⁷² Kommunala bidrag, som till exempel lokala bostadsbidrag som betalas utöver de statliga bidragen, ingår inte i bidragstaket. Sedan 2017 differentieras taknivåerna beroende på om hushållet finns i Stor-Londonområdet eller inte.¹⁷³

Bidrag betalas i Storbritannien ut av en statlig myndighet (Department for Work and Pensions). Bidragstaket regleras på så sätt att utbetalningen begränsas vid summorna i tabell 7.8 och 7.9. Utöver vad som framgår i tabellerna om hushållens sammansättning tycks det inte finnas några skillnader i bidragstakets nivå beroende på till exempel antal hemmavarande barn. Det finns vissa undantag från bidragstaket för bland annat personer som är ålderspensionärer och personer som har vissa bidrag relaterade till funktionsnedsättningar.

Tabell 7.8 Storbritanniens bidragstak (Benefit cap)

Utanför Stor-Londonområdet, belopp i kronor¹, 2024 års nivå

Hushållets sammansättning	Per vecka	Per månad
Två vuxna gifta eller sambor	5 742	24 883
Ensamstående förälder med hemmavarande barn	5 742	24 883
Ensamstående vuxen	3 847	16 671

Anm.: Beräkningen till svenska kronor har inte tagit hänsyn till köpkraft, utan enbart beräknats utifrån växelkurs.

¹ Växelkurs 13,56 SEK till GBP, växelkurs hämtad 2024-05-06.

Källa: <https://www.gov.uk/benefit-cap/print>, hämtad 2024-05-06.

Tabell 7.9 Storbritanniens bidragstak (Benefit cap)

Inom Stor-Londonområdet, belopp i kronor¹, 2024 års nivå.

Hushållets sammansättning	Per vecka	Per månad
Två vuxna gifta eller sambor	6 604	28 615
Ensamstående förälder med hemmavarande barn	6 604	28 615
Ensamstående vuxen	4 425	19 173

Anm.: Beräkningen till svenska kronor har inte tagit hänsyn till köpkraft, utan enbart beräknats utifrån växelkurs.

¹ Växelkurs 13,56 SEK till GBP, växelkurs hämtad 2024-05-06.

Källa: <https://www.gov.uk/benefit-cap/print>, hämtad 2024-05-06.

¹⁷² <https://www.gov.uk/government/publications/lower-benefit-cap-quantitative-analysis-of-outcomes-of-capped-households/research-summary-findings-from-the-mixed-methods-longitudinal-evaluation>, hämtad 2023-11-15.

¹⁷³ <https://www.gov.uk/government/publications/lower-benefit-cap-quantitative-analysis-of-outcomes-of-capped-households> och <https://www.gov.uk/benefit-cap/print>, hämtade 2023-11-07.

Kvantitativ uppföljning av det brittiska bidragstakets effekter

Bidragstakets kvantitativa effekter har följts upp i två rapporter från *Department for Work and Pensions*. I en första kvantitativ uppföljning skattas effekter av införandet av bidragstaket 2013.¹⁷⁴ I en andra kvantitativ uppföljning undersöks effekterna av sänkningen av taket som genomfördes mellan år 2016 och 2017.¹⁷⁵ Nedan beskrivs resultatet från dessa uppföljningar avseende sysselsättning, boende och undantagna förmåner.¹⁷⁶

Uppföljningarna indikerar att sysselsättningen ökar bland berörda hushåll

I den första rapporten som avser effekterna av införandet av taket finner författarna att hushåll som hade inkomster överstigande taket, och således påverkades av det, hade högre sannolikhet att börja arbeta än personer som hade inkomster precis understigande taket. Efter kontroll för ett antal olika observerbara variabler, så som antalet barn och varaktighet i nuvarande bidragstagande, finner författarna att sannolikheten att börja arbeta är 41 procent högre i den grupp som påverkats av bidragstaket. Åren före införandet var sannolikheten att börja arbeta likartad i de båda grupperna, vilket indikerar att den högre sannolikheten i den grupp som berördes faktiskt är en effekt av bidragstaket. Vidare finner de att i grupper som påverkades mer av taket, det vill säga för vilka bidraget reducerades mer, ökade sysselsättningen mer. De finner även att effekterna var större för hushåll boende i London.

Även i uppföljningen av sänkningen av taket kunde författarna konstatera att det fanns en högre sannolikhet att personer som påverkats av taket börjar arbeta jämfört med dem som inte påverkats. Effekten är i samma storleksordning som i den första uppföljningen. De finner vidare att sänkningen av taket tycks påverka sysselsättningen mer bland hushåll med barn under två år, medan de inte kunde uppmäta några effekter för ensamstående hushåll. På liknande sätt

¹⁷⁴ <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20160115221239/https://www.gov.uk/government/publications/benefit-cap-evaluation>, hämtad 2024-05-02.

¹⁷⁵ <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/643faafb22ef3b000c66f4ce/evaluation-of-the-lower-benefit-cap.pdf>, hämtad 2024-05-02.

¹⁷⁶ Bidragstaket har även följts upp kvalitativt. För samtliga uppföljningar som genomförts av de brittiska departementen se <https://www.gov.uk/government/publications/benefit-cap-evaluation>.

som i den första uppföljningen är skillnaden mellan påverkade och icke påverkade större ju större sänkningen var. Vid små förändringar är skillnaden i sysselsättning mellan påverkade och icke påverkade hushåll försumbar, men skillnaden ökar med ökande belopp upp till 150 brittiska pund.

Bidragstaket kan ha inneburit en viss ökning av antalet flyttar, främst bland dem som påverkades mycket

Påverkade hushåll kan flytta för att undvika att påverkas av taket eller för att påverkas i lägre grad (lägre belopp över taket). De kan både flytta till en billigare bostad (annan ort eller lägre hyra) eller flytta från en privat värd till subventionerade bostäder (så kallade *social housing*).

I uppföljningen av införandet av taket framkom att sannolikheten för att ha bytt postnummer är högre bland dem som påverkades av taket, jämfört med dem som hade en inkomst precis under taket. Även innan införandet av taket var det dock en skillnad i samma storleksordning mellan grupperna, vilket indikerar att bidragstaket *inte* ledde till en signifikant ökning av antalet flyttar till ett nytt postnummerområde. Däremot finns det viss evidens för att ökat antal flyttar i en grupp som förlorade ett stort belopp till följd av taket.

I uppföljningen av sänkningen av taket fördjupas analysen av flyttar där det studeras separat hur långt hushållen flyttade. De finner indikationer på en viss ökning av antalet geografiskt korta flyttar.¹⁷⁷ Effekterna är större i Londonområdet och vid högre belopp över taket. De finner däremot ingen övergripande effekt på längre flyttar (mellan olika lokala myndigheter), men vissa effekter uppmäts för vissa delurval.

¹⁷⁷ De identifierar flyttar mellan de i data minsta mätbara geografiska områdena, vilket innebär flytt mellan områden som generellt sett omfattar ett par hundra hushåll. Flyttar inom till exempel samma gata kan däremot inte fångas. En kort flytt är en flytt mellan två små geografiska områden som ligger inom samma lokala myndighet.

Mottagandet av de ersättningar som undantas från taket tycks ha ökat

Det finns ett antal förmåner som är undantagna från det brittiska bidragstaket. Mottagare av de undantagna förmånerna exkluderas från reglerna för bidragstaket. Undantagna förmåner inkluderar sådana som ger ekonomiskt stöd vid vård av annan person, vid allvarig funktionsnedsättning eller ett hälsotillstånd som hindrar arbete.

I uppföljningen av sänkningen av taket mellan 2016 och 2017 finner författarna att sannolikheten att motta en undantagen inkomst är 34 procent högre bland de hushåll som påverkas av det lägre taket än i jämförelsegruppen. Effekten av det lägre taket är större för personer boende utanför Londonområdet. Effekten är även större för ensamhushåll än för hushåll med barn.

7.4.2 Ekonomiskt stöd begränsas i Danmark

För att vara berättigad till ekonomiskt stöd i form av *kontanthjälp* i Danmark ska den biståndssökande ha råkat ut för en förändring i sin livssituation, till exempel sjukdom, arbetslöshet eller uppbrott i ett förhållande. Den förändrade livssituationen ska ha inneburit att sökanden inte har inkomster eller tillgångar för att bekosta nödvändiga utgifter för sig själv eller sin familj. Ekonomiskt stöd i form av *kontanthjälp* är också skattepliktigt.¹⁷⁸

Som beskrivs i avsnitt 3.3.1 finns det i Danmark ett system med ett tak för ekonomiskt stöd (*kontanthjælpsloftet*). Förutsättningen för att omfattas av taket är att personen mottar en eller flera av vissa uppräknade kommunala stödformer (*uddannelsehjælp*, *kontanthjælp*, *selvforsørgelseslydelse*, *hjemrejseydelse* eller *overgangsydelse*) och att det eller de stöden kombineras med antingen särskilt stöd (*særlig støtte*) eller bostadsbidrag (*boligstøtte*), vilket är statliga bidrag. Taket innebär att särskilt stöd eller bostadsbidrag reduceras, men de kommunala stöden påverkas inte.¹⁷⁹ I de danska ekonomiska stöden utgörs basen således av de kommunala bidragen. Utöver dessa kan sedan de statliga stöden (särskilt stöd och bostadsbidrag) bli aktuella.

¹⁷⁸ <https://www.oecd.org/social/soc/benefits-and-wages/TaxBEN-Denmark-latest.pdf>, hämtad 2024-05-28.

¹⁷⁹ <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelpsloftet>, hämtad 2024-05-20.

Hur mycket det samlade ekonomiska stödet kan bli beror på ålder, om personen försörjer barn och om personen är sammanboende eller ensamstående. Det är kommunen som fattar beslut om hur mycket som kan betalas ut totalt varje månad, sedan får den danska utbetalningsmyndigheten (Udbetaling Danmark) besked från kommunen om den totala summan och beräknar därefter hur mycket som kan betalas ut i bostadsbidrag eller särskilt stöd.¹⁸⁰

Som framgår av tabell 7.10 inverkar hushållets sammansättning på den högsta ersättningsnivån bara avseende om personen är gift, sambo eller ensamstående och om det finns ett, två eller flera barn. Den högsta ersättningsnivån ökar därmed inte om det finns fler än två barn i hushållet.

Tabell 7.10 Kontanthjælpsloftet

Exempel på maximalt stöd, belopp i kronor¹ per månad, 2024 års nivå

Hushållets sammansättning	Mottagaren över 30 år	Mottagaren under 30 år	Mottagare som inte varit bosatta i Danmark minst 9 av de 10 senaste åren ²
Gift eller sambo med ett barn, per person	25 392	21 680	20 675
Gift eller sambo med två eller flera barn, per person	25 392	21 464	20 396
Gift eller sambo utan barn, per person	19 105	16 466	15 177
Ensamstående med ett barn	26 474	25 950	24 692
Ensamstående med två eller flera barn	27 099	26 576	25 313
Ensamstående utan barn	23 108	17 692	16 993

Anm.: <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelpsloftet>, hämtad 2024-05-20.
Beräkningen till svenska kronor har inte tagit hänsyn till köpkraft, utan enbart beräknats utifrån växelkurs.
¹ Växelkurs 1,55 SEK till DKK, växelkurs hämtad 2024-05-20.
² Mottagaren ska också uppfylla det s.k. 225-timmarskravet på sysselsättning.

¹⁸⁰ <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/Kontanthjaelpsloftet>, hämtad 2024-05-20.

7.5 Den svenska välfärdsmodellen och försörjningsansvaret

I detta avsnitt beskrivs kortfattat grundprincipen bakom det svenska välfärdssystemet, individens försörjningsansvar samt de familjepolitiska stödets roll och betydelse.

7.5.1 Det svenska välfärdssystemet medför både rättigheter och skyldigheter

Den svenska modellen bygger på att det finns ett samhällskontrakt som efterlevs. Kontraktet innebär att varje medborgare har en skyldighet att följa lagar och bidra till samhället genom att utbilda sig och arbeta. Men det finns också rättigheter som det offentliga ansvarar för, exempelvis tillgång till utbildning, omsorg, sjukvård och försörjning för den som av olika skäl inte kan arbeta.¹⁸¹

Den svenska välfärdspolitiken är i hög grad generell vilket innebär att offentliga tjänster och transfereringar är utformade som sociala rättigheter som omfattar hela befolkningen, beroende på livssituation, inte bara ekonomiskt utsatta grupper. Behovsprövade insatser förekommer men är bara avsedda att fungera som det yttersta skyddsnätet när de rättighetsbaserade trygghetssystemen inte räcker till.¹⁸²

Det är kostsamt att finansiera en generell välfärd. En förutsättning är därför att så många som möjligt arbetar. Välfärdstjänsterna och de sociala transfereringssystemen har utformats så att de ska främja ett högt arbetskraftsdeltagande, en hög sysselsättningsgrad samt en stark produktivitetsutveckling och konkurrenskraft.¹⁸³ En del i att främja högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättningsgrad är att säkerställa att det finns ett ekonomiskt utbyte av att arbeta.

En viktig princip i den svenska välfärdsmodellen är att alla vuxna ska ha möjlighet att försörja sig själva. Den så kallade tvåförsörjarmodellen utgår från att det är individen snarare än familjen eller det gifta paret som utgör den grundläggande enheten.¹⁸⁴ Principen får

¹⁸¹ Se exempelvis Regeringskansliet, Finansdepartementet (2017) Den svenska modellen. Rapport från finansdepartementet för en beskrivning av den svenska modellen och välfärdspolitiken.

¹⁸² Regeringskansliet, Finansdepartementet (2017) Den svenska modellen.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Esping-Andersen (1990).

konsekvenser för utformningen av till exempel den ekonomiska familjepolitiken.

En grundläggande faktor för att en generell välfärdsmodell ska fungera är att det finns tillit till den. Om medborgarna inte litar på att de resurser som de avstår från när de betalar skatter eller avgifter används på rätt sätt, kan viljan att bidra till det gemensamma äventyras. Det är också viktigt med ett välfungerande skattesystem med låg risk för skattefusk och skatteundandragande, samt att det finns en effektiv kontroll och tillsyn av olika trygghetssystem så att de inte missbrukas utan används så som avsetts. Finansieringen av den gemensamma välfärden och användningen av de offentliga resurserna måste uppfattas som rättvis och effektiv.¹⁸⁵

7.5.2 Försörjningsansvar och de familjepolitiska stödets roll

Vuxna har ett försörjningsansvar som omfattar dem själva, deras make eller maka och deras barn. Det offentliga svarar därutöver för bland annat olika former av familjepolitiska stöd och ett yttersta skyddsnät vid tillfälliga försörjningssvårigheter.

Makar och ogifta sammanboende har försörjningsansvar gentemot varandra och föräldrar ansvarar för barns försörjning

För makar finns enligt lag ett gemensamt ansvar för att deras gemensamma och personliga behov tillgodoses. Makar ska var och en efter sin förmåga bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och personliga behov ska tillgodoses. Om det som den ena maken ska bidra med inte räcker till för den makens personliga behov eller för de betalningar som den maken annars ombesörjer för familjens underhåll, ska den andra maken skjuta till de pengar som behövs.¹⁸⁶

Ogifta sammanboende (sambor) har ingen legal underhållsskyldighet gentemot varandra. Vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd likställs de dock med gifta. Det innebär att sammanboende har ett ömsesidigt ansvar för kostnader i hushållet och att deras ge-

¹⁸⁵ Regeringskansliet, Finansdepartementet (2017) Den svenska modellen.

¹⁸⁶ 6 kap. 1 och 2 §§ Äktenskapsbalk.

mensamma inkomster och tillgångar ligger till grund för beräkning av rätten till bistånd.¹⁸⁷

Föräldrar ska svara för sina barns försörjning, vilket regleras i föräldrabalken. Föräldrar ska svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. I kostnaderna för barnets underhåll ska föräldrarna sinsemellan ta del var och en efter sin förmåga. Föräldrar är underhållsskyldiga för barn tills barnet fyller 18 år eller längre om barnet fortfarande går i skolan, dock längst tills barnet fyller 21 år.¹⁸⁸

De familjepolitiska stöden ska bidra till en god ekonomisk standard

Målet med den ekonomiska familjepolitiken är att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med respektive utan barn. Den ska även bidra till ett jämställt föräldraskap.¹⁸⁹

De förmåner som ingår i statsbudgetens utgiftsområde ekonomisk trygghet för familjer och barn är barnbidrag, adoptionsbidrag, föräldraförsäkring, barnpension, efterlevandestöd, pensionsrätt för barnår, bostadsbidrag, underhållsstöd och omvårdnadsbidrag. Förmånerna finansieras genom skatter och avgifter. Betalningar från bidragsskyldiga föräldrar återförs till anslaget underhållsstöd.¹⁹⁰

De bidrag som enligt utredningens direktiv kan komma att påverkas av ett bidragstak är barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd samt det ekonomiska bistånd som utbetalas av kommunerna (se avsnitt 7.1.1).

¹⁸⁷ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Se även RÅ 85 2:1 och RÅ 1995 ref 48.

¹⁸⁸ 7 kap. 1 och 2 §§ Föräldrabalken.

¹⁸⁹ Målet för utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap, se prop. 2015/16:1 Budgetproposition för 2016, utgiftsområde. 12, s. 13.

¹⁹⁰ Prop. 2023/24:1, Budgetpropositionen för 2024 Utgiftsområde 12, s. 13.

Summan av barnbidrag och bostadsbidrag räknat per barn minskar ju fler barn det finns i hushållet

Allmänt barnbidrag är generellt och betalas för alla barn, medan bostadsbidrag betalas till låginkomsthushåll som ansöker om det och som uppfyller villkoren för bidraget (se avsnitt 7.2.2). Beloppen är oberoende av barnets ålder.

Det totala belopp som kan betalas till hushåll med ett till sju barn samt det genomsnittliga beloppet per barn redovisas i tabell 7.11. Totalt sett ökar summan av förmånerna ju fler barn det finns i hushållet. Det särskilda bidraget inom bostadsbidraget ökar dock inte för hushåll med fler än tre barn, och bidraget för bostadskostnaden ökar inte för hushåll med fler än fem barn.

Det allmänna barnbidraget per barn är detsamma oavsett antalet barn, medan det genomsnittliga flerbarnstillägget per barn ökar ju fler barn det finns i hushållet. De genomsnittliga beloppen för bostadsbidragets två delar minskar däremot ju fler barn det finns i hushållet. Totalt sett minskar det genomsnittliga beloppet per barn från högst 5 750 kronor per barn och månad i hushåll med ett barn till högst 3 013 kronor per barn och månad i hushåll med sju barn.

**Tabell 7.11 Beloppen för barnbidrag och bostadsbidrag per hushåll
respektive i genomsnitt per barn för hushåll 2024**

Kronor per månad

	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn	6 barn	7 barn
För samtliga barn							
Allmänt/förlängt barnbidrag	1 250	2 500	3 750	5 000	6 250	7 500	8 750
Flerbarnstillägg		150	730	1 740	2 990	4 240	5 490
Bostadsbidrag – särskilt bidrag	1 500	2 000	2 650	2 650	2 650	2 650	2 650
Bostadsbidrag – bostadskostnad	3 000	3 300	3 600	3 900	4 200	4 200	4 200
Totalt	5 750	7 950	10 730	13 290	16 090	18 590	21 090
Per barn							
Allmänt/förlängt barnbidrag	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250
Flerbarnstillägg		75	243	435	598	707	784
Bostadsbidrag – särskilda bidraget	1 500	1 000	883	663	530	442	379
Bostadsbidrag – bostadskostnad	3 000	1 650	1 200	975	840	700	600
Totalt	5 750	3 975	3 577	3 323	3 218	3 098	3 013

Anm.: Beloppen för bostadsbidrag avser hemmavarande barn och är de högsta som ges.
Källor: 15 och 97 kap. SFB samt utredningens beräkningar.

Underhållsstödets och riksnormens belopp för barns personliga kostnader varierar med barnets ålder

Om den förälder som ska betala underhållsbidrag inte gör det eller betalar mindre än underhållsstödsbeloppet kan underhållsstöd lämnas för barn (se avsnitt 7.2.2). Beloppet är beroende av barnets ålder och ökar ju äldre barnet blir.

Det ekonomiska biståndet räknas inte till de familjepolitiska stöden men inom biståndet finns delposter som direkt avser beloppen för barns personliga kostnader. Liksom underhållsstödet ökar detta belopp med barnets ålder (med undantag för barn som är tre år).

I tabell 7.12 redovisas totala belopp för underhållsstöd och personliga kostnader enligt riksnormen för olika stora hushåll. Redovisningen syftar till att illustrera hur stora beloppen rent tekniskt

kan vara. Det kan dock noteras det att i praktiken finns få hushåll med exempelvis sju barn i åldern 0–7 år; i de flesta fall återfinns barnen i åldersspannet 0–17 år. Både beloppen för underhållsstöd och riksnormens belopp för barns personliga kostnader per barn är desamma oavsett antalet barn i hushållet och därför redovisas inte det genomsnittliga beloppet per barn.

En direkt jämförelse av underhållsstödets belopp och riksnormens belopp för personliga kostnader försvåras av att åldersindelningen skiljer sig åt, men det kan noteras att underhållsstödet motsvarar ungefär hälften av beloppen för personliga kostnader i riksnormen. Det finns inte någon direkt koppling mellan beloppen i riksnormen och underhållsstödet i lagstiftningen. Däremot kan det noteras att underhållsstödet avser att täcka det bortfall som uppstår när en förälder inte betalar sin del av barnets underhåll. Att underhållsstödet motsvarar hälften av beloppet i riksnormen ligger i linje med detta.

Tabell 7.12 Belopp för underhållsstöd och personliga kostnader enligt riksnormen 2024

Kronor per månad

	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn	6 barn	7 barn
Underhållsstöd							
0–7 år	1 673	3 346	5 019	6 692	8 365	10 038	11 711
7–15 år	1 823	3 646	5 469	7 292	9 115	10 938	12 761
15+ år	2 223	4 446	6 669	8 892	11 115	13 338	15 561
Personliga kostnader enligt riksnormen							
under 1 år	2 640	5 280	7 920	10 560	13 200	15 840	18 480
1–2 år	2 940	5 880	8 820	11 760	14 700	17 640	20 580
3 år	2 620	5 240	7 860	10 480	13 100	15 720	18 340
4–6 år	2 940	5 880	8 820	11 760	14 700	17 640	20 580
7–10 år	3 680	7 360	11 040	14 720	18 400	22 080	25 760
11–14 år	4 230	8 460	12 690	16 920	21 150	25 380	29 610
15–18 år	4 780	9 560	14 340	19 120	23 900	28 680	33 460
19–20 år	4 820	9 640	14 460	19 280	24 100	28 920	33 740

Anm.: Åldersgränserna för underhållsstödet är till och med månaden då barnet fyller 7 år, från och med månaden efter barnet fyllt 7 år till och med månaden barnet fyller 15 år samt från och med månaden efter barnet fyllt 15 år. Beloppen avser de maximala belopp som kan erhållas. Notera att i praktiken finns få hushåll med exempelvis sju barn i åldern 0–7 år, utan barnen återfinns snarare i åldersspannet 0–17 år.

Källor: 18 kap. SFB, 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen och utredningens beräkningar.

De familjepolitiska stöden kan uppgå till höga belopp för större familjer men det innebär inte självklart att de motsvarar en tillräcklig försörjning för barnen i familjen

Hushållet kan betraktas som en ekonomisk enhet där den sammanlagda disponibla inkomsten anger vilka konsumtionsmöjligheter hushållet har. Ju större hushållet är desto större behöver den disponibla inkomsten vara för att uppnå en viss ekonomisk standard. Fler än en vuxen i hushållet kan innebära en större ekonomisk trygghet och fördelen att fasta kostnader kan delas på två. Barn innebär rent ekonomiskt en försörjningsbörda för hushållet.

Hur hög en inkomst behöver vara för att motsvara en tillräcklig försörjning är en normativ bedömning. Ett exempel ges av Konsumentverkets referensvärden för kostnader för hushållens baskonsumtion där även kostnader för barn beräknas (se kapitel 8). När det gäller personliga kostnader och gemensamma hushållskostnaderna

i riksnormen fastställer regeringen vad som utgör skäligen belopp. För övriga kostnadsposter i försörjningsstödet beslutar socialnämnden utifrån en individuell behovsbedömning i det enskilda fallet vad som utgör skäligen kostnader. Både riksnormen och Konsumentverkets beräkningar utgår från att kostnaden för barn ökar med åldern, och att barns personliga och individuella kostnader inte påverkas av antalet barn i hushållet.¹⁹¹

Det sammanlagda beloppet för barnbidrag och bostadsbidrag per barn och månad är högst i hushåll med ett barn, 5 750 kronor, och minskar sedan med antalet barn, vilket förklaras av att det genomsnittliga bostadsbidraget per barn minskar från och med det andra barnet (se tabell 7.11). I hushåll med sju barn kan barnbidrag och bostadsbidrag uppgå till högst 3 013 kronor per barn och månad. Dessa belopp kan jämföras med riksnormens belopp för barnens personliga kostnader. De familjepolitiska stöden förefaller täcka en förhållandevis stor del av barnens försörjning när familjen är relativt liten och framför allt när barnen är yngre. För större hushåll och när barnen är äldre minskar andelen som täcks.

För särlevande föräldrar kan den som lever med barnet även motta underhållsstöd, motsvarande mellan 1 673 och 2 223 kronor per barn och månad, beroende på barnets ålder. Underhållsstödet motsvarar uppskattningsvis hälften av riksnormens belopp för barnens personliga kostnader. I de fall det finns en andra förälder som inte betalar underhållsbidrag har den föräldern en återbetalningsskyldighet till staten.¹⁹²

7.5.3 De familjepolitiska stödets betydelse för de offentliga utgifterna, hushållens ekonomi och fördelningen av inkomster

I detta avsnitt illustreras betydelsen av barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd med hjälp av simuleringsmodellen Fasit. Modellen gör det möjligt att beräkna effekter av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen (se faktaruta Mikrosimulering och Fasit-modellen). Det är möjligt att se både hur stor effekt en förändring

¹⁹¹ Hushåll har även gemensamma kostnader som även de beräknas av Konsumentverket och anges för riksnormen. I de gemensamma hushållskostnaderna återfinns kostnader som per person snarare minskar med antalet personer i hushållet. Bortsett från bostadskostnaden utgör de en mindre del den totala kostnaden än vad de personliga kostnaderna gör.

¹⁹² 18 och 19 kap. SFB.

får på de offentliga utgifterna och hur förändringen påverkar den ekonomiska standarden för olika grupper i befolkningen, exempelvis kvinnor och män samt olika inkomst- och åldersgrupper.¹⁹³ Fasit är i grunden en statisk modell, vilket innebär att eventuella beteendeförändringar inte beaktas. I simuleringarna antas att respektive bidrag avskaffas helt. Effekterna på lång sikt kan antas skilja sig från de kortsiktiga effekterna. I vilken mån och på vilket sätt de långsiktiga effekterna skiljer sig från de kortsiktiga beror på hur avskaffande av respektive bidrag påverkar beteendet bland berörda individer.

Faktaruta: Mikrosimulering och Fasit-modellen

Mikrosimulering används ofta för att beräkna effekter av en föreslagen reform eller förändring innan den implementeras på riktigt. Mikrosimuleringsmodeller är ett viktigt verktyg för politiker och beslutsfattare.

Mikrosimulering är en modelleringsteknik som utgår från en individuell enhet.

I Fasit består den individuella enheten av antingen individen eller hushållet. På dessa individuella enheter appliceras regelverk för skatter, avgifter och transfereringar. Det är möjligt att se både hur stor effekt ett ändrat regelverk får på de offentliga utgifterna och intäkterna, och hur förändringen påverkar den ekonomiska standarden för olika grupper i befolkningen.

Disponibel inkomst definieras som hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital och transfereringar minus direkta skatter.

Ekonomisk standard definieras som hushållets disponibla inkomst, justerat för försörjningsbörd. Alla i hushållet antas ha samma ekonomiska standard.

Hela befolkningen har delats 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.

¹⁹³ Statistiska centralbyrån (Grundår 2022) Fasit: Användarhandledning. Se även bilaga 4.

För vuxna kvinnor och män beräknas även *individuell disponibel inkomst*. I beräkningen av den individuella disponibla inkomsten delas de bidrag som går till hushållet (exempelvis bostadsbidrag) lika mellan sammanboende par.

Med *berörda* avses de som påverkas av regeländringen, det vill säga alla individer som bor i hushållet vars disponibla inkomst påverkas.

Anm.: Resultaten har hämtats med hjälp av den så kallade Superpumpen som är ett uttagsverktyg som skapar färdiga tabell- och diagramuppsättningar.

Källa: Statistiska centralbyrån (Grundår 2022) Fasit användarhandledning.

Barnbidrag

Barnbidraget består dels av en del som är lika stor för varje barn, dels ett flerbarnstillägg som ges till föräldrar som har fler än ett barn (se avsnitt 7.2.2). Barnbidraget är inte inkomstprövat.

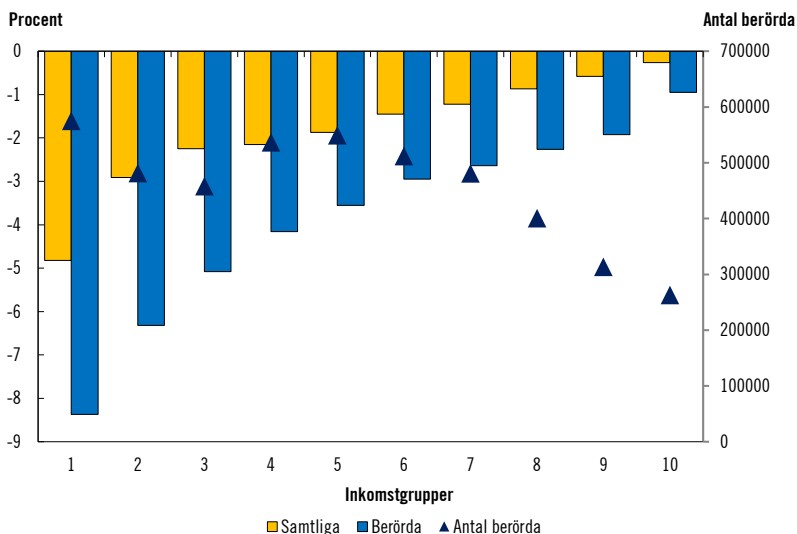
Om barnbidraget (inklusive flerbarnstillägget) avskaffas beräknas statens utgifter för barnbidrag minska med 33 038 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd öka med 1 489 miljoner kronor, viket både beror på att de hushåll som redan i dag har försörjningsstöd skulle behöva mer försörjningsstöd för att kompenseras för det uteblivna barnbidraget, och att antalet biståndshushåll ökar. Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd skulle öka från 179 000 till 190 000. Totalt skulle 1 240 000 hushåll i befolkningen beröras.

Av figur 7.1 framgår att den ekonomiska standarden skulle minska i alla inkomstgrupper om barnbidraget avskaffades. Effekten är störst i den lägsta inkomstgruppen. Det kan noteras att detta drivs av personer utan ekonomiskt bistånd, eftersom den disponibla inkomsten för dem med ekonomiskt bistånd inte påverkas. I genomsnitt för alla i inkomstgrupp 1 beräknas den ekonomiska standarden minska med 4,8 procent och för de som berörs beräknas den minska med i genomsnitt 8,4 procent. Av figur 7.1 framgår också hur många som berörs och att dessa individer finns i alla inkomstgrupper, men att antalet är något lägre i de tre inkomstgrupperna med högst ekonomisk standard.

Ett avskaffande av barnbidraget skulle påverka 28 procent av kvinnorna i åldern 20 år eller äldre och i genomsnitt skulle de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst minska med 4,1 procent.

En något mindre andel av männen, 25 procent, skulle påverkas och de berörda männens individuella disponibla inkomst skulle i genomsnitt minska med 2,7 procent. Det beror dels på att kvinnor oftare har ensam vårdnad om barn, dels på att det är vanligare att kvinnor vid gemensam vårdnad mottar hela barnbidraget.

Figur 7.1 Förändring i ekonomisk standard för olika inkomstgrupper av ett avskaffat barnbidrag



Anm.: Det tillfälliga tilläggsbidraget inom bostadsbidraget till barnfamiljer ingår inte i beräkningarna.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Flerbarnstillägg

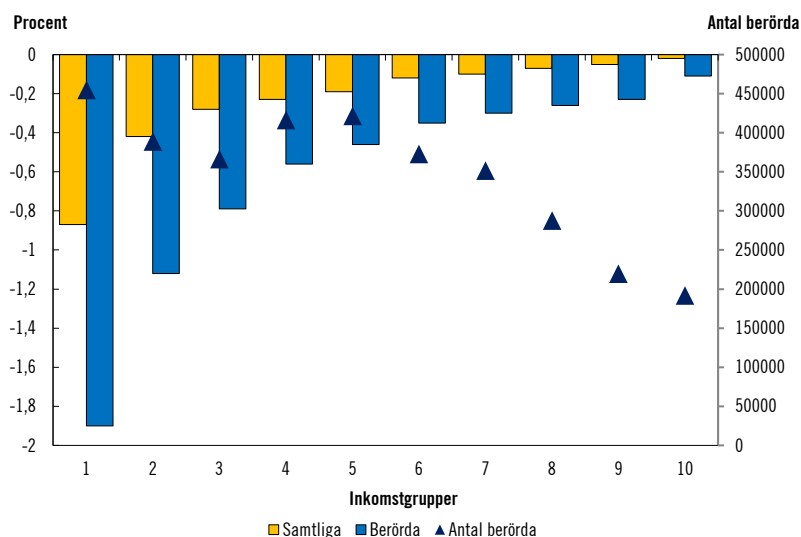
Om enbart flerbarnstillägget avskaffas beräknas statens utgifter för barnbidrag minska med 3 661 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd öka med 268 miljoner kronor. Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd skulle öka från 179 000 till 180 000. Totalt skulle 832 000 hushåll i befolkningen beröras.

Av figur 7.2 framgår att den ekonomiska standarden skulle minska i alla inkomstgrupper om flerbarnstillägget avskaffades. Effekten är störst i den lägsta inkomstgruppen. I genomsnitt för alla i inkomstgrupp 1 beräknas den ekonomiska standarden minska med 0,9 pro-

cent och för de som berörs beräknas den minska med i genomsnitt 1,9 procent.

Ett avskaffande av flerbarnstillägget skulle påverka 19 procent av kvinnorna i åldern 20 år eller äldre och i genomsnitt skulle de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst minska med 0,6 procent. En något mindre andel av männen skulle påverkas, 17 procent, och i genomsnitt skulle de berörda männens individuella disponibla inkomst minska 0,4 procent.

Figur 7.2 Förändring i ekonomisk standard för olika inkomstgrupper av ett avskaffat flerbarnstillägg



Anm.: Det tillfälliga tilläggsbidraget inom bostadsbidraget till barnfamiljer ingår inte i beräkningarna.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Bostadsbidrag till barnfamiljer

Bostadsbidrag till barnfamiljer är inkomstprövat och beräknas utifrån antalet barn i hushållet. Bidraget består dels av bidrag för bostadskostnad, dels av särskilt bidrag för barn (se avsnitt 7.2.2).

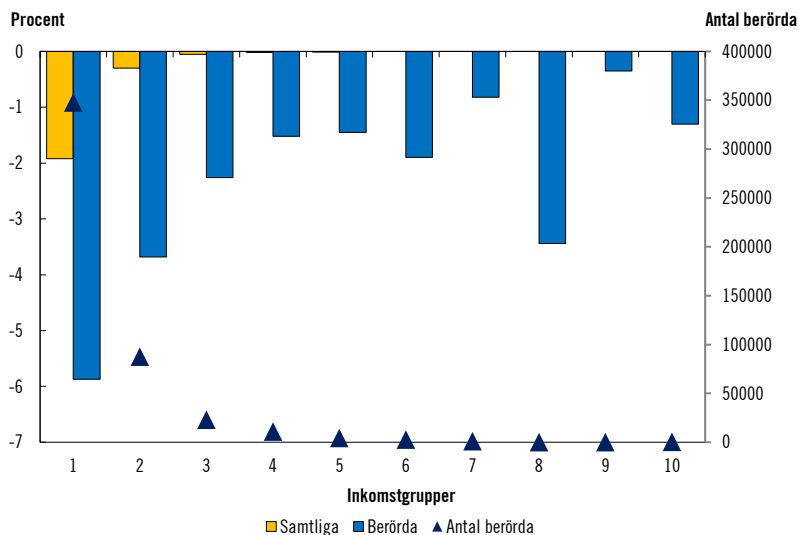
Om bostadsbidraget (till både barnfamiljer och unga) avskaffas beräknas statens utgifter för bostadsbidrag minska med 3 917 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd öka med 1 460 miljoner kronor. Antalet hushåll med

ekonomiskt bistånd beräknas öka från 179 000 till 189 000. Totalt skulle 168 000 hushåll i befolkningen beröras.

Av figur 7.3 framgår att den ekonomiska standarden skulle minska framför allt i inkomstgrupp 1 om bostadsbidraget avskaffades. I genomsnitt för alla i inkomstgrupp 1 beräknas den ekonomiska standarden minska med 1,9 procent och för dem som berörs beräknas den minska med i genomsnitt 5,9 procent. En förklaring till att även de i högre inkomstgrupper påverkas är att individers inkomst kan variera över året, liksom vilket hushåll man tillhör.

Ett avskaffande av bostadsbidraget skulle påverka 3 procent av kvinnorna i åldern 20 år eller äldre och i genomsnitt skulle de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst minska med 5,6 procent. En något mindre andel av männen skulle påverkas, 2 procent, och i genomsnitt skulle de berörda männens individuella disponibla inkomst minska 5,2 procent.

Figur 7.3 Förändring i ekonomisk standard vid ett avskaffande av bostadsbidrag till barnfamiljer



Anm.: Det tillfälliga tilläggsbidraget inom bostadsbidraget till barnfamiljer ingår inte i beräkningarna.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Underhållsstöd

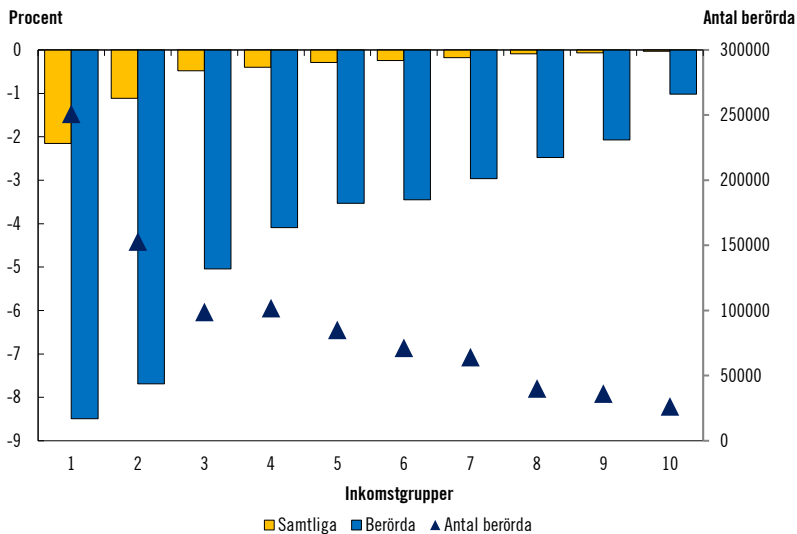
Underhållsstöd är ett stöd som kan betalas ut till en förälder som barnet bor med om den andre föräldern (som barnet inte bor med) inte betalar underhållsbidrag eller betalar underhållsbidrag som är lägre än underhållsstödsbeloppet (se avsnitt 7.2.2).

Om underhållsstödet avskaffas beräknas statens utgifter för underhållsstöd minska med 4 214 miljoner kronor medan statens inkomster minskar med 573 miljoner kronor vilket gör att nettominskningen blir 3 641 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd öka med 1 008 miljoner kronor. Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd beräknas öka från 179 000 till 186 000. Totalt skulle 282 000 hushåll i befolkningen beröras.

Av figur 7.4 framgår att den ekonomiska standarden skulle minska i alla inkomstgrupper om underhållsstödet avskaffades. Effekten är störst i den lägsta inkomstgruppen. I genomsnitt för alla i inkomstgrupp 1 beräknas den ekonomiska standarden minska med 1,2 procent och för de som berörs beräknas den minska med i genomsnitt 8,5 procent. Att effekten är större i lägre inkomstgrupper beror både på att det är fler som mottar underhållsstöd i den gruppen och att beloppet blir större sett i relation till den disponibla inkomsten.

Ett avskaffande av underhållsstödet skulle påverka 5 procent av kvinnorna i åldern 20 år eller äldre och i genomsnitt skulle de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst minska med 7,2 procent. En något mindre andel av männen skulle påverkas, 2 procent, och i genomsnitt skulle de berörda männens individuella disponibla inkomst minska 4,9 procent.

Figur 7.4 Förändring i ekonomisk standard vid ett avskaffande av underhållsstöd



Anm.: Det tillfälliga tilläggsbidraget inom bostadsbidraget till barnfamiljer ingår inte i beräkningarna.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Samtliga stöd bidrar till att minska inkomstspridningen men kostnaden och träffsäkerheten skiljer sig åt

Sammanfattningsvis skulle ett avskaffande av något av de familjepolitiska stöden minska barnhushållens ekonomiska standard och öka inkomstskillnaderna i befolkningen (se tabell 7.13). Hur mycket inkomstskillnaderna skulle påverkas beror dels på bidragets totala storlek, dels på i vilken grad det är riktat mot hushåll med låga inkomster. Detta visar att dessa stöd bidrar till att minska inkomstskillnaderna och att den fördelningspolitiska träffsäkerheten varierar mellan stöden. Hushåll som har ekonomiskt bistånd påverkas dock inte eftersom biståndet höjs i motsvarande grad.

Vidare skulle avskaffade bidrag i samtliga fall innebära att kommunernas utgifter för det ekonomiska biståndet ökade, och att antalet biståndsmottagare ökar. Effekten är störst för bostadsbidraget som riktas specifikt till låginkomsttagare.

Både kvinnor och män skulle påverkas om stöden avskaffades. Den individuella disponibla inkomsten skulle i något högre grad

påverkas för kvinnor än för män, både vad gäller hur stor andel som berörs och i vilken grad inkomsten minskar.

Tabell 7.13 Simulerade förändringar vid avskaffande av barnbidrag, flerbarnstillägg, bostadsbidrag och underhållsstöd 2024

Kronor och procent

Förändring	Barnbidrag	Flerbarns- tillägg	Bostads- bidrag	Underhålls- stöd
Statens utgift	-33 038 000	-3 661 000	-3 917 000	-3 641 000
Ekonomiskt bistånd	1 489 000	268 000	1 460 000	1 008 000
Övervälträng stat till kommun (%)	5	7	37	12
Andel biståndshushåll (%)	11	1	10	6
Antal berörda hushåll i befolkningen	1 240 000	832 000	168 000	282 000
Ekonomisk standard (%)				
– befolkningen	-1,3	-0,1	-0,9	-0,3
– inkomstgrupp 1	-4,8	-0,9	-1,9	-1,2
– berörda inkomstgrupp 1	-8,4	-1,9	-5,9	-8,4
Kvinnor 20 år och äldre				
– andel berörda	28	19	3	5
– individuell disponibel inkomst (%)	-4,1	-0,6	-5,6	-7,2
Män 20 år och äldre				
– andel berörda	25	17	2	2
– individuell disponibel inkomst (%)	-2,7	0,4	5,2	4,9

Anm.: Det tillfälliga tilläggsbidraget inom bostadsbidraget till barnfamiljer ingår inte i beräkningarna.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

7.5.4 Bidragens och lörens betydelse för att hushåll ska klara en egen försörjning

De ekonomiska stödets betydelse för olika hushåll kan också beskrivas genom att redovisa hur stor del de utgör av hushållets disponibla inkomst. I kapitel 5 görs en redovisning av den disponibla inkomsten och hur olika bidrag bidrar till den disponibla inkomsten för olika typhushåll. Typhushållen är ensamstående och sammanboende hushåll utan barn respektive ensamstående och sammanboende hushåll med ett till fyra barn. Dessutom redovisas ett sammanboende hushåll med sju barn.

Sammanfattningsvis visar typfallsberäkningarna att de familjepolitiska stöden bidrar till att ensamstående med barn även med en låg lön (22 000 kronor) kan ha en samlad inkomst över nivån på för-

sörjningsstödet, och således inte vara berättigad till försörjningsstöd. Detta gäller för hushållen med upp till och med fyra barn om den som arbetar inte är berättigad till jobbstimulansen. Om hen är berättigad till jobbstimulansen kommer hushållen med två eller fler barn att vara berättigade till försörjningsstöd. För sammanboende hushåll är situationen en annan. En låg lön för en av de vuxna är inte tillräckligt för att något av typhushållen med barn ska komma över nivån på försörjningsstödet. Om båda de vuxna arbetar med lönen 22 000 kronor hamnar typhushållen med upp till och med fyra barn över nivån på försörjningsstödet. Om de som arbetar är berättigade till jobbstimulansen kommer typhushållen med mer än två barn fortfarande att få försörjningsstöd. Dessa hushåll får inga familjepolitiska stöd utöver barnbidraget. Bostadsbidraget minskar och upphör vid en lägre bidragsgrundande inkomst – både för individen och hushållet – än för ensamstående med barn. Hushållet kan inte heller få underhållsstöd när båda föräldrarna finns i hushållet.

De familjepolitiska stöden bidrar till att ensamstående med barn kan nå egenförsörjning vid relativt låg löneinkomst men för sammanboende med barn krävs att båda föräldrarna arbetar

I kapitel 5 redovisas också vid vilken löneinkomst de olika typhushållen inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd. När hushållet har en disponibel inkomst som inte längre ligger under nivån för försörjningsstödet betraktas hushållet enligt socialnämnden som att det har egen försörjning.¹⁹⁴ Att nivån på försörjningsstödet varierar med hushållets sammansättning, och att hushåll får olika mycket i bidrag och transfereringar, gör att den löneinkomst som krävs för

¹⁹⁴ Ett vanligt förekommande begrepp som även nämns i utredningens direktiv är självförsörjning. Ofta baseras definitionen på en löneinkomst uttryckt i ett visst antal prisbasbelopp. Begreppet diskuteras även i prop. 2023/24:1 Budgetpropositionen för 2024 där regeringen aviserade att den har för avsikt att återkomma med en definition av ett självförsörjningsmått. I bilaga 3 till den ekonomiska vårpropositionen redovisas ett mått på självförsörjning där inkomstgränsen för självförsörjning har satts till tre inkomstbasbelopp, vilket 2024 motsvarar en årsinkomst på 228 600 kronor, eller 19 050 kronor per månad. Statistiska centralbyrån redovisar i statistikprodukten befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS) ett motsvarande mått, arbetsrelaterad inkomstnivå, som anger en persons arbetsinkomst i olika nivåer i termer av inkomstbasbelopp. Statistiska centralbyrån har konstaterat att man via variabeln kan beskriva en individs förankring på arbetsmarknaden baserat på inkomst från lön, näringsinkomst, samt de ersättningar man får på grund av förlorad arbetsinkomst om man är tillfälligt frånvarande från arbetet. Men myndigheten har också noterat att måttet inte visar självförsörjning, eftersom försörjning är ett hushållsbegrepp. SCB (2023) Möte i användarrådet för arbetsmarknadsstatistik 8 juni 2023.

att hushållen inte ska ha rätt till försörjningsstöd varierar. För ensamstående typhushåll är den löneinkomsten lägre än i sammanboende hushåll där bara en vuxen arbetar. Det beror både på att det, givet samma antal barn, är ytterligare en person som ska försörjas, och att de familjepolitiska stöden är mer omfattande för ensamstående. I vissa hushållstyper, i synnerhet sammanboende hushåll med flera barn där bara en vuxen arbetar, krävs hög eller mycket hög löneinkomst för att hushållet inte ska ha rätt till försörjningsstöd.

7.6 Förhållandet mellan nivån av samlade bidrag och ersättningar och den disponibla inkomsten vid arbete i olika grupper

Enligt utredningens direktiv ska ett bidragstak föreslås som innebär att det ska löna sig att arbeta. Att det ska löna sig att arbeta innebär mer konkret att den disponibla inkomsten vid arbete ska överstiga den disponibla inkomsten när en person *inte* arbetar. Disponibel inkomst vid arbete är den inkomst som ett arbetande hushåll har att röra sig med efter att löneinkomsten, skatt, ersättningar och bidrag har beaktats. Om ingen i hushållet arbetar utgörs den disponibla inkomsten av summan av samlade bidrag och ersättningar. Om summan av de samlade bidragen och ersättningarna när ingen i hushållet arbetar överstiger, är lika med eller nära den disponibla inkomsten vid arbete kan det ekonomiska utbytet av arbete vara otillräckligt (se vidare avsnitt 6.4.1 för en diskussion om otillräckligt ekonomiskt utbyte).

I det här avsnittet analyseras avståndet mellan samlade bidrag och ersättningar och den disponibla inkomsten vid arbete för tre grupper med olika typer av bidrag eller ersättningar. De tre grupper som studeras är biståndsmottagare (utan arbete och andra ersättningar), personer med enbart familjepolitiska stöd och personer som har arbetslöshetsersättning eller sjukpenning. Den senare gruppen inkluderas mot bakgrund av att det är en stor grupp bland arbetslösa och sjuka och att de, enligt direktiven, ska kunna påverkas av ett bidragstak i den mån de har kompletterande bosättningsbaserade förmåner eller ekonomiskt bistånd (se vidare avsnitt 7.1). För en fördjupad analys av det ekonomiska utbytet av arbete för biståndsmottagare, se avsnitt 5.5.

Avsnittet inleds med en analys av biståndshushåll utan andra ersättningar, följt av en analys för hushåll med enbart familjepolitiska stöd och avslutningsvis en analys för personer med arbetslöshetsersättning eller sjukpenning.

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

Samlade bidrag och ersättningar förhålls till hushållets disponibla inkomst när en person arbetar och hushållet *inte* mottar ekonomiskt bistånd, det senare gäller även om hushållets disponibla inkomst är så låg att hushållet skulle kunna ha rätt till försörjningsstöd. I avsnittet används gränsen 80 procent av disponibel inkomst vid arbete, för att illustrera i vilken mån det ekonomiska utbytet är begränsat. Det kan noteras att 80 procent av disponibel inkomst vid arbete när personen inte har ekonomiskt bistånd är samma sak som 80 procent av summan av nettolöneinkomsten vid arbete och de familjepolitiska stöd som hushållet är berättigat till. För personer i hushåll som inte får försörjningsstöd när personen arbetar kan gränsen relateras till den personens ersättningsgrad.¹⁹⁵

För att kunna genomföra analysen måste antaganden göras avseende vilken lön den som inte arbetar förväntas få vid arbete. Lönen för biståndsmottagare antas uppgå till 22 000 kronor (se vidare kapitel 5). I sammanboende hushåll med ekonomiskt bistånd jämförs samlade bidrag och ersättningar med disponibel inkomst vid arbete när *en* person arbetar. Att jämförelsen görs med när *en* person arbetar, snarare än två, beror på att det annars inte alltid kommer att löna sig att börja arbeta för en person i ett sammanboende hushåll där ingen arbetar (se vidare avsnitt 7.7.1). Utgångspunkten är att båda vuxna i ett sammanboende hushåll ska ha ett tillräckligt ekonomiskt utbyte av arbete. I sammanboende biståndshushåll är det relativt vanligt att ingen av de vuxna har ett arbete (se kapitel 5).

¹⁹⁵ Ersättningsgraden jämför disponibel inkomst när en person inte arbetar med disponibel inkomst när hen arbetar. Eftersom ekonomiskt bistånd inte inkluderas när personen arbetar är analysen här inte helt ekvivalent med en analys av ersättningsgrader. Se vidare avsnitt 5.5.1 för en beskrivning av ersättningsgraden.

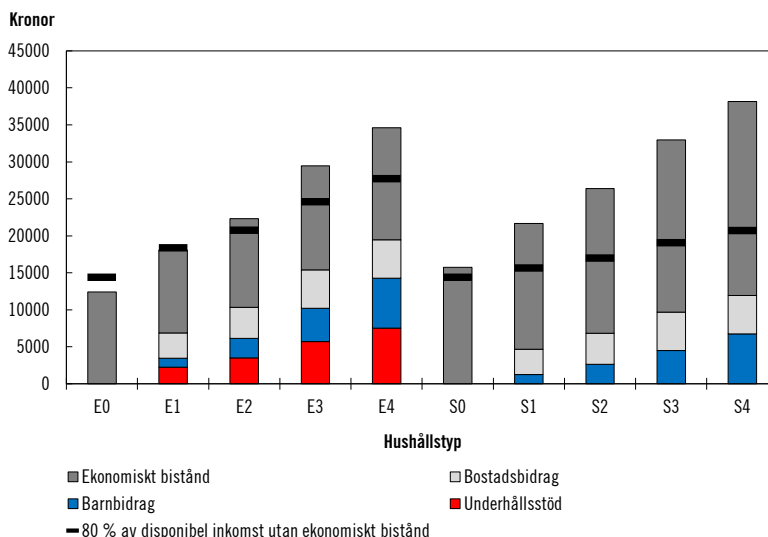
För de ensamstående biståndsmottagande typhushållen överstiger bidrag och ersättningar 80 procent av disponibel inkomst vid arbete om hushållet har två eller fler barn

Staplarna i figur 7.5 visar bidrag och ersättningar för olika biståndsmottagande typhushåll där ingen av de vuxna arbetar eller mottar andra ersättningar.¹⁹⁶ Tabellen visar att det sammanboende och ensamstående hushållet utan barn endast erhåller ekonomiskt bistånd. Nivån på samlade bidrag och ersättningar (hushållets disponibla inkomst) motsvarar således nivån på det ekonomiska biståndet. För hushåll med barn utgörs samlade bidrag och ersättningar av summan av bostadsbidrag, barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) och ekonomiskt bistånd, samt underhållsstöd i de ensamstående hushållen.

De små horisontella strecken vid varje stapel motsvarar 80 procent av disponibel inkomst när en arbetar och hushållet inte har ekonomiskt bistånd. En stapel över denna nivå innebär att summan av samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande är högre än 80 procent av den disponibla inkomsten i motsvarande hushåll där en person med en månadslön på 22 000 kronor och hushållet inte mottar ekonomiskt bistånd.

¹⁹⁶ För en beskrivning av typhushållen se kapitel 5. Notera att dessa beräkningar bygger på antaganden kring bland annat bostadsbidrag och barns ålder.

Figur 7.5 Bidrag, ersättningar och inkomstgräns för ensamstående och sammanboende typhushåll med olika antal barn



Anm.: Förkortningarna (E0, E1 etcetera) anger om hushållets vuxna är ensamstående eller sammanboende (E respektive S) och antalet barn i hushållet. Det tillfälliga bidraget inom bostadsbidraget till barnfamiljer ingår inte. Ingen vuxen i biståndshushållen arbetar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Av figur 7.5 framgår att summan av bidrag och ersättningar (stapelns höjd) ligger under gränsen – 80 procent av disponibel inkomst vid arbete för motsvarande hushåll som inte har ekonomiskt bistånd – för det ensamstående typhushållet med högst ett barn. Det innebär att dessa typhushåll har en tydligt lägre disponibel inkomst vid biståndsmottagande än vid arbete. För ensamstående hushåll med två eller fler barn är däremot de samlade bidragen och ersättningarna vid biståndsmottagande högre än denna gräns. För de senare typhushållen är således avståndet mellan samlade bidrag och ersättningar mindre än 80 procent av den disponibla inkomsten för motsvarande hushåll vid arbete (som inte har ekonomiskt bistånd).

Bidrag och ersättningar överstiger 80 procent av disponibel inkomst vid en löneinkomst för alla sammanboende biståndsmottagande typhushåll

Alla sammanboende biståndsmottagande typhushåll har bidrag och ersättningar som är högre än 80 procent av disponibel inkomst för motsvarande hushåll när en arbetar och hushållet inte får ekonomiskt bistånd. Ju fler barn det finns i hushållet desto mer överstiger de samlade bidragen och ersättningarna den aktuella gränsen. För samtliga sammanboende typhushåll är således avståndet mellan samlade bidrag och ersättningar mindre än 20 procent av den disponibla inkomsten för motsvarande hushåll när en arbetar och inget ekonomiskt bistånd mottas. Det är en indikation på att det för dessa hushåll kan finnas ett bristande ekonomiskt utbyte av arbete (se vidare kapitel 5 om det ekonomiska utbytet av arbete för biståndsmottagare).

Det kan noteras att gränsen, som baseras på att en vuxen arbetar, är lägre för sammanboende med barn än för ensamstående med lika många barn. Det förklaras av att ensamstående med barn har högre samlade familjepolitiska stöd när de arbetar, i form av underhållsstöd och bostadsbidrag, jämfört med sammanboende med barn.

7.6.2 Personer med enbart familjepolitiska stöd har samlade bidrag och ersättningar som tydligt understiger inkomsten vid arbete

Summan av de familjepolitiska stöden, det vill säga underhållsstöd, bostadsbidrag och barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), kan aldrig överstiga den disponibla inkomsten vid arbete eftersom de delvis betalas ut oavsett arbetsinkomstens storlek. Av figur 7.5 framgår även att summan av de familjepolitiska stöden är långt under gränsen på 80 procent av disponibel inkomst vid arbete med *en* månadslön på 22 000 kronor när hushållet inte har ekonomiskt bistånd. Skillnaden avtar med ökande antal barn i hushållet, men är betydande även vid fyra barn. För det sammanboende hushållet med fyra barn är skillnaden ungefär 8 800 kronor i månaden.

Även i mycket stora hushåll är summan av de familjepolitiska stöden tydligt under denna gräns. I ett extremfall, där typhushållet består av två sammanboende vuxna med 13 barn är summan av stöden ungefär 6 400 kronor lägre (per månad) än 80 procent av dis-

ponibel inkomst när en arbetar och hushållet inte har ekonomiskt bistånd. Även för ett ensamstående typhushåll med 13 barn är summan av de familjepolitiska stöden tydligt under den aktuella gränsen. Alla typhushåll med enbart familjepolitiska stöd har således samlade bidrag och ersättningar som tydligt understiger den disponibla inkomsten vid arbete med en låg månadslön.

7.6.3 Relativt många med arbetslöshetsersättning och sjukpenning har ersättningsgrader över 80 procent

För personer med arbetslöshetsersättning eller sjukpenning analyseras förekomsten av ett litet avstånd mellan disponibel inkomst vid arbete och samlade bidrag och ersättningar baserat på ersättningsgradens storlek.¹⁹⁷ Mer specifikt studeras antalet och andelen som har ersättningsgrader över 80 procent. Personer med arbetslöshetsersättning eller sjukpenning kan även ha ekonomiskt bistånd.

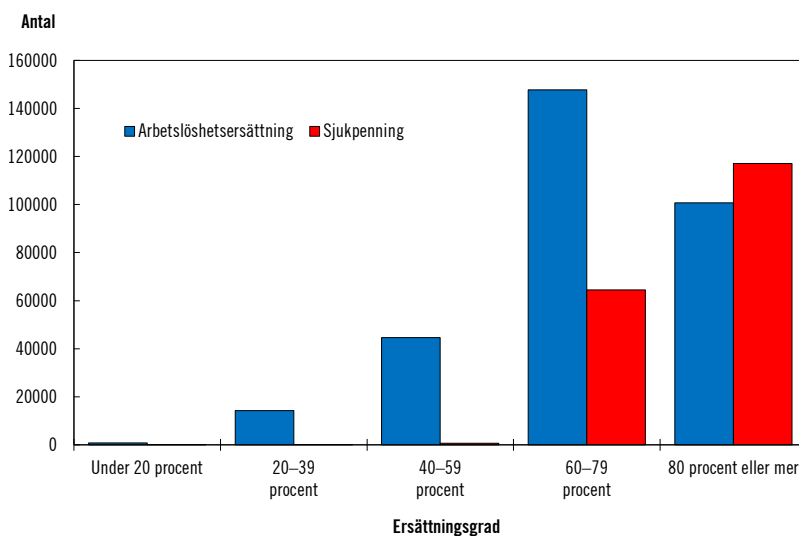
I avsnittet beskrivs inte typfall utan beräkningarna avser ersättningsgrader för personer i befolkningen. Ersättningsgrader vid arbetslöshetsersättning beräknas för personer som har haft arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd på grundnivå eller en inkomstbaserad ersättning under året, och ersättningsgraden vid sjukpenning beräknas för personer som har haft en sjukperiod om minst tre månader. Beräkningarna utgår från individens faktiska lön före arbetslösheten eller sjukdomen. I beräkningarna inkluderas endast bidrag och ersättningar från de offentligt finansierade systemen, det vill säga kollektivavtalade försäkringar beaktas inte.

¹⁹⁷ Ersättningsgraderna har beräknats med Fasit-modellen. I modellen görs beräkningen genom att man antar att personer i åldern 20 till 64 år arbetar på helårsbasis och sedan får en av ersättningarna på heltid. I modellen görs beräkningarna för alla vuxna med en hypotetisk inkomst överstigande 2,5 basbelopp. Den hypotetiska inkomsten beräknas utifrån bland annat lön, föräldrapenning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och uppgift om sjukpenninggrundande inkomst. Individer som har näringsinkomster eller är klassade som näringsidkare ingår inte. Den som är arbetslös eller sjukskriven kan även motta ekonomiskt bistånd. Se vidare SCB (Grundår 2022) Fasit: Användarhandledning.

En relativt stor andel av dem som mottar ersättningar eller förmåner i samband med arbetslöshet eller sjukdom har ersättningsgrader på 80 procent eller mer

I figur 7.6 redovisas ersättningsgraden vid arbetslöshetsersättning eller sjukpenning för personer som varit arbetslösa respektive sjuka under året. Som framgår av figuren är det en relativt stor andel som beräknas ha ersättningsgrader på 80 procent eller mer. Höga ersättningsgrader kan förklaras av andra inkomster i hushållet, exempelvis barnbidrag eller en eventuell partners inkomster (se avsnitt 5.5.1 för en beskrivning av måttet ersättningsgrad). Bland personer med arbetslöshetsersättning har ungefär en tredjedel en ersättningsgrad över 80 procent (cirka 100 800 personer). Motsvarande andel bland dem med sjukpenning är ungefär två tredjedelar (cirka 117 100 personer).

Figur 7.6 Beräknad ersättningsgrad för arbetslösa och sjukskrivna exklusive kollektivavtalade ersättningar 2024



Anm.: Ersättningsgraden vid arbetslöshet är beräknad för personer som är kvalificerade för ersättning på grundnivå eller en inkomstbaserad ersättning (arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd). Ersättningsgraden vid sjukskrivning är beräknad för personer med en sjukperiod längre än 90 dagar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Det är i synnerhet i de större hushållen som ersättningsgraderna överstiger 80 procent

Av tabell 7.14 framgår att det framför allt är i de större hushållen och i hushåll med låga inkomster som ersättningsgraderna överstiger 80 procent för personer med arbetslöshetsersättning. Bland dem med sjukpenning är fördelningen jämnare men även i detta fall tenderar ersättningsnivån att vara högre i större hushåll. I hushåll med fyra eller fler barn har nästan alla, både arbetslösa och sjuka, en ersättningsgrad över 80 procent. För dessa hushåll är således avståndet mellan samlade bidrag och ersättningar och disponibel inkomst vid arbete förhållandevis litet.

Tabell 7.14 Antal och andel av respektive grupp som har en ersättningsgrad över 80 procent 2024

	Arbetslösa		Sjukskrivna	
	Antal	Andel av gruppen (%)	Antal	Andel av gruppen (%)
Hushållstyp				
Ensamstående hushåll	9 500	7	19 800	25
– inga barn	2 000	2	10 500	17
– 1–3 barn	6 800	31	9 100	60
– 4 eller fler barn	700	82	300	92
Sammanboende hushåll	91 200	56	97 300	94
– inga barn	35 200	51	48 600	92
– 1–3 barn	50 200	59	46 800	96
– 4 eller fler barn	5 800	99	2 000	98
Månadslön				
Lägre än 20 000 kronor	11 200	57	8 400	63
20 000–29 999 kronor	65 500	41	45 600	60
30 000–39 999 kronor	21 200	25	34 200	66
40 000–49 999	1 900	7	17 200	74
50 000 kronor eller högre	1 000	6	11 600	65
Samtliga	100 800	33	117 100	64

Anm.: Ersättningsgraden vid arbetslöshet är beräknad för personer som är kvalificerade för ersättning på grundnivå eller en inkomstbaserad ersättning (arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd). Ersättningsgraden vid sjukskrivning är beräknad för personer med en sjukperiod längre än 90 dagar.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Uppskattningsvis en fjärdedel av de arbetslösa eller sjukskrivna har ersättningsgrader över 80 procent och mottar familjepolitiska stöd

Som framgår av direktiven kan personer med ersättningar eller förmåner vid arbetslöshet och sjukdom påverkas av ett bidragstak i den mån de även har familjepolitiska stöd eller ekonomiskt bistånd. År 2022 hade 58 100 personer, med hemmavarande barn, haft sjukpenning i minst tre månader och en ersättningsgrad över 80 procent. Det motsvarar ungefär en tredjedel av dem som hade haft sjukpenning i minst tre månader. Bland arbetslösa med arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd uppgår motsvarande siffra till 63 600 personer eller ungefär en femtedel. Sammantaget hade ungefär en fjärdedel av de arbetslösa eller sjuka en ersättningsgrad över 80 procent och hemmavarande barn. Uppskattningsvis är det således en fjärdedel som har ersättningsgrader över 80 procent som samtidigt mottar familjepolitiska stöd.

7.7 Olika modeller för ett bidragstak och deras effekter på de ekonomiska drivkrafterna att arbeta

Enligt direktivet ska utredningen 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. Vidare ska utformningen av ett bidragstak ta hänsyn till bland annat hushållets sammansättning och försörjningsansvar för barn. Utgångspunkten är att egen försörjning genom arbete alltid ska löna sig framför bidragsförsörjning.

Ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att begränsa hur mycket summan av samtliga bidrag och ersättningar sammantaget får uppgå till. Ett annat är att sänka nivåerna i enskilda system, till exempel genom begränsningar av det allmänna barnbidraget eller flerbarnstillägget.

Analysen i avsnitt 7.6.1 visar att samlade bidrag och ersättningar för biståndshushåll ofta är nära eller överstiger den disponibla inkomsten när *en* arbetar och hushållet inte har ekonomiskt bistånd. Begränsningar av samlade bidrag och ersättningar för biståndsmottagare kan endast göras genom att sänka nivån på det ekonomiska

biståndet, eftersom sänkningar i enskilda bidrags- och ersättnings-system i övrigt endast kommer att resultera i en lika stor ökning av ekonomiskt bistånd (om nivån på biståndet inte sänks samtidigt). Ett alternativ är således att sänka nivån på försörjningsstödet, genom att exempelvis sänka riksnormen och begränsa skäliga kostnader. Ett annat alternativ är att bestämma en taknivå som summan av ekonomiskt bistånd, andra bidrag och ersättningar inte får överstiga och att denna taknivå bestäms utifrån att det alltid ska finnas ett visst ekonomiskt utbyte att arbeta. Det kan till exempel handla om att summan av ekonomiskt bistånd, andra bidrag och ersättningar inte får överstiga en viss andel av den disponibla inkomsten vid arbete när personen inte har ekonomiskt bistånd.

I detta avsnitt diskuteras några olika modeller för ett bidragstak och hur de ekonomiska drivkrafterna att arbeta kan påverkas av respektive modell. Först diskuteras en modell för ett bidragstak som utgår från en taknivå inom ekonomiskt bistånd som säkerställer ett visst ekonomiskt utbyte av arbete. Sedan diskuteras begränsningar inom ramen för beräkningen av försörjningsstödet och avslutningsvis begränsningar av det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget.

7.7.1 Begränsning genom en taknivå inom ekonomiskt bistånd

Ett sätt att begränsa den samlade nivån av bidrag och ersättningar för personer som mottar ekonomiskt bistånd är att bestämma en taknivå för utbetalning av ekonomiskt bistånd baserat på att det alltid ska finnas ett visst ekonomiskt utbyte av arbete. Summan av bidrag och ersättningar får då inte överstiga denna taknivå. Om summan överstiger taknivån reduceras det ekonomiska biståndet med det belopp som överstiger nivån. Det innebär att det alltid finns ett ekonomiskt utbyte av arbete som uppgår till en viss, förutbestämd, nivå.

Flera olika aspekter behöver beaktas vid utformandet av en sådan taknivå. Dessa aspekter inkluderar om taknivån ska bestämmas utifrån lön eller utifrån disponibel inkomst vid arbete, vad som är ett tillräckligt ekonomiskt utbyte av att arbeta, vilken lön som är möjlig att få för biståndsmottagarna och om taknivån ska definieras så att det är lönsamt för en vuxen i ett sammanboende hushåll att börja arbeta eller om den ska definieras så att det blir lönsamt först

när båda personerna börjar arbeta i sammanboende hushåll. Nedan diskuteras dessa aspekter.

Taknivån kan utgå från individens potentiella lön eller hens disponibla inkomst vid arbete

I detta avsnitt diskuteras taknivåer baserade på lön respektive disponibel inkomst vid arbete, samt hur de olika konstruktionerna påverkar olika hushållstyper.

En taknivå som baseras på lön säkerställer ett ekonomiskt utbyte av att arbeta men beaktar inte hushållets sammansättning

En taknivå kan bestämmas utifrån att bidrag och ersättningar sammanlagt inte får överstiga en viss andel av en brutto- eller nettolön. Detta kan relateras till hur ersättningarna är utformade inom arbetslöshetsersättningen och sjukpenningen. Till exempel ersätter arbetslöshetsersättningen 80 procent av bruttolönen upp till ett inkomsttak under de första 200 dagarna av ersättningsperioden, därefter 70 procent av bruttolönen upp till taket.¹⁹⁸

En sådan utformning säkerställer att bidrag och ersättningar alltid är lägre än lönen och således att det finns ett visst ekonomiskt utbyte av arbete. En taknivå relaterad till lön tar dock ingen hänsyn till hushållets sammansättning och försörjningsansvar för barn, utan är på samma nivå oavsett antalet barn i hushållet. Storleken på det ekonomiska utbytet av arbete kommer således att kraftigt variera mellan olika hushållstyper, och öka med ett ökande antal barn i hushållet.¹⁹⁹

¹⁹⁸ 26 § ALF.

¹⁹⁹ I detta fall är taknivån för bidrag och ersättningar oförändrad medan den disponibla inkomsten vid arbete ökar med ökande antal barn. Det innebär att avståndet mellan bidrag och ersättningar och den disponibla inkomsten vid arbete, och således det ekonomiska utbytet av arbete, ökar med ökande antal barn vid tillämpande av en sådan taknivå.

En taknivå som baseras på disponibel inkomst säkerställer ett ekonomiskt utbyte av att arbeta och beaktar hushållets sammansättning

En taknivå kan även bestämmas utifrån disponibel inkomst. När det ekonomiska utbytet av att arbeta analyseras används normalt sett mått som jämför den disponibla inkomsten, vilken beaktar både till exempel lön och bidrag, när en person arbetar respektive inte arbetar (se avsnitt 5.5). De vanligen använda måtten relaterar skillnaden i disponibel inkomst antingen till bruttolönen (tröskeffekt) eller den disponibla inkomsten vid heltidsarbete (ersättningsgrad).

Skillnaden i disponibel inkomst vid en situation med respektive utan arbete påverkas av storleken på lönen, skatten samt olika ersättningar och bidrag. Bidrag som erhålls både när en person arbetar och inte arbetar, så som barnbidrag, bidrar till den disponibla inkomsten i båda fallen. Det innebär att en taknivå som baseras på skillnaden i disponibel inkomst stiger med ökande antal barn i hushållet. Det innebär vidare att en taknivå som utgår från den disponibla inkomsten i viss mån beaktar hushållets sammansättning och försörjningsansvar för barn.

Det är inte möjligt att avgöra vad som är ett tillräckligt ekonomiskt utbyte av att arbeta, men det går att jämföra en taknivå med de inkomstrelaterade försäkringarna i samband med arbetslöshet och sjukdom

Att ha otillräckliga ekonomiska drivkrafter att arbeta handlar om att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inte är tillräckligt stora för att personen frivilligt ska välja att arbeta framför att inte arbeta. Det går inte att avgöra hur stort det ekonomiska utbytet av arbete behöver vara för att inte hämma sysselsättningen (se vidare avsnitt 6.4.1).

I brist på en tydlig teoretisk och empirisk vägledning återstår endast att göra en bedömning av vad som kan anses tillräckligt. En parallell kan dras till de inkomstrelaterade försäkringarna i samband med arbetslöshet och sjukdom. Dessa försäkringar ska skydda mot inkomstbortfall vid arbetslöshet och sjukdom, men vid utformningen av regelverken har även drivkrafterna att arbeta beaktats. Arbetslöshetsförsäkringen ersätter exempelvis 80 procent av lönen upp till ett inkomsttak under de första 200 dagarna av ersättningsperioden, där-

efter 70 procent av bruttolönen upp till taket.²⁰⁰ Sjukpenning beräknas på ett beräkningsunderlag som motsvarar 80 procent av personens SGI. Sjukpenning begränsas därefter ytterligare så att ersättningen i realiteten motsvarar 77,6 procent.²⁰¹ Det bör noteras att dessa ersättningsnivåer baseras på inkomsten före skatt, och de är således inte direkt jämförbara med ersättningsgraden.²⁰² År 2022 var de genomsnittliga ersättningsgraderna, när kompletterande ersättningar²⁰³ inte inkluderas, ungefär 80 procent vid sjukpenning och 68 procent vid arbetslöshetsersättning.²⁰⁴ När kompletterande ersättningar inkluderas är de genomsnittliga ersättningsgraderna i stället omkring 86 respektive 73 procent.

Den möjliga inkomsten är sannolikt låg bland biståndsmottagare

För att kunna bestämma en taknivå behöver utredningen även ta ställning till vilken lönenivå den som inte arbetar kan förväntas få vid arbete. Biståndsmottagare bedöms generellt sett ha en svag anknytning till arbetsmarknaden och en svag konkurrensförmåga (se vidare kapitel 4). En utgångspunkt är därför att lönerna förväntas ligga i den nedre delen av lönefördelningen för denna grupp. En majoritet av alla biståndsmottagare kan förväntas ha månadslöner vid heltidsarbete på mellan 20 000 och 25 000 kronor eller lägre (se vidare avsnitt 5.2.4).

Huruvida taknivån utgår från att det är en eller två inkomsttagare i hushållet får stora konsekvenser

Ett viktigt ställningstagande, som får stora konsekvenser, är om taknivån ska fastställas utifrån ett antagande att det är en eller två personer i ett sammanboende hushåll som börjar arbeta. Om det ska löna sig ekonomiskt att ta ett arbete redan för den första per-

²⁰⁰ 26 § ALF.

²⁰¹ 28 kap. 7 § SFB.

²⁰² Med beaktande av en genomsnittlig kommunal skattesats blir motsvarar ersättningsnivån 80 procent före skatt en ersättningsnivå på cirka 72 procent. Ersättningsgraden beaktar vidare även andra inkomster.

²⁰³ Med kompletterande ersättningar avses kompletterande ersättningar via det kollektivavtal som gäller på arbetsplatsen och från inkomstförsäkringar som ingår i medlemsavgiften till de flesta fackförbund.

²⁰⁴ Prop. 2023/24:100 2024 års ekonomiska vårproposition, Bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse.

sonen som börjar arbeta i ett sammanboende hushåll, där ingen vuxen arbetar i utgångsläget, måste taknivån för det sammanboende hushållet baseras på *en* lön. Det medför att taknivån blir lägre än om den baseras på *två* löner, och att de ekonomiska konsekvenserna av ett bidragstak (jämfört med utgångsläget) för sammanboende hushåll där ingen arbetar blir större. Om taknivån sätts utifrån två personers lön blir effekterna mindre och mer likartade dem som drabbar ensamstående. Om taknivån utgår från två personers löner kommer det dock i många fall inte att löna sig för den förste vuxne att gå från biståndsmottagande till arbete – en sådan modell förutsätter att båda vuxna i ett sammanboende hushåll börjar arbeta vid samma tidpunkt för att det ska löna sig ekonomiskt för hushållet att börja arbeta (givet övriga antaganden).

Illustrativa beräkningar av hur olika taknivåer varierar med olika hushållstyper

För att illustrera hur olika typer av taknivåer påverkar olika hushållstyper redovisas i tabell 7.15 de olika taknivåerna för ensamstående respektive sammanboende biståndsmottagare med noll till fyra barn (samma typhushåll som i kapitel 5). De taknivåer som redovisas är en taknivå som motsvarar a) 80 procent av nettolönen, b) 80 procent av bruttolönen respektive c) 80 procent av den disponibla inkomsten vid heltidsarbete när hushållet inte har ekonomiskt bistånd.²⁰⁵ Det senare är ekvivalent med 80 procent av summan av nettolöneinkomsten vid heltidsarbete och eventuella familjepolitiska stöd. Bruttolönen antas genomgående vara 22 000 kronor, vilket implicerar en nettolön på 18 017 kronor vid en genomsnittlig kommunalskattesats.

För sammanboende har, för samtliga definitioner av taknivån, två alternativa taknivåer beräknats. Den första taknivån är beräknad med utgångspunkt från att *en* vuxen i hushållet arbetar heltid. Som beskrevs tidigare säkerställer en sådan taknivå att det alltid lönar sig att ta ett arbete, även för den första av två biståndsmottagare i ett hushåll. Den andra gränsen är baserad på en situation när två vuxna arbetar heltid. Denna taknivå anger hur hög den samlade summan av bidrag och ersättningar högst får vara för att garantera att det ska

²⁰⁵ Det ekonomiska biståndet har räknats bort i de fall hushållet har en disponibel inkomst under nivån på försörjningsstödet när en eller två vuxna arbetar heltid.

finnas ett tydligt ekonomiskt utbyte av att båda personerna arbetar heltid jämfört med att ingen arbetar.

Tabell 7.15 Olika taknivåer för olika hushållstyper vid en månadslön på 22 000 kronor 2024

Kronor

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn
80 % av nettolön					
Ensamstående	14 400	14 400	14 400	14 400	14 400
Sammanboende en arbetar	14 400	14 400	14 400	14 400	14 400
Sammanboende två arbetar	28 800	28 800	28 800	28 800	28 800
80 % av bruttolön					
Ensamstående	17 600	17 600	17 600	17 600	17 600
Sammanboende en arbetar	17 600	17 600	17 600	17 600	17 600
Sammanboende två arbetar	35 200	35 200	35 200	35 200	35 200
80 % av disponibel inkomst vid arbete utan ekonomiskt bistånd					
Ensamstående	14 400	18 400	20 800	24 600	27 700
Sammanboende en arbetar	14 400	15 700	17 000	19 100	20 700
Sammanboende två arbetar	28 800	29 800	30 100	31 200	32 700

Anm.: Det tillfälliga bidraget inom bostadsbidraget ingår inte.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Siffrorna i tabell 7.15 illustrerar de resonemang som fördes tidigare i detta avsnitt. Till exempel framgår att de två lönebaserade bidragsgränserna är desamma oavsett om det finns barn i hushållet eller inte, samt oavsett hur många barnen är. De är även samma i ensamstående respektive sammanboende hushåll, givet att endast en lön beaktas i de sammanboende hushållen. När två löner beaktas är gränsen dubbelt så hög.

I linje med tidigare resonemang framgår av tabell 7.15 även att taknivåerna som baseras på disponibel inkomst vid arbete är högre ju större hushållet är. För en ensamstående utan barn är taknivån 14 400 kronor, och för en ensamstående med två barn är nivån 20 800 kronor. En anledning till att taknivån i detta fall ökar med antalet barn är barnbidraget, som höjer den disponibla inkomsten oavsett om en eller två vuxna i hushållet arbetar och, således, taknivån för barnfamiljer. Det kan även noteras att i hushåll med barn

är nivån tydligt högre i ensamstående hushåll än i sammanboende hushåll när en antas börja arbeta. Detta beror bland annat på att ensamstående är berättigade till underhållsstöd, vilket erhålls oavsett om mottagaren arbetar eller inte. Att taknivån är högre i ensamstående hushåll medför även att ett införande av en sådan taknivå skulle få större negativa ekonomiska konsekvenser för ett sammanboende hushåll än ett ensamstående hushåll med lika många barn och samma förutsättningar i övrigt.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att en takgräns baserad på disponibel inkomst i viss mån beaktar hushållets sammanfattning och olika försörjningsböda, medan taknivåer i förhållande till netto- eller bruttolön inte gör det. Vidare kan noteras att om utgångspunkten är att det ska finnas ett ekonomiskt utbyte av arbete även för den första som börjar arbeta i ett sammanboende hushåll kommer sammanboende hushåll missgynnas jämfört med ensamstående hushåll.

7.7.2 Begränsningar inom ramen för beräkningen av försörjningsstödet för hushåll med ett visst antal barn

Ett annat sätt att begränsa det ekonomiska biståndet, i syfte att skapa ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta, är att begränsa hushållets totala biståndsbelopp genom att inom ramen för beräkningen av försörjningsstödet införa begränsningar för hushåll med ett visst antal barn. I detta avsnitt beskrivs hur en sådan begränsning kan utformas och vilka effekter det kan få på det ekonomiska utbytet av arbete.

Personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader kan begränsas i hushåll med fler än ett visst antal barn och skolungdomar

Ett möjligt sätt att, inom ramen för beräkningen av försörjningsstödet, införa begränsningar för större hushåll är att begränsa möjligheten att bevilja bistånd till personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader inom riksnormen för hushåll med fler än ett visst antal hemmavarande barn och skolungdomar. Detta kan göras på flera olika sätt. Ett sätt är att personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader inte beräknas högre än om hus-

hållet som högst har ett visst antal hemmavarande barn eller skolungdomar. Personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader för fler än detta antal barn eller skolungdomar beaktas därmed inte i beräkningen av riksnormen. Ett annat sätt är att göra ett schablonavdrag för personliga kostnader vid fler än ett visst antal hemmavarande barn och skolungdomar (se vidare kapitel 10).

Även vissa skäligen kostnader kan begränsas

För att få en kraftigare begränsning kan även socialnämndens möjlighet att bevilja bistånd till de skäligen kostnader i försörjningsstödet som provas utanför riksnormen begränsas. Den normalt sett enskilt största kostnadsposten i denna del av försörjningsstödet är kostnaden för boende. Ett alternativ är därför att begränsa de skäligen kostnaderna för boende. Detta kan till exempel göras med utgångspunkt i den genomsnittliga bostadskostnaden enligt Försäkringskassans beräkning av genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad vid olika antal barn (se även kapitel 10). Ett annat alternativ är att endast beakta ett visst antal barn eller skolungdomar vid prövningen av den skäligen kostnaden för till exempel boende eller hushållsel.

Bidrag som följer med de hemmavarande barn och skolungdomar för vilka inget försörjningsstöd erhålls kan hanteras på olika sätt

I en modell där personliga kostnader, gemensamma hushållskostnader och eventuellt även vissa övriga skäligen kostnader inte erhålls för alla hemmavarande barn och skolungdomar kan bidrag, till exempel barnbidrag, studiehjälp och underhållsstöd, som följer med dessa barn och skolungdomar hanteras på olika sätt.

En lösning är att i beräkningen av försörjningsstödet helt bortse från bidragen för dessa barn och skolungdomar, det vill säga att dessa bidrag inte avräknas som en inkomst för hushållet. För varje barn eller skolungdom för vilka inget försörjningsstöd erhålls ökar då de samlade bidragen och ersättningarna (den disponibla inkomsten) med summan av barnbidraget, studiebidraget och det eventuella underhållsstödet för dessa barn och skolungdomar.

Ett annat alternativ är att avräkna de tillkommande bidragen som en inkomst för hushållet i beräkningen av försörjningsstödet. En sådan lösning skulle dock innebära att det uppstår en obalans mellan de inkomster som avräknas och de kostnader som tillgodoräknas, och att det i viss mån innebär att barnens bidrag används till försörjningen av övriga hushållsmedlemmar men utan att barnet får bistånd till sina egna personliga kostnader.

Det krävs begränsningar även i små hushåll för att det ska finnas ett tydligt ekonomiskt utbyte av arbete för alla

Inom bostadsbidraget och etableringsersättningen görs en begränsning vid fyra eller fler barn. En begränsning av försörjningsstödet vid fyra eller fler hemmavarande barn eller skolungdomar räcker dock inte för att säkerställa ett tydligt ekonomiskt utbyte av arbete inom alla typer av biståndshushåll. Bland typhushållen är det endast för de ensamstående hushållen med högst ett barn som samlade bidrag och ersättningar understiger 80 procent av disponibel inkomst vid arbete utan ekonomiskt bistånd (se figur 7.5). Givet en bedömning att samlade bidrag och ersättningar bör understiga 80 procent av disponibel inkomst vid arbete för att de ekonomiska drivkrafterna ska vara tillräckliga, är således de ekonomiska drivkrafterna bristfälliga för alla sammanboende typhushållen där ingen arbetar i utgångsläget och för de ensamstående typhushållen med fler än ett barn. Det krävs således, baserat på dessa typfallsberäkningar, att försörjningsstödet begränsas redan vid fler än ett hemmavarande barn eller en skolungdom för ensamstående hushåll, och för alla hemmavarande barn och skolungdomar i sammanboende hushåll.

Illustrativa beräkningar av hur en begränsning av försörjningsstödet vid ett visst antal barn och skolungdomar påverkar det ekonomiska utbytet av arbete

I detta avsnitt görs illustrativa beräkningar av en begränsning av försörjningsstödet vid fler än ett hemmavarande barn eller en skolungdom i ensamstående hushåll och för alla barn och skolungdomar i sammanboende hushåll. Att gränsen dras redan efter ett respektive inget barn eller skolungdom beror på att det krävs för att kunna

uppnå ett tydligt ekonomiskt utbyte av arbete för alla, vilket är utgångspunkten för bidragstaket.

Eftersom begränsningen ska göras för alla barn och skolungdomar i sammanboende hushåll, och begränsningen behöver motsvara hela den personliga kostnaden, bedöms det inte vara ett lämpligt alternativ med en modell med ett schablonavdrag för barns och skolungdomars personliga kostnader (se vidare kapitel 10 avseende en modell med ett schablonavdrag).²⁰⁶ Begränsningen görs i stället genom att personliga kostnader endast erhålls för det äldsta barnet eller skolungdomen i det ensamstående hushållet och för inget barn eller skolungdom i det sammanboende hushållet. Utöver detta begränsas de gemensamma hushållskostnaderna till att som högst motsvara två personer i ensamstående hushåll och som högst tre personer i sammanboende hushåll. Vidare erhålls bistånd för boendekostnaden endast upp till det belopp som antagits gälla för ett hushåll med ett respektive inget barn (se tabell 5.3).

Beräkningar redovisas både för fallet där barnbidrag och underhållsstöd som följer barnen för vilket inget försörjningsstöd erhålls *inte avräknas* som inkomst (undantas), och när samma bidrag *avräknas* som inkomst.

I avsnittet beskrivs samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med gällande regler respektive med den beskrivna begränsningen. Samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande utgörs av summan av ekonomiskt bistånd och andra bidrag och ersättningar, och motsvarar den disponibla inkomsten för ett biståndshushåll. Nivån bestäms av nivån på riksnormen och utredningens antaganden avseende skäligen kostnader för övriga poster som ska täckas av försörjningsstödet (se avsnitt 5.2.2). Jämförelse görs med den disponibla inkomsten vid arbete utan ekonomiskt bistånd. På samma sätt som i avsnitt 7.7.1 antas månadslönen vid arbete uppgå

²⁰⁶ Ett schablonavdrag för barns och skolungdomars personliga kostnader innebär att ett visst belopp, som kan baseras på genomsnittet för personliga kostnader för olika åldersgrupper, dras av från hushållets totala belopp för försörjningsstöd (se vidare kapitel 10). Eftersom de personliga kostnaderna behöver begränsas helt och hållet och för samtliga barn, skulle det innebära att schablonavdraget ska appliceras för samtliga barn och motsvara hela genomsnittet för de personliga kostnaderna. Beroende på åldersfördelning för barnen i olika hushåll, skulle den modellen innebära att vissa hushåll får ett större avdrag än vad de totalt sett erhåller i personliga kostnader för barnen och skolungdomarna i hushållet, medan andra får ett mindre avdrag. Det bedöms i detta fall vara mer transparent, rättframt och rättvist att exkludera de faktiska personliga kostnaderna för barnen och skolungdomarna i hushållet, än att använda ett schablonavdrag. I kapitel 10 görs begränsningar endast för större hushåll, det vill säga endast för ett visst antal barn i hushållet, och i det sammanhanget bedöms schablonavdrag vara en lämplig metod.

till 22 000 kronor. För de sammanboende hushållen görs jämförelsen vid *en* månadslön på 22 000 kronor (endast en av de vuxna arbetar).

En begränsning för alla barn förutom det äldsta ger i de ensamstående typhushållen ett tydligt ekonomiskt utbyte av arbete

I tabell 7.16 redogörs för samlade bidrag och ersättningar för de ensamstående biståndsmottagande typhushållen utan barn respektive med ett till fyra barn vid gällande regler samt vid en begränsning av försörjningsstödet för alla barn och skolungdomar förutom det äldsta.

Tabell 7.16 Samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med gällande regler respektive med begränsning av försörjningsstödet för alla barn förutom det äldsta 2024

Ensamstående typhushåll utan barn och med ett till fyra barn, kronor per månad om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn
Disponibel inkomst vid en månadslön på 22 000 kronor utan ekonomiskt bistånd	18 017	22 990	25 951	30 784	34 647
Bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med gällande regler	12 400	18 060	22 860	29 450	34 610
som % av disponibel inkomst vid arbete	69	79	88	96	100
Bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med begränsning ¹	12 400	18 060	18 280	18 510	18 700
som % av disponibel inkomst vid arbete	69	79	70	60	54
Bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med begränsning, barnbidrag och underhållsstöd undantas ²	12 400	18 060	21 353	25 236	29 509
som % av disponibel inkomst vid arbete	69	79	82	82	85

Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, för övriga antaganden se avsnitt 5.2.2. ¹ Begränsningen innebär att försörjningsstöd endast erhålls för det äldsta barnet. ² Begränsningen innebär att försörjningsstöd endast erhålls för det äldsta barnet men allmänna barnbidrag, flerbarnstillägg och underhållsstöd undantas i beräkningen av försörjningsstödet för de barn för vilka inget försörjningsstöd erhålls.
Källa: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Inledningsvis kan konstateras att disponibel inkomst vid arbete ökar med ökande antal barn, vilket beror på att barnbidrag och andra familjepolitiska stöd ökar med ökande antal barn (se tabell 7.16). Som framgår av tabellen ökar däremot inte samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande på motsvarande sätt med ökande

antal barn om begränsningen appliceras och barnbidrag och underhållsstöd för samtliga barn *räknas med* som en inkomst för hushållet (se den fjärde raden i tabell 7.16).²⁰⁷ Det medför sammantaget att samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande utgör en allt mindre andel av den disponibla inkomsten vid arbete utan ekonomiskt bistånd vid ett ökande antal barn (femte raden i tabell 7.16). Med andra ord ökar det ekonomiska utbytet av arbete i procentuella termer (och i kronor). Ökningen är tydlig. I det ensamstående typhushållet med fyra barn motsvarar samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande 54 procent av den disponibla inkomsten vid arbete utan ekonomiskt bistånd, att jämföra med 79 procent för typhushållet med ett barn (som inte berörs av begränsningen). Det är svårt att motivera ett ökande utbyte av arbete i denna storleksordning.

Om barnbidrag och underhållsstöd i stället undantas (*inte* avräknas som inkomst) för de barn som försörjningsstöd begränsas för, och således att samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande tillåts öka med beloppet för barnbidrag och underhållsstöd för dessa barn, minskar det ekonomiska utbytet något med ökande antal barn (sista raden i tabell 7.16). Minskningen är dock liten och i hushållet med fyra barn utgör samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande 85 procent av den disponibla inkomsten vid arbete utan ekonomiskt bistånd.

I de sammanboende typhushållen med barn säkerställs ett tydligt ekonomiskt utbyte av arbete endast om barnbidrag beaktas som inkomst

I tabell 7.17 redogörs för motsvarande siffror för sammanboende typhushåll som för de ensamstående typhushållen i tabell 7.16. I detta fall görs motsvarande begränsning för alla hemmavarande barn och skolungdomar.

²⁰⁷ Att bidrag och ersättningar med begränsningen ändå ökar något vid ökande antal barn efter ett beror på att skäliga kostnader för el- och hemförsäkring inte begränsas och att de antas öka med ökande antal barn.

Tabell 7.17 Samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med gällande regler respektive med begränsning av försörjningsstödet för barn 2024

Sammanboende typhushåll utan barn och med ett till fyra barn, kronor per månad om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn
Disponibel inkomst vid en månadslön på 22 000 kronor utan ekonomiskt bistånd	18 017	19 567	21 255	23 865	25 905
Bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med gällande regler	15 730	21 690	26 370	32 980	38 140
som % av disponibel inkomst vid arbete	87	111	124	138	147
Bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med begränsning ¹	15 730	15 950	16 180	16 370	16 550
som % av disponibel inkomst vid arbete	87	82	76	69	64
Bidrag och ersättningar vid bistånds- mottagande med begränsning, barnbidrag undantas ²	15 730	17 200	18 830	20 850	23 290
som % av disponibel inkomst vid arbete	87	88	89	87	90

Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, för övriga antaganden se avsnitt 5.2.2. ¹ Begränsningen innebär att inget försörjningsstöd erhålls för barn. ² Begränsningen innebär att inget försörjningsstöd erhålls för barn men det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget undantas i beräkningen av försörjningsstödet.

Källa: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Det första som kan noteras är att i hushållet utan barn, som inte berörs av begränsningen, är samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande 87 procent av disponibel inkomst vid arbete utan ekonomiskt bistånd (se tabell 7.17). Givet en bedömning att det krävs en andel på 80 procent för att det ekonomiska utbytet av arbete ska vara tillräckligt, ger en begränsning av försörjningsstödet för barnen således inte alla sammanboende hushåll ett tillräckligt ekonomiskt utbyte, oavsett hur barnbidraget hanteras.

Som en följd av detta säkerställs inte heller detta utbyte för något av de sammanboende typhushållen om barnbidraget inte avräknas som inkomst (barnbidraget undantas). För det sammanboende hushållet med fyra barn motsvarar samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande i detta fall 90 procent av disponibel inkomst vid arbete utan ekonomiskt bistånd (sjunde raden i tabell 7.17). Även om andelen inte understiger 80 procent, kan noteras att det är en kraftig minskning jämfört med fallet utan begränsning (vid gällande

regler), då andelen motsvarar 147 procent (se den tredje raden i tabell 7.17). Det bör noteras att en viktig anledning till att samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande är nära eller tydligt överstiger den disponibla inkomsten vid arbete utan ekonomiskt bistånd är att jämförelsen görs med endast en löneinkomst, medan försörjningsstödet utgår från två vuxnas behov.

Det är teoretiskt möjligt att öka det ekonomiska utbytet för de sammanboende hushållen genom att göra ytterligare begränsningar. En sådan minskning kan exempelvis göras genom att minska eller ta bort de gemensamma hushållskostnaderna även för de vuxna i hushållet, eller begränsa boendekostnaden ytterligare. För att komma ned till en andel på 80 procent av disponibel inkomst vid arbete utan ekonomiskt bistånd för sammanboende utan barn behövs, i det aktuella räkneexemplet, en ytterligare minskning av nivån på försörjningsstödet med cirka 1 300 kronor.

Om barnbidraget avräknas som inkomst (undantas) ökar det ekonomiska utbytet av arbete med ökande antal barn, på motsvarande sätt som för de ensamstående (femte raden i tabell 7.17). Samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande som andel av disponibel inkomst vid arbete utan ekonomiskt bistånd understiger då 80 procent för de sammanboende hushållen med två eller fler barn, och är nära 80 procent vid ett barn.

7.7.3 Begränsningar av allmänna barnbidrag och flerbarnstillägg

De familjepolitiska stöden, till exempel barnbidrag inklusive flerbarnstillägg, ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med respektive utan barn (se avsnitt 7.5.2). I hushåll med många barn kan dock de samlade beloppen bli höga, och bidra till att det ekonomiska utbytet av arbete blir lågt i förhållande till disponibel inkomst vid arbete (se avsnitt 7.6.3).

Ett sätt att minska bidragen till familjer med fler än ett barn är att avskaffa flerbarnstillägget. Som beskrivs i avsnitt 7.5.3 skulle ett avskaffande av flerbarnstillägget påverka 832 000 hushåll i befolkningen. Det skulle också leda till att antalet hushåll med ekonomiskt bistånd skulle öka något, från uppskattningsvis 179 000 till 180 000.

För personer med ekonomiskt bistånd påverkas inte den disponibla inkomsten av ett avskaffande av flerbarnstillägget, eftersom minskningen av bidraget helt kompenseras av en ökning av ekonomiskt bistånd. Däremot minskar den disponibla inkomsten vid arbete, vilket sammantaget innebär att det ekonomiska utbytet av att gå från bistånd till arbete i kronor räknat minskar av ett sådant avskaffande. Ett avskaffande innebär vidare att färre biståndsmottagare kommer att ha löneinkomster vid arbete som gör att den disponibla inkomsten vid arbete överstiger gränsen för rätt till försörjningsstöd. Det innebär att fler fortsatt har rätt till ekonomiskt bistånd även när de arbetar. Även detta är negativt för de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. Om ett avskaffat flerbarnstillägg kombineras med motsvarande sänkning av det ekonomiska biståndet, uteblir dock de negativa effekterna på det ekonomiska utbytet av arbete.

För personer *utan* ekonomiskt bistånd minskar summan av bidrag och ersättningar. Eftersom flerbarnstillägget ges oberoende av om en person arbetar eller inte är dock effekten på de ekonomiska drivkrafterna mycket liten. I kronor räknat är det ekonomiska utbytet oförändrat, det vill säga skillnaden i disponibel inkomst med och utan arbete påverkas inte. Likaså är utbytet i förhållande till bruttolönen oförändrat (tröskeffekt). Utbytet i förhållande till disponibel inkomst vid arbete (ersättningsgrad) ökar lite, eftersom storleken på disponibel inkomst vid arbete minskar (se vidare avsnitt 5.5.1 för en beskrivning av olika mått på det ekonomiska utbytet). Det ekonomiska utbytet av arbete för personer utan ekonomiskt bistånd ökar således något mätt i förhållande till disponibel inkomst vid arbete (ersättningsgrad) vid ett avskaffande av flerbarnstillägget.

För en person utan ekonomiskt bistånd kan själva minskningen av samlade bidrag och ersättningar potentiellt också påverka valet att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.1). En person kan välja bort att arbeta om summan av bidrag och ersättningar när hen inte arbetar upplevs som *tillräckligt* hög, oavsett hur det ekonomiska utbytet av arbete ser ut. Till exempel kan detta potentiellt påverka valet att arbeta för en person som väljer att vara hemma på hel- eller deltid för att ta hand om barn och som har en partner som arbetar (och inte heller mottar ekonomiskt bistånd).

Andra begränsningar av barnbidraget har liknande effekter. Begränsningar av barnbidraget skulle till exempel kunna utformas så att det

bara träffar stora hushåll genom att barnbidrag endast betalas ut för ett visst antal barn. På samma sätt som för flerbarnstillägget leder en sådan regeländring för biståndsmottagare till oförändrad sammanlagd summa av bidrag och ersättningar samt minskat ekonomiskt utbyte av att arbeta, givet att inte motsvarande sänkning görs inom det ekonomiska biståndet. För personer med många barn som inte mottar ekonomiskt bistånd leder det till lägre samlade bidrag och ersättningar, oförändrat ekonomiskt utbyte av arbete mätt i kronor och ett något ökat ekonomiskt utbyte av arbete mätt i relation till disponibel inkomst vid arbete.

7.8 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser vad avser en konstruktion av en modell för ett bidragstak. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de bedömningar och förslag som utredningen lämnar i avsnitt 7.9.

7.8.1 Det svenska välfärdssamhället bygger på ett samhällskontrakt

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att det finns ett samhällskontrakt som upprätthålls och efterlevs. Kontraktet innebär att varje medborgare har en skyldighet att följa lagar och bidra till samhället genom att utbilda sig och arbeta. I utbyte ansvarar det offentliga för att individer ges vissa rättigheter, exempelvis tillgång till utbildning, omsorg och sjukvård samt försörjning för den som av olika skäl inte kan arbeta.

Eftersom det svenska systemet är förenat med höga kostnader förutsätter det att så många som möjligt arbetar. Välfärdstjänsterna och de sociala transfereringssystemen har därför utformats så att de ska främja ett högt arbetskraftsdeltagande, hög sysselsättning, stark produktivitet utveckling och konkurrenskraft. Högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättningsgrad främjas bland annat av att det finns ett ekonomiskt utbyte av att arbeta.

En princip är den så kallade tvåförsörjarmodellen, vilken utgår från att det är individen snarare än familjen eller det gifta paret som

utgör den grundläggande enheten.²⁰⁸ Principen får bland annat konsekvenser för utformningen av den ekonomiska familjepolitiken.

En grundläggande faktor för att en generell välfärdsmodell ska fungera är att det finns tillit till den. Om medborgarna inte litar på att de resurser som de avstår från när de betalar skatter eller avgifter används på rätt sätt, kan viljan att bidra till det gemensamma äventyras. Det är också viktigt med ett välfungerande skattesystem med låg risk för skattefusk och skatteundandragande, samt att det finns en effektiv kontroll och tillsyn av olika trygghetssystem så att de inte missbrukas utan används på det sätt som är avsett. Finansieringen av den gemensamma välfärden och användningen av de offentliga resurserna måste uppfattas som rättvis och effektiv.²⁰⁹

Utredningen konstaterar att välfärden bygger på att individen har både rättigheter, som tillgång till utbildning med mera, och skyldigheter, som att den som kan bidrar till det gemensamma. Vidare är en grundläggande faktor att det finns tillit till systemet. Systemets legitimitet bygger på att såväl finansieringen som användningen av offentliga resurser uppfattas som rättvis och effektiv.

7.8.2 Andra länders bidragstak baseras på andra förutsättningar

Storbritannien och Danmark har lagstiftning som begränsar hur mycket ersättning en person sammantaget kan få från det offentliga välfärdssystemet (se avsnitt 7.4). Dessa begränsningar kan ses som en form av bidragstak. Uppbyggnaden av dessa bidragstak ser olika ut i de båda länderna och de omfattar olika slags ersättningar och bidrag.

I Storbritannien är de ersättningar och bidrag som omfattas av ett bidragstak huvudsakligen statliga och administrerade av en statlig myndighet, medan de därutöver förekommande lokala kommunala bidragen och stöden inte omfattas. I Danmark är det tvärtom så att de kommunala stöden utgör grunden i systemet och de statliga bidragen som beviljas därutöver kan begränsas på grund av storleken på de kommunala stöden. I Sverige är ansvaret för ersättningar och bidrag fördelat mellan stat och kommun på ett annat sätt än i Storbritannien och Danmark.

²⁰⁸ Esping-Andersen (1990).

²⁰⁹ Regeringskansliet, Finansdepartementet (2017) Den svenska modellen.

Det finns likheter mellan målgrupperna för bidragstaken i Storbritannien och Danmark. Båda länderna har kategoriserat personer utifrån om de är gifta eller sammanboende respektive ensamstående, och till viss del också utifrån om det finns barn i hushållet. I Storbritannien är barn bara en faktor som påverkar takbeloppet för ensamstående, medan takbeloppen i Danmark varierar beroende på om det är en ensamstående eller två sammanboende och om det finns ett barn respektive två eller flera barn i hushållet. Det kan noteras att i Sverige beräknas det ekonomiska biståndet utifrån varje person i hushållet, utan begränsning av antalet barn.

I Danmark är det ekonomiska biståndet skattepliktigt, vilket också skiljer sig från svenska förhållanden.

Utredningen konstaterar att skillnaderna i hur välfärdssystemen är uppbyggda i Storbritannien, Danmark och Sverige innebär att de två exemplen på redan existerande lagstiftning kring bidragstak inte är direkt överförbara på svenska förhållanden. I Danmark och Storbritannien tar systemen inte fullt ut hänsyn till hushållens sammansättning, vilket utredningens förslag bör göra enligt direktiven.

7.8.3 Hushåll som har ekonomiskt bistånd påverkas inte ekonomiskt av sänkningar av andra bidrag och ersättningar

De familjepolitiska stöden (barnbidrag inklusive flerbarnstillägg, bostadsbidrag och underhållsstöd) är i huvudsak konstruerade på sådant sätt att bidragen är bestämda till fasta summor i förhållande till olika familjekonstellationer.²¹⁰ Det ekonomiska biståndets konstruktion är däremot sådan att det anpassar sig till övriga bidrag och fyller upp med försörjningsstöd till vad som bedöms vara en skälig levnadsnivå. Om de familjepolitiska stödens storlek minskar, ökar försörjningsstödet i motsvarande grad. Det innebär att förändringar i de familjepolitiska stöden inte påverkar samlade bidrag och ersättningar för hushåll som har ekonomiskt bistånd. Avskaffade eller sänkta bidrag skulle i samtliga fall innebära att såväl kommunernas utgifter för det ekonomiska biståndet som antalet biståndshushåll ökar. Effekten skulle vara störst för bostadsbidraget, som riktas till låginkomsttagare. Ett avskaffande av något av de familje-

²¹⁰ Med undantag för bostadsbidrag, som i en del förhåller sig till hushållets faktiska bostadskostnad.

politiska stöden skulle vidare minska barnhushållens ekonomiska standard och öka inkomstskillnaderna i befolkningen. Hur mycket inkomstskillnaderna skulle påverkas beror dels på bidragets totala storlek, dels på i vilken grad det är riktat mot hushåll med låga inkomster. Avskaffande av de familjepolitiska stöden skulle även medföra att färre biståndsmottagare lämnar det ekonomiska biståndet vid arbete, vilket är negativt för de ekonomiska drivkrafterna att arbeta.

Utredningen konstaterar att de hushåll som har ekonomiskt bistånd inte påverkas ekonomiskt av sänkningar av de familjepolitiska stöden eftersom försörjningsstödet ökar i samma grad som övriga bidrag minskar.

Utredningen konstaterar vidare att avskaffade eller sänkta bidrag i samtliga fall skulle innebära att såväl kommunernas utgifter för det ekonomiska biståndet som antalet biståndsmottagare ökar, och att behovet av försörjningsstöd ökar i biståndshushållen. Det skulle också minska de genomsnittliga ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom gruppen biståndsmottagare.

7.8.4 Olika grupper förväntas i olika utsträckning ha samlade bidrag och ersättningar som överstiger eller är nära inkomsten vid arbete

Beräkningar för olika typhushåll visar att samlade bidrag och ersättningar för många biståndshushåll överstiger 80 procent av den disponibla inkomsten som motsvarande hushåll skulle ha vid en månadslön på 22 000 kronor utan ekonomiskt bistånd. Detta gäller för alla studerade sammanboende hushåll och ensamstående med två eller fler barn. De enda biståndsmottagande typhushållen för vilka samlade bidrag och ersättningar *inte* överstiger denna nivå är således ensamstående utan barn och ensamstående med ett barn.

Beräkningarna visar vidare att summan av underhållsstöd, bostadsbidrag och barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) är långt under 80 procent av den disponibla inkomsten när en person arbetar för samtliga beskrivna typhushåll.

Beräkningarna visar även att många personer med arbetslöshetsersättning eller sjukpenning har ersättningsgrader som överstiger 80 procent. Av de studerade arbetslösa och sjuka är det ungefär en

fjärdedel som har ersättningsgrader på 80 procent eller mer och som har hemmavarande barn.

Utredningens slutsats är att samlade bidrag och ersättningar för många biståndshushåll sannolikt överstiger eller är nära den disponibla inkomst de skulle ha om en person arbetade i hushållet med låg lön och hushållet inte tog emot ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller sannolikt inte för någon med endast familjepolitiska stöd. Bland arbetslösa med arbetslöshetsersättning och sjuka med sjukpenning bedöms det vara omkring en fjärdedel som har samlade bidrag och ersättningar som är förhållandevis nära den disponibla inkomsten vid arbete och som samtidigt mottar familjepolitiska stöd.

7.8.5 Det finns flera olika sätt att utforma ett bidragstak

Enligt direktivet ska utredningen 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. Utgångspunkten är att egen försörjning genom arbete alltid ska löna sig framför bidragsförsörjning.

Ett bidragstak kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att begränsa hur mycket summan av samtliga bidrag och ersättningar sammantaget får uppgå till. Ett annat är att sänka nivåerna i enskilda system, till exempel genom begränsningar av det allmänna barnbidraget eller flerbarnstillägget. För biståndsmottagare kan den samlade nivån av bidrag och ersättningar endast begränsas genom att nivån på det ekonomiska biståndet sänks, eftersom sänkningar i enskilda bidrags- och ersättningssystem i övrigt endast kommer att resultera i en lika stor ökning av ekonomiskt bistånd (om nivån på biståndet inte sänks samtidigt).

En sänkning av nivån på det ekonomiska biståndet kan uppnås genom begränsningar inom ramen för beräkningen av försörjningsstöd. Till exempel kan begränsningar göras av personliga kostnader, gemensamma hushållskostnader och skäliga kostnader i hushåll med fler än ett visst antal barn eller skolungdomar. För att en sådan modell ska säkerställa ett tydligt ekonomiskt utbyte av arbete för *alla* biståndsmottagare behövs dock troligen en begränsning för alla sammanboende barnhushåll, det vill säga inte endast för hushåll med många barn.

Ett annat sätt att utforma ett bidragstak kopplat till det ekonomiska biståndet är att införa en taknivå inom biståndet som bestäms utifrån att ett visst, förutbestämt, ekonomiskt utbyte av arbete ska uppnås. Om taknivån överstigs reduceras det ekonomiska biståndet med överstigande belopp. Flera olika aspekter behöver beaktas för att en sådan taknivå ska kunna fastställas. Dessa aspekter inkluderar om taknivån ska utgå från lön eller disponibel inkomst vid arbete, vad som är ett tillräckligt ekonomiskt utbyte av arbete, vilken lön som kan förväntas vid arbete och om taknivån ska utgå från en eller två löner i sammanboende hushåll.

Utredningen konstaterar att ett bidragstak kan konstrueras på flera olika sätt. För att ett bidragstak ska öka det ekonomiska utbytet av arbete för biståndsmottagare måste taket dock begränsa det ekonomiska biståndet, vilket bland annat kan göras genom att införa en taknivå inom ekonomiskt bistånd eller införa begränsningar i inom ramen för beräkningen av försörjningsstöd.

7.8.6 Den rättsliga konstruktionen av ersättningssystemen ser olika ut vilket behöver beaktas vid utformande av ett bidragstak

Förutsättningarna för de ersättningar som betalas från socialförsäkringssystemet och för det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen skiljer sig åt när det gäller den rättsliga konstruktionen.

En modell för ett bidragstak kan behöva beakta att ansökningsförfarandet för olika ersättningar skiljer sig åt

Inom socialförsäkringssystemet beviljas vissa ersättningar per dag eller per månad. Andra ersättningar beviljas månadsvis för en lång tid framåt. Exempel på det är barnbidrag som vanligtvis betalas ut till ungefär 16 års ålder eller förmåner på grund av varaktig arbetsoförmåga som kan vara tills personen i stället beviljas ålderspension. Ekonomiskt bistånd å andra sidan ansöker en person vanligtvis om månad för månad och beslutet att bevilja sådant bistånd omfattar vanligtvis en månad i taget.

När det gäller att konstruera ett bidragstak ger det faktum att systemen är konstruerade på olika sätt upphov till vissa problem,

eftersom de olika ersättningarna och stöden har skilda förutsättningar. Det ekonomiska biståndets konstruktion med ansökningar och beslut för en begränsad period ger goda förutsättningar att stämma av den totala ersättningsnivån, eftersom beslutet alltid innehåller en beräkning av alla de löneinkomster, övriga inkomster, bidrag och ersättningar samt de utgifter som sökanden har. Beräkningarna inom ekonomiskt bistånd bygger på nettobelopp. Socialförsäkringsförmåner däremot har en helt annan konstruktion, där beräkningen av nivån beror på helt olika faktorer (jämför beskrivningarna i avsnitt 7.2.1 och 7.2.2). En del bidrag, som till exempel barnbidrag, är helt oberoende av mottagarens inkomster medan till exempel bostadsbidrag beräknas utifrån specificerade uppgifter om vissa av den sökandes inkomster. Inom socialförsäkringssystemet är det oftast bruttobelopp som ligger till grund för beräkningarna. En ytterligare dimension är att bostadsbidrag beviljas preliminärt för att sedan stämmas av efter besked om slutlig skatt innan ett slutligt beslut fattas.

Utredningen konstaterar att ersättningar inom socialförsäkringssystemet och det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen regleras och beräknas olika. En modell för ett bidragstak kan behöva ta hänsyn till de vitt skilda förutsättningarna inom de olika ersättningsystemen.

Inom vissa ersättningar är möjligheten att ändra tidigare fattade beslut begränsad, vilket kan vara en komplicerande faktor vid införande av ett bidragstak

En annan utmaning vid konstruktionen av ett bidragstak är att olika beslut avser olika tidsperioder. En del socialförsäkringsförmåner beviljas för kortare perioder, men det finns ett antal förmåner som beviljas vid ett tillfälle för att sedan löpa på under många år framåt med månatliga utbetalningar som grundas på ett och samma beslut. Sådana, för den enskilde gynnande, beslut kan inte ändras om inte vissa förutsättningar är uppfyllda.²¹¹ Det handlar i så fall ofta om att förutsättningarna för att ha rätt till bidraget inte längre kvarstår, till exempel att en person som mottar en bostättningsbaserad förmån inte längre är bosatt i Sverige eller att beslutet är felaktigt på något av de sätt som anges i bestämmelserna.²¹²

²¹¹ Bland annat 113 kap. 3, 5 och 6 §§ SFB.

²¹² Bland annat 15 kap. 13 §, 18 kap. 33 §, 96 kap. 12 § samt 113 kap. 3 och 6 §§ SFB.

Som nämnts tidigare i avsnittet är det däremot som regel så att ekonomiskt bistånd söks månadsvis och att beslutet vanligtvis omfattar bistånd för en månad. Vid beslut om ekonomiskt bistånd kan beslutsfattaren således vid varje beslutstillfälle ta hänsyn till andra ersättningar och ta ställning till om biståndsbeloppet överstiger ett bidragstak. Eftersom det kan ske *innan* beslutet fattas behöver socialnämnden inte ändra tidigare fattade gynnande beslut för att hantera ett bidragstak.

Utredningen konstaterar att om ett beslut som är fattat enligt socialförsäkringsbalken ska ändras krävs det att det finns förutsättningar att fatta ett beslut om ändring enligt socialförsäkringsbalken (se avsnitt 7.2.6). Däremot är det ekonomiska biståndets konstruktion med månadsvisa beslut sådant att det inte på samma sätt finns behov att ändra tidigare fattade beslut vid införande av ett bidragstak.

7.8.7 Socialnämnden har en helhetsbild av den enskildes ekonomiska förhållanden

När socialnämnden handlägger en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver nämnden skaffa sig en så heltäckande bild av den biståndssökandens ekonomiska situation som möjligt. I detta inbegrips att samla in och kontrollera en mängd olika uppgifter (se avsnitt 3.1). Detta har betydelse vid tillämpningen av ett bidragstak.

Uppgifterna ska i första hand komma från den enskilde själv och det är bara uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in. Vissa uppgifter kan socialnämnden dock inhämta utan samtycke från biståndssökanden. Det handlar om vissa uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild hos CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. Socialnämnden har även rätt att ta del av vissa uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen och hos Skatteverket (se avsnitt 7.2.5). I de fall uppgiftsskyldighet saknas för de aktuella uppgifterna förutsätts att samtycke har lämnats av den biståndssökande för att socialnämnden ska kunna inhämta uppgifter från annan än den biståndssökande själv.

Socialnämnden kan också begära att den biståndssökande, vid behov, ska kunna visa att de uppgifter hen har lämnat till grund för sin ansökan stämmer genom att exempelvis visa upp vissa handlingar, så som exempelvis lönebesked eller kontoutdrag från bank.

Utredningen konstaterar att socialnämnden i handläggningen av ekonomiskt bistånd har en heltäckande bild av den enskildes ekonomiska förhållanden.

7.8.8 Rätten till skälig levnadsnivå regleras i både svensk och internationell rätt

Svensk lagstiftning och åtaganden i internationella konventioner som Sverige tillträtt ska beaktas vid ett införande av ett bidragstak.

Socialtjänstlagen begränsar inte utformningen av ett bidragstak

Bestämmelserna i socialtjänstlagen reglerar inte vad som är en skälig levnadsnivå, och utifrån uttalandena i förarbetena måste nivån kunna variera, beroende på situation.²¹³ Det finns inte något uttryckligt förbud mot att sänka nivån för vad som ska anses vara en skälig levnadsnivå om förhållandena vid tiden ger skäl för det. Socialtjänstlagen hindrar inte heller att vad som är skälig levnadsnivå kan vara olika för olika personer, eftersom det slutligt avgörs efter en bedömning i det enskilda fallet. Genom att beloppen för de personliga kostnaderna och gemensamma hushållskostnaderna fastställs i socialtjänstförordningen har regeringen fått mandat att styra över nivån för skäliga kostnader inom de kostnadsposter som ingår i riksnormen.

Barnkonventionen kan påverka utformningen av ett bidragstak

Barnkonventionen har sedan den 1 januari 2020 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.

Barnkonventionen fastställer barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna eller de 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

²¹³ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

utveckling. Det framgår inte vad som avses med ett barns fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling enligt artikel 27, men det kan av den tredje punkten uttolkas att i vart fall tillgång till mat, bostad och kläder kan anses utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard.

Även om det är föräldrarna eller vårdnadshavarna som har det huvudsakliga ansvaret i frågan ska konventionsstaterna bistå dem. Konventionsstaterna ska vara mycket noggranna med barns rättigheter och inte medvetet försämra barns sociala och ekonomiska rättigheter, såvida inte alla ekonomiska medel har utnyttjats.

Utredningens slutsats är att en utformning av ett bidragstak som innebär en begränsning av barns yttersta rätt till mat, kläder och bostad innebär att Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen inte uppfylls.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan påverka utformningen av ett bidragstak

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, ESK-konventionen, innebär att var och en har rätt att få och upprätthålla sociala förmåner. Rätten inkluderar också att inte utsättas för godtyckliga eller oskäligen begränsningar av existerande socialförsäkringsnivåer liksom ett adekvat skydd från sociala risker.

Socialförsäkringssystem ska bland annat täcka förmåner för familjer och barn, utan att diskriminera några grupper, och bör täcka mat, kläder, bostad och tillgång till vatten och sanitet.²¹⁴ Förmånerna måste vara av tillräcklig storlek och utges under tillräcklig tid så att alla kan tillgodoräkna sig sina rättigheter att få hjälp samt få adekvat levnadsstandard och tillgång till sjukvård. Ersättningsnivåerna måste också regelbundet ses över så att de räcker till de grundläggande behov som de avser att täcka.²¹⁵

Det finns en stark presumtion för att bakåtsträvande (regressiva) åtgärder som vidtas i relation till social trygghet är förbjudna. 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.²¹⁶

²¹⁴ E/C.12/GC/19, p. 18.

²¹⁵ E/C.12/GC/19, p. 22.

²¹⁶ E/C.12/GC/19 p. 42 och 60.

Utredningens slutsats är att en utformning av ett bidragstak som ger godtyckliga eller oskäligen begränsningar av förmåner och skydd från sociala risker eller avsiktligt tillbakasträvande åtgärder innebär att rättigheterna i konventionen inte säkerställs.

Europarådets sociala stadga innebär en viss begränsning av utformningen av ett bidragstak

Europarådets sociala stadga kräver att de sociala tryggheterna be- hålls på en tillfredställande nivå. Stadgan innebär dock inte ett för- bud mot att rättigheterna begränsas, såvida inte nivån blir lägre än de miniminivåer som satts och så länge som begränsningarna före- skrivs i lag.

Utredningens slutsats är att en utformning av ett bidragstak som medför att stadgans miniminivåer underskrids inte är förenligt med Sveriges åtaganden enligt Europarådets sociala stadga.

7.9 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar av- seende införandet av ett bidragstak.

7.9.1 En modell för ett bidragstak inom ekonomiskt bistånd

Förslag: En modell för ett bidragstak utformas genom att för- sörjningsstödet för ett hushåll begränsas om samlade bidrag och ersättningar tillsammans med det beräknade försörjningsstödet överstiger 80 procent av den disponibla inkomsten för ett mot- svarande hushåll som inte mottar ekonomiskt bistånd och som har en löneinkomst på 22 000 kronor i månaden. En sådan modell jämför ett hushålls samlade bidrag, ersättningar och beräknat försörjningsstöd, i form av ett beräkningsunderlag, med en tak- nivå, i form av ett fiktivt beräkningsunderlag. Det fiktiva beräk- ningsunderlaget består av summan av nettoinkomsten vid en fik- tiv schabloniserad lön och familjepolitiska stöd. Det beräknade försörjningsstödet minskas med den del av beräkningsunderlaget som överstiger 80 procent av det fiktiva beräkningsunderlaget.

Personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning, vissa gymnasiestuderande ungdomar, heltidsarbetande, ålderspensionärer eller den som har synnerliga skäl ska inte omfattas av en taknivå. De kan dock omfattas om en annan vuxen i hushållet omfattas av taknivån.

Utredningens förslag kan införas genom tillägg i 4 kap. 1 och 3 a §§ socialtjänstlagen. Därutöver kan mer detaljerad reglering kring beräkning och beräkningsunderlag införas i 2 kap. 1 b och 1 c §§ socialtjänstförordningen.

Skäl för förslaget

Utredningen ska enligt direktivet lämna förslag på en modell för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka de ekonomiska incitamenten till arbete. Syftet är att det alltid ska löna sig att arbeta. Utformningen av ett bidragstak bör enligt direktivet ta hänsyn till hushållets sammansättning, försörjningsansvar för barn och olika situationer där personen har hinder att ta ett arbete, exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att det finns ett samhällskontrakt som upprätthålls och efterlevs. Kontraktet innebär att varje medborgare har en skyldighet att följa lagar och bidra till samhället genom att utbilda sig och arbeta. I utbyte ansvarar det offentliga för att personer ges vissa rättigheter, exempelvis tillgång till utbildning, omsorg och sjukvård samt försörjning för den som av olika skäl inte kan arbeta.

För att legitimitet för systemet ska upprätthållas och välfärden ska kunna finansieras långsiktigt behöver medborgarna ha tillit till systemet. Om medborgarna inte litar på att de resurser som de avstår från när de betalar skatter eller avgifter används på rätt sätt, kan viljan att bidra till det gemensamma äventyras. Bidrags- och ersättningssystemen behöver därmed utformas på ett sådant sätt att legitimiteten för systemet upprätthålls. En grundläggande förutsättning för det svenska välfärdssamhället är att alla som står till arbetsmarknadens förfogande anstränger sig för att arbeta och nå egen försörjning. Eftersom det svenska systemet är förenat med höga kostnader förutsätter det att så många som möjligt arbetar. Mot denna bak-

grund är det viktigt att det finns ekonomiska drivkrafter att arbeta inom det ekonomiska biståndet på motsvarande sätt som inom andra bidrags- och ersättningssystem.

Utredningens analyser visar att många biståndsmottagare sannolikt har samlade bidrag och ersättningar som tillsammans med försörjningsstöd överstiger eller är nära den disponibla inkomst de skulle få om en i hushållet arbetar och de inte får ekonomiskt bistånd. För biståndsmottagare kan den samlade nivån av bidrag och ersättningar endast begränsas genom att nivån på försörjningsstödet sänks, eftersom sänkningar i enskilda bidrags- och ersättningssystem i övrigt endast kommer att resultera i en lika stor ökning av försörjningsstödet. Eventuella minskningar av övriga bidrag och ersättningar påverkar således inte den sammantagna summan av bidrag och ersättningar (den disponibla inkomsten) för denna grupp. Utredningens modell för ett bidragstak tar därför sikte på begränsningar av försörjningsstödet storlek.

För att det ska finnas ett ekonomiskt utbyte av arbete behöver den disponibla inkomsten vid arbete vara högre än summan av samlade bidrag och ersättningar när man inte arbetar. Utredningens modell för ett bidragstak utgår från att om summan av beräknat försörjningsstöd, andra bidrag och ersättningar (beräkningsunderlaget) överstiger en taknivå (det fiktiva beräkningsunderlaget) ska det beräknade försörjningsstödet reduceras innan utbetalning.

I det följande beskrivs skälen till valet av vilken del av det ekonomiska biståndet som ska omfattas, den specifika taknivån och vilka grupper som ska och inte ska omfattas av den föreslagna modellen.

Bidragstaket ska endast omfatta försörjningsstödet

Det ekonomiska biståndet består av två delar, försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt. Det är inte tydligt uttalat i utredningens direktiv om ett förslag till en modell för ett bidragstak ska omfatta hela det ekonomiska biståndet eller avgränsas endast till försörjningsstödet. Utredningen bedömer dock att det främst bör vara försörjningsstödet nivå som påverkar viljan att arbeta kopplad till ekonomiska drivkrafter. Detta mot bakgrund av att försörjningsstödet är den del av det ekonomiska biståndet som bäst kan jäm-

föras med en månatlig löneinkomst, eftersom det ska tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter.

Bistånd som ges till livsföringen i övrigt kan avse både ekonomiskt bistånd och andra insatser för personliga behov till exempel stöd, omsorg och vård. När det gäller det ekonomiska biståndet till livsföringen i övrigt tillgodoser det kostnader för behov som uppstår endast då och då till exempel för läkarvård, medicin och tandvård.²¹⁷ Bistånd till livsföringen i övrigt avser därmed behov av en annan karaktär än försörjningsstödet och syftar till att socialnämnden ska ha möjlighet att bevilja stöd till andra behov än för den löpande försörjningen. Det innebär också att även hushåll som vanligtvis försörjer sig själva under vissa omständigheter kan beviljas tillfälligt bistånd till livsföringen i övrigt, till exempelvis till en hyreskund för att förhindra en avhysning. Utredningen bedömer inte att sådant bistånd, på samma sätt som försörjningsstödet, påverkar viljan att arbeta kopplat till ekonomiska drivkrafter.

Ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt utgör endast en mindre del av det ekonomiska biståndet och för 2022 avsåg endast sex procent av det utbetalade ekonomiska biståndet livsföringen i övrigt.²¹⁸

Mot bakgrund av detta anser utredningen att den föreslagna modellen för ett bidragstak endast ska omfatta försörjningsstödet och inte ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt.

Taknivån ska uppgå till 80 procent av disponibel inkomst för ett hushåll som inte mottar ekonomiskt bistånd och som har en månadslön på 22 000 kronor

Taknivån föreslås bestämmas utifrån en fiktiv disponibel inkomst för ett hushåll som inte mottar ekonomiskt bistånd och har en låg löneinkomst. Att taknivån bestäms utifrån disponibel inkomst snarare än lön är nödvändigt för att hushållens olika sammansättningar ska beaktas; den disponibla inkomsten inkluderar de familjepolitiska stöden, vilket innebär att taknivån ökar med ökande antal barn.

Utgångspunkten i direktivet är att egen försörjning genom arbete *alltid* ska löna sig framför bidragsförsörjning. Att taknivån baseras på en löneinkomst även i sammanboende hushåll är nödvändigt om

²¹⁷ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m. s. 92.

²¹⁸ Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

det ska löna sig att ta ett arbete även för den första av två vuxna i ett hushåll där ingen arbetar i utgångsläget. Detta är en konsekvens av att det ekonomiska biståndet beräknas på hushållsnivå, till skillnad från övriga, individualiserade bidrag.

För att kunna beräkna den fiktiva disponibla inkomsten behöver ett antagande göras om vilken månadslön som biståndsmottagare kan förväntas få vid heltidsarbete. Biståndsmottagare bedöms generellt sett ha en svag anknytning till, och svag konkurrensförmåga på, arbetsmarknaden. En utgångspunkt är därför att lönerna förväntas ligga i den nedre delen av lönefördelningen. Baserat på utredningens analyser av olika typer av statistik och uppgifter kring löner bedömer utredningen sammantaget att en majoritet av alla biståndsmottagare kan förväntas få löner på mellan 20 000 och 25 000 kronor eller lägre vid övergång till heltidsarbete. Utredningen har valt att beräkna den fiktiva disponibla inkomsten med utgångspunkt i månadslönen 22 000 kronor.

Vidare behöver modellen innehålla ett antagande om hur stort det ekonomiska utbytet av arbete ska vara. I brist på tydlig teoretisk och empirisk vägledning återstår endast att göra en bedömning av vad som kan anses tillräckligt. En parallell kan dras till de inkomstrelaterade försäkringarna i samband med arbetslöshet och sjukdom. Dessa försäkringar ska skydda mot inkomstbortfall vid arbetslöshet och sjukdom, men vid utformningen av regelverken har även drivkrafterna att arbeta beaktats. År 2022 var de genomsnittliga ersättningsgraderna, när kompletterande ersättningar inte inkluderas, ungefär 80 procent vid sjukpenning och 68 procent vid arbetslöshetsersättning.

Utredningen har valt att utgå från att samlade bidrag och ersättningar inte får överstiga 80 procent av den disponibla inkomsten när en person arbetar och hushållet inte får ekonomiskt bistånd. Valet av 80 procent är en avvägning mellan att det ska finnas ett tillräckligt ekonomiskt utbyte av arbete och att konsekvenserna för framför allt sammanboende hushåll ska begränsas, eftersom dessa effekter ändå kan bli mycket stora.

Det bör noteras att den föreslagna taknivån säkerställer att det finns ett ekonomiskt utbyte av att övergå från biståndsmottagande till arbete för den som *lämnar* det ekonomiska biståndet vid arbete. Modellen säkerställer däremot inte ett ekonomiskt utbyte av arbete för den som inte *lämnar* det ekonomiska biståndet vid arbete. Det

finns således med denna modell för ett bidragstak ett fortsatt behov av att säkerställa att det finns ett ekonomiskt utbyte av arbete även för den som inte lämnar ekonomiskt bistånd, till exempel genom den så kallade jobbstimulansen.

Förutsättningar för beräkningar i form av schablonbelopp

För att räkna ut en taknivå i form av ett fiktivt beräkningsunderlag behövs som nämnts tidigare i avsnittet vissa schablonbelopp.

Först behövs ett schablonbelopp för nettolön av ett fiktivt heltidsarbete. Detta schablonbelopp fastställs enligt utredningens modell utifrån en fiktiv bruttolön som motsvarar en månadslön på heltid. Den fiktiva bruttolönen räknas fram med inkomstindex enligt bestämmelserna om inkomstindex i socialförsäkringsbalken. Utredningen utgår från att den fiktiva bruttoinkomsten ska vara 22 000 kronor för 2024. I ett sista steg räknas den fiktiva bruttolönen om till en nettolön med den genomsnittliga kommunalskattesatsen (med skatteunderlaget i respektive kommun vägd medelskattesatsen) inklusive begravningsavgift. Detta utgör schablonbeloppet för nettolön vid heltidsarbete. Utredningen anser inte att det finns skäl att göra någon avrundning av beloppet. För 2024 blir den fiktiva nettolönen 17 991 kronor. Utredningen bedömer att det är lämpligt att använda den genomsnittliga kommunalskattesatsen för landet som helhet då detta förenklar beräkningen för kommunerna. Alternativet hade varit att använda kommunalskattesatsen i den aktuella kommunen, men då hade nettoinkomsten varit tvungen att beräknas i varje enskild kommun. Förenklingen bedöms uppväga den skillnad som kan uppkomma mot verkligheten. Därtill kommer att en individuell beräkning av kommunalskatten skulle kunna leda till att biståndsmottagare flyttar från kommuner med hög kommunalskattesats till kommuner med lägre kommunalskattesats.

Vidare behöver det fiktiva beräkningsunderlaget innehålla schablonbelopp för bostadsbidrag eftersom vissa hushåll även vid inkomster från arbete fortsatt har rätt till bostadsbidrag. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att utgå från faktiska förhållanden när det gäller bostadsbidrag eftersom det innebär att socialtjänsten behöver göra beräkningar i flera steg. Det finns därför skäl att i stället använda sig av schablonbelopp. Schablonbeloppet för bostadsbidrag

behöver differentieras beroende av hushållstyp, eftersom bostadsbidraget varierar utifrån flera olika parametrar. Ensamstående vuxna under 29 år som arbetar och har en inkomst motsvarande den fiktiva bruttolönnen har inte rätt till bostadsbidrag och schablonbeloppet blir därför 0 kronor. Däremot kommer ensamstående med barn och sammanboende med en fiktiv inkomst även vid ett arbete med den fiktiva nettolönen ha rätt till bostadsbidrag, varför ett schablonbelopp behöver beräknas i dessa fall. Utredningen föreslår att schablonbeloppet för bostadsbidrag beräknas av regeringen. Beräkningen bör ske genom en fiktiv beräkning av bostadsbidrag med maximala belopp för hyra och bostadens storlek, ett antagande om att barnen är hemmavarande, för respektive hushållssammansättning och i förhållande till schablonbeloppet för bruttolön. Eftersom bostadsbidrag inte påverkas av fler än tre barn kommer bostadsbidraget för hushåll med fler barn att beräknas på samma sätt som hushåll med tre barn.

För hushåll med barn måste även hänsyn tas till en barnomsorgsavgift. Denna ska beräknas så som den skulle blivit för den aktuella hushållssammansättningen i den aktuella kommunen om en vuxen arbetar och har en lön som motsvarar schablonbeloppet för nettolön. Finns det två vuxna i hushållet ska den andra vuxna antas vara i annan heltidsaktivitet utan inkomst.

Den som har eller kan få arbetsförmåga ska omfattas av modellen för ett bidragstak

Enligt direktivet bör utredningens modell för ett bidragstak syfta till att begränsa den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka incitamenten att ta ett arbete. Utredningen bedömer därmed att det är personer som *har eller kan få* arbetsförmåga som ska omfattas av en modell för ett bidragstak, vilket i praktiken medför att de allra flesta biståndsmottagare kommer att omfattas av bidragstaket.

Arbetslösa biståndsmottagare *har* redan arbetsförmåga medan biståndsmottagare som exempelvis har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom bedöms *kunna få* arbetsförmåga. Dock finns det biståndsmottagare som bedöms varken *ha* eller *kunna få arbetsförmåga* och som därmed enligt utredningen inte ska omfattas av taket. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att undantag från

huvudregeln prövas individuellt i varje enskilt fall utan har valt att ange undantag på gruppnivå. Detta för att göra modellen förutsebar för biståndssökande samt eftersträva likställighet och för att underlätta bedömning och handläggning hos socialnämnden.

För att utröna vilka grupper som det finns skäl att undanta från en modell för ett bidragstak har utredningen tagit utgångspunkt i biståndsmottagares olika försörjningshinder (se avsnitt 3.2.1). Försörjningshinder är den direkta orsaken till att personen är förhindrad att försörja sig och sin familj.

Vissa grupper som mottar försörjningsstöd ska som utgångspunkt inte omfattas av en modell med ett bidragstak

Det finns grupper av biståndsmottagare som varken har eller bedöms kunna få arbetsförmåga och som utredningen därmed anser inte ska omfattas av taket.

Den som har beviljats *hel sjuk- eller aktivitetsersättning* har av Försäkringskassan bedömts ha en stadigvarande nedsatt arbetsförmåga (nedsatt arbetsförmåga under minst ett år för den som mottar aktivitetsersättning). Dessa personer har således inte möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som avses i socialtjänstlagen. Det bedöms därmed inte vara ändamålsenligt att dessa personer träffas av en modell för ett bidragstak som syftar till att öka drivkrafterna till arbete. Detsamma bör gälla för den vars arbetsförmåga bedöms helt nedsatt, men som inte var försäkrad för arbets- eller bosättningsbaserade förmåner enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Dessa personer har av detta skäl inte rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning, men uppfyller i övrigt grundförutsättningar för dessa ersättningar.

Den som är 66 år eller äldre och som väntar på eller har otillräcklig ålderspension eller äldreförsörjningsstöd är i en ålder då ett bidragstak som ger ökade incitament till arbete inte bedöms ändamålsenligt. Dessa personer ska således inte träffas av en modell för ett bidragstak.

Ensamkommande gymnasiestuderande ungdomar i åldern 18–20 år registreras under försörjningshindret ensamkommande ungdom (18–20 år, gymnasiestuderande) medan *övriga gymnasiestuderande ungdomar*, 18–20 år, som inte är hemmavarande och där socialtjänsten övertagit föräldrarnas försörjningsansvar registreras under arbets-

hinder, sociala skäl. Båda dessa grupper med ungdomar studerar på heltid. Utöver sina heltidsstudier kan de ha både förmåga och möjlighet att arbeta extra vid sidan av studierna. Detta skiljer dem från exempelvis den som mottar hel sjuk- eller aktivitetsersättning eftersom den gruppen saknar både förmåga och möjlighet att arbeta extra. Utredningen bedömer emellertid att gymnasiestuderande ungdomar i åldern 18–20 år som antingen är ensamkommande eller där socialnämnden har övertagit försörjningsansvaret inte kan *förväntas* arbeta vid sidan av sina heltidsstudier. Därutöver är en gymnasieexamen en viktig förutsättning för att ungdomar ska finna en stadig etablering på arbetsmarknaden. Att denna grupp ska omfattas av en modell för ett bidragstak som syftar till att öka incitamenten till arbete bedöms därför inte vara ändamålsenligt.

Den som *arbetar heltid* men där hushållets samlade inkomst ligger under nivån för försörjningsstöd kan ha rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Det är inte rimligt eller ändamålsenligt att förvänta sig att den som arbetar heltid ska arbeta mer än så. Att en modell för ett bidragstak som syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta träffar denna grupp bedöms således inte ändamålsenligt. Det är en annan sak att dessa personer, liksom andra undantagna grupper, kan träffas av bidragstaket på grund av att de är medsökande i ett hushåll där den andre vuxne personen träffas av taket.

Utredningen föreslår också att det ska finnas en ventil i systemet, så att den som har *synnerliga skäl* att inte omfattas av taknivån inte ska omfattas. Synnerliga skäl är avsett att indikera att det rör sig om mycket begränsade situationer då undantaget kan bli aktuellt. Det ska röra sig om situationer som inte kunnat förutses i lagstiftningsarbetet.

Det finns grupper som utredningen bedömt ska omfattas av en modell för ett bidragstak men där utredningen ser skäl att utveckla de överväganden som gjorts

Utöver de undantag som utredningen redogjort för finns det försörjningshinder där utredningen visserligen bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för undantag men där utredningen bedömer att det finns skäl att utveckla de överväganden som utredningen har gjort.

Utredningen har tidigare i detta avsnitt konstaterat att den som mottar hel sjuk- eller aktivitetsersättning inte ska omfattas av ett bidragstak. En annan fråga är vad som bör gälla för den som mottar *sjuk- eller aktivitetsersättning till viss del*, dvs en fjärdedels, halv eller tre fjärdedels ersättning. Dessa personer har enligt Försäkringskassans bedömning en arbetsförmåga motsvarande den andel som de inte erhåller ersättning för och därmed i denna utsträckning förmåga att kunna förändra sin situation och har eller kan få arbetsförmåga. Utredningen anser således att den som inte mottar hel sjuk- eller aktivitetsersättning ska omfattas av ett bidragstak. Vidare bör en person som ansökt men ännu inte fått beslut om beviljad sjuk- eller aktivitetsersättning omfattas av taket till dess hel sådan ersättning eventuellt beviljas.

Den som är *sjukskriven med läkarintyg* på hel- eller deltid men som inte har en stadigvarande nedsatt arbetsförmåga är som utgångspunkt inte stadigvarande förhindrad att ta ett arbete. Dessa personer kan potentiellt återfå sin arbetsförmåga, även om det finns personer inom gruppen som står långt ifrån ett arbete. Ett bidragstak som inte omfattar denna grupp riskerar emellertid att orsaka att individer saknar ekonomiska incitament att delta i rehabiliterande insatser för att återfå sin arbetsförmåga. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den som är sjukskriven med läkarintyg men som inte mottar hel sjuk- eller aktivitetsersättning ska omfattas av ett bidragstak.

Under försörjningshindret *Arbetshinder, sociala skäl* registreras en person som för närvarande inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande och som socialtjänsten bedömer har nedsatt arbetsförmåga eller vars arbetsförmåga inte är klarlagd.²¹⁹ Arbete kan bli aktuellt i framtiden men först efter utredning och olika slags rehabilitering med mera. Den som befinner sig inom försörjningshindret Arbetshinder, sociala skäl har således ett förmodat tillfälligt arbetshinder, även om det inom gruppen också finns en del personer som står mycket långt från ett arbete. Efter exempelvis utredning och social eller medicinsk rehabilitering är det möjligt att personer i denna grupp kan arbeta. Denna grupp bedöms därmed, i likhet med sjukskrivna med läkarintyg, ha möjligheter att påverka

²¹⁹ Försörjningshindret arbetshinder sociala skäl används även för biståndsmottagare som är förhindrade att arbeta av familjeskäl eller för ungdomar i åldern 18–20 år som studerar på gymnasiet och där socialtjänsten har övertagit föräldrarnas försörjningsansvar. Denna grupp har redan beskrivits tidigare i detta avsnitt och ska inte omfattas av bidragstaket.

sin situation genom att delta i utredande och rehabiliterande insatser för att återfå sin arbetsförmåga. Det är också möjligt att personer i denna grupp, efter nämnda utredning och rehabilitering, bedöms ha en stadigvarande nedsatt arbetsförmåga och därmed har rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning. För att inte riskera att motverka denna grupps ekonomiska incitament att återfå sin arbetsförmåga ska de omfattas av en modell för ett bidragstak till dess de eventuellt beviljas hel sjuk- eller aktivitetsersättning.

Den som är *föräldraledig* och har otillräcklig inkomst av föräldrapenning eller väntar på utbetalning av föräldrapenning kan ha rätt till försörjningsstöd. Detsamma gäller den som *saknar barnomsorg* och av den anledningen inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Gemensamt för dessa grupper är att de ofta har förmåga att arbeta men, för tillfället, saknar möjlighet att ta ett arbete på grund av att de behöver ta hand om barn. Personer som har barn under ett års ålder saknar rätt till barnomsorg och har således inte faktisk möjlighet att arbeta. Detsamma gäller den som har sökt och väntar på barnomsorgsplats, förutsatt att barnomsorgsplats sökts i rätt tid och att erbjudanden om plats accepteras. Även om den som är föräldraledig för närvarande är förhindrad att arbeta så kommer personen inom viss tid att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär att dessa personer kan sägas vara i en jämförbar situation med biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg eller som deltar i social eller medicinsk rehabilitering innan de kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Nästan alla föräldralediga biståndsmottagare är kvinnor och en stor andel av dem är utrikes födda.²²⁰ Föräldraledigheten kan riskera att bli en inlåsningsmekanism för kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden genom att det kan fördröja inträdet på arbetsmarknaden.²²¹ Att undanta föräldralediga biståndsmottagare från ett bidragstak kan därmed riskera att ha en negativ påverkan på incitament för att lämna föräldraledighet och stå till arbetsmarknadens förfogande.

²²⁰ Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

²²¹ Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd och <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/foraldralediga-med-ekonomiskt-bistand/om-foraldralediga-som-far-ekonomiskt-bistand/>, hämtad 2024-09-09.

I praktiken kan alla grupper omfattas av ett bidragstak

Vid beräkning av ekonomiskt bistånd är hushållet den ekonomiska enheten och de vuxna i hushållet har ett gemensamt ansvar för hushållets försörjning som helhet. Det innebär att det ekonomiska biståndet beräknas utifrån hushållets totala behov, inkomster och utgifter, medan försörjningshinder registreras individuellt för de vuxna i hushållet. Det innebär att även om en biståndssökande har ett försörjningshinder som undantas från modellen för ett bidragstak kommer denna person ändå omfattas om hen ingår i ett hushåll där den andra vuxna personen har ett försörjningshinder som omfattas av modellen. Exempelvis kommer en person som ingår i gruppen med försörjningshinder *Arbetar heltid* som är medsökande i ett hushåll med en person som har försörjningshindret *Arbetslös* i praktiken omfattas av det tak som hens arbetslöse partner möter.

Detta är också den ordning som gäller i dag när rätten till ekonomiskt bistånd bedöms. Var och en av de vuxna i ett hushåll med ekonomiskt bistånd behöver göra vad hen kan utifrån sin förmåga för att lösa hushållets försörjningsproblem. Om en av de vuxna personerna inte gör vad hen ska för att exempelvis stå till arbetsmarknadens förfogande påverkar det hela hushållets rätt till ekonomiskt bistånd.

Den praktiska tillämpningen av den föreslagna modellen med bidragstak

Utredningens modell för ett bidragstak föreslås regleras genom ett tillägg i 4 kap. 3 a § socialtjänstlagen samt mer detaljerade bestämmelser i nya paragrafer i socialtjänstförordningen, 2 kap. 1 b och 1 c §§. I 4 kap. 3 a § socialtjänstlagen kan det anges att försörjningsstöd ska lämnas med som högst den taknivå som föreskrivits av regeringen. I förordningen ska framgå hur underlagen för beräkningen av bidragstaket ska räknas fram samt hur regeringen ska fastställa de schablonbelopp som krävs för beräkningen.

Utredningen använder fortsättningsvis begreppet taknivå i stället för begreppet bidragstaksnivå eftersom den föreslagna modellen innebär en reducering av försörjningsstödet och inte av övriga bidrag och ersättningar.

Modellen för ett bidragstak ska, för att det alltid ska löna sig att arbeta jämfört med att få bidrag och ersättningar, innebära att ett biståndshushålls disponibla inkomst alltid ska vara lika med eller understiga 80 procent av vad den disponibla inkomsten skulle vara när en vuxen i hushållet arbetar med en månadslön på 22 000 kronor. För att räkna ut detta behövs ett beräkningsunderlag och ett fiktivt beräkningsunderlag.

Beräkningsunderlaget utgörs av den disponibla inkomsten i ett hushåll med försörjningsstöd. Den disponibla inkomsten kan bland annat bestå av socialförsäkringsförmåner (bosättningsbaserade förmåner som exempelvis barnbidrag, flerbarnstillägg, underhållsstöd och bostadsbidrag eller arbetsbaserade förmåner som exempelvis sjukpenning), andra inkomster hushållet har (exempelvis studiehjälp) och försörjningsstöd.

Beräkningsunderlaget jämförs sedan med ett *fiktivt beräkningsunderlag* vilket är en beräknad disponibel inkomst när en person i hushållet arbetar med en månadslön på 22 000 kronor och hushållet inte har ekonomiskt bistånd. Denna räknas ut genom att summera det enskilda hushållets inkomster i form av barnbidrag, flerbarnstillägg, studiehjälp, underhållsstöd, ett schablonbelopp för nettolönen vid en bruttolön på 22 000 kronor per månad (vilket innebär en schablon för en lön på heltid) och ett schablonbelopp för bostadsbidrag. Från summan dras sedan en individuell barnomsorgsavgift av om hushållet har barn under tio år.

Beräkningsunderlaget ska sedan jämföras med det fiktiva beräkningsunderlaget. Om beräkningsunderlaget överstiger 80 procent av det fiktiva beräkningsunderlaget ska försörjningsstödet reduceras med den del av beloppet som överstiger 80 procent. Ett exempel på hur beräkningen går till finns i faktarutan sist i avsnittet.

Vid beräkning av hushållets rätt till försörjningsstöd finns beräkningsgrunder som medger att vissa inkomster kan undantas vid beräkningen av försörjningsstödet. Eftersom beräkningen av försörjningsstödet storlek sker *före* beräkningen av taknivån påverkas dock inte tillämpningen av dessa beräkningsgrunder. Det kan till exempel handla om att de vuxna i hushållet omfattas av jobbstimulansen (se vidare i avsnitt 7.2.1). Den särskilda beräkningsregeln för jobbstimulans innebär att 25 procent av inkomster från arbete inte avräknas när försörjningsstödet beräknas. Det kan också vara fråga om hemmavarande barn eller skolungdomars inkomster som, under vissa förut-

sättningar, inte ska påverka beräkningen av försörjningsstöd. Dessa olika beräkningsgrunder ska alltså tillämpas innan beräkningsunderlaget fastställs. Det innebär till exempel att biståndshushåll med jobbstimulans i praktiken har en högre summa att röra sig med i (motsvarande 25 procent av nettolönen) än vad taknivån i övrigt föreskriver. Biståndshushåll där båda vuxna har heltidsarbete ska dock undantas från taknivån i enlighet med utredningens överväganden.

För hushåll som ansöker om försörjningsstöd kan det även i vissa situationer vara motiverat att låta ett överskott som uppkommer i förhållande till normen en viss månad avräknas mot det bistånd som ska utgå för nästföljande månad. Inte heller detta sätt att beräkna försörjningsstödet kommer att påverkas av taknivån utan beräknas på sedvanligt sätt utan att taknivån beaktas. Taknivån är således ytterligare en beräkningsregel för försörjningsstöd, vilken tillämpas sist i beräkningen av biståndet.

Faktaruta: Exempel beräkning av bidragstak

Det första exemplet utgår från ett typfall med ett hushåll med två vuxna och två barn som är 4 och 15 år. Ingen av de vuxna har inkomst av arbete. Beloppen motsvarar 2024 års nivåer.

Beräkningsunderlag

Barnbidrag	2 650 kronor
Bostadsbidrag	4 200 kronor
Beräknat försörjningsstöd ²²²	21 780 kronor
<i>Summa:</i>	<i>28 630 kronor</i>

Fiktivt beräkningsunderlag

Barnbidrag	2 650 kronor
Fiktiv nettolön enligt schablon	17 991 kronor
Bostadsbidrag enligt schablon	1 100 kronor
Beräknad barnomsorgsavgift ²²³	-660 kronor
<i>Summa:</i>	<i>21 081 kronor</i>

²²² För att kunna beräkna försörjningsstöd i ett typfall har utredningen varit tvungen att göra vissa antaganden om kostnader i försörjningsstödet. Beräkningen bygger på en bostadskostnad på 9 000 kronor per månad och övriga kostnader för hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa på totalt 3 110 kronor per månad.

²²³ Avser den barnomsorgsavgift som hushållet skulle fått betala i den kommun de är bosatta och med den sammansättning av barn som finns i hushållet. Beräkningen görs som om en vuxen i hushållet arbetar och har en lön som motsvarar schablonbeloppet för nettolön. Om det finns en annan vuxen i hushållet ska den andra vuxna antas vara i annan aktivitet på heltid utan inkomst.

80 procent av det fiktiva beräkningsunderlaget är 16 865 kronor ($0,8 \times 21\,081$ kronor). Försörjningsstödet ska därför minskas med skillnaden mellan 28 630 kronor och 16 865 kronor, vilket blir 11 765 kronor. Det försörjningsstöd som kan beviljas och betalas ut i exemplet blir 10 015 kronor (21 780 kronor – 11 765 kronor).

Det andra exemplet utgår från att en vuxen i hushållet i stället har en lön på 16 354 kronor netto per månad och att en vuxen är arbetslös. Då kommer beräkningen av försörjningsstödet att påverkas. Det beräknade försörjningsstödet blir 8 126 kronor. Hushållet kommer att omfattas av bidragstaket eftersom en vuxen är arbetslös.

Beräkningsunderlag

Barnbidrag	2 650 kronor
Bostadsbidrag	1 500 kronor
Lön	16 354 kronor
Beräknat försörjningsstöd	8 126 kronor
<i>Summa:</i>	<i>28 630 kronor</i>

Beräkningen av det fiktiva beräkningsunderlaget blir samma som i det första exemplet (21 081 kronor) eftersom det fiktiva beräkningsunderlaget inte påverkas av inkomster som hushållet har, förutom de som enligt utredningens förslag specificeras i socialtjänstförordningen.

80 procent av det fiktiva beräkningsunderlaget är precis som i det första exemplet 16 865 kronor ($0,8 \times 21\,081$ kronor). Försörjningsstödet ska därför minskas med skillnaden mellan 28 630 kronor och 16 865 kronor, vilket blir 11 765 kronor. Det innebär att det beräknade försörjningsstödet 8 126 kronor ska minskas med 11 765 kronor, vilket blir ett negativt belopp. Således kan något försörjningsstöd inte betalas ut alls.

Handläggande myndighet

Utifrån utredningens förslag om att bidragstaket ska tillämpas inom försörjningsstödet bör taknivån handläggas av socialnämnden. Utredningen bedömer det som ändamålsenligt eftersom socialnämnden redan i dag, vid handläggning av ekonomiskt bistånd, har en heltäckande bild av den enskildes ekonomiska förhållanden.

Utredningen har även övervägt om det skulle kunna vara aktuellt att Utbetalningsmyndigheten handlägger ett bidragstak. Eftersom ingen annan ersättning än försörjningsstöd omfattas, kommunerna inte är anslutna till Utbetalningsmyndigheten (i nuläget) och Utbetalningsmyndighetens uppdrag (se vidare avsnitt 7.3.1) inte är att bearbeta de betalningsuppdrag de tar emot så bedömer utredningen emellertid att det i nuläget inte är ett alternativ.

Modellen för bidragstak påverkar olika aspekter av det ekonomiska biståndet

Utredningens förslag till modell för ett bidragstak kommer beröra flera olika aspekter av socialtjänstlagen och det ekonomiska biståndet. I detta avsnitt beskrivs hur det påverkar principerna om skälig levnadsnivå, individuell behovsbedömning, bistånd till livsföringen i övrigt, bistånd vid akuta nödsituationer och bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Modellen för bidragstak påverkar principerna om skälig levnadsnivå och individuell behovsbedömning inom försörjningsstödet

Prövningen av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska göras utifrån en individuell behovsbedömning och utgå från vad den enskilde behöver för att kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Som beskrivs i avsnitt 7.2.1 framgår det inte av socialtjänstlagen vad som utgör en skälig levnadsnivå. Däremot har konstruktionen med en riksnorm för vissa delar av försörjningsstödet inneburit att regeringen fått möjlighet att besluta vad som utgör skäliga kostnader för vissa kostnadsposter enligt en för hela riket gällande riksnorm. Riksnormen fastställer således en nivå som ligger till grund för prövningen av vad som är en skälig levnadsnivå. I enskilda fall kan det därutöver finnas särskilda skäl att beräkna kostnaderna högre eller lägre. Utöver riksnormens kostnadsposter lämnas bistånd även för skäliga kostnader utanför riksnormen och för kostnader för livsföringen i övrigt. Prövningen av vad som är skäliga kostnader för dessa kostnadsposter ska göras utifrån en individuell behovsbedömning i det enskilda fallet. Genom biståndet ska personen tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Bedömningen av vad som utgör en skälig levnadsnivå ska, enligt förarbetena, ske bland annat med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever.²²⁴ Vidare ska utgångspunkten vid bedömning av vad som utgör skäliga kostnader vara vad en låginkomsttagare normalt har möjlighet att kosta på sig jämfört med vad den biståndssökande har för faktiska kostnader.²²⁵

Genom att utredningens modell för ett bidragstak baseras på antaganden om en låginkomsttagares disponibla inkomst förhåller modellen begreppet skälig levnadsnivå till vad en låginkomsttagare normalt kan kosta på sig. Ett sådant resonemang är i linje med utgångspunkten i direktivet att egen försörjning genom arbete alltid ska löna sig framför bidragsförsörjning. För att uppnå syftet att det ska löna sig att arbeta framför att leva på bidrag måste dock nivån på försörjningsstödet bestämmas till en lägre nivå än vad en låginkomsttagare kan kosta på sig.

Den nu föreslagna modellen för utformning av ett bidragstak innebär att det införs en begränsning av hur mycket försörjningsstöd som kan beviljas och betalas ut totalt till ett hushåll. Det innebär att det försörjningsstöd som faktiskt beviljas och betalas ut kan understiga socialnämndens bedömning av vad som krävs för att hushållet ska uppnå en skälig levnadsnivå.

I praktiken innebär tillämpning av modellen för ett bidragstak således att den individuella behovsbedömningen, som är utgångspunkten för det ekonomiska biståndet, i vissa fall sätts ur spel. Exempelvis kan socialnämndens bedömning att det i ett enskilt fall finns särskilda skäl att beräkna de skäliga kostnaderna till en högre nivå än vad som gäller enligt riksnormen bli betydelselös om personen omfattas av bidragstaket.²²⁶ Inte heller när det gäller att undanta personer från att omfattas av bidragstaket görs en individuell behovsbedömning i varje enskilt fall. Dessa undantagssituationer föreslås i stället utgå från personens försörjningshinder. Inte heller rättigheten enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen att genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå uppfylls i samtliga fall. För vissa hushållstyper kommer den föreslagna modellen för bidragstak innebära beloppsmässigt betydligt lägre nivåer än i dag. Därmed uppstår frå-

²²⁴ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

²²⁵ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 169.

²²⁶ Jfr 4 kap. 3 § andra stycket, andra meningen SoL.

gan om detta riskerar att medföra att den enskilde genom det samlade biståndet inte längre tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Den modell för ett bidragstak som utredningen föreslår utgår från att det ska finnas ett ekonomiskt utbyte för alla vuxna biståndsmottagare att arbeta. Den föreslagna modellen för ett bidragstak innebär att medlemmarna i vissa hushållstyper, under vissa omständigheter, kommer att få en disponibel inkomst som kraftigt understiger den som riksnormen fastställer, vilket medför att de inte enskilt kommer att tillförsäkras en skälig levnadsnivå på det sätt som den nuvarande konstruktionen av försörjningsstödet är utformad. Det bör emellertid noteras att i det ensamstående hushållet motsvarar den disponibla inkomst som bidragstaket ger 80 procent av den disponibla inkomst som motsvarande person som arbetar (med en inkomst på 22 000 kronor per månad) har att leva på. För de sammanboende hushållen blir dock den disponibla inkomsten i många fall betydligt lägre än den disponibla inkomsten om de vuxna skulle arbeta med en låg inkomst (eftersom taknivån baseras på *en* löneinkomst).

Utredningens förslag är således sannolikt inte fullt ut förenligt med flera av de grundläggande principerna i socialtjänstlagen. Ett bidragstak enligt den modell som gör att det ska löna sig för alla att arbeta skulle för många biståndshushåll riskera att urholka den skäliga levnadsnivån inom det ekonomiska biståndet på ett sätt som inte är förenligt med portalparagrafens målsättning att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet.

För att kunna genomföra modellen behöver ändringar införas i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Dessa ändringar innebär att den skäliga levnadsnivån för försörjningsstödet bestäms till att maximalt kunna uppgå till taknivån för de hushåll som ska omfattas av modellen för ett bidragstak. Modellen medför därmed att det ekonomiska utbytet av att arbeta får företräde framför en faktisk skälig levnadsnivå för respektive hushållsmedlem.

Modellen för ett bidragstak hindrar inte att ekonomiskt bistånd beviljas till livsföringen i övrigt

Utredningens förslag till modell för ett bidragstak är riktat mot försörjningsstödet, det vill säga riksnormen och övriga kostnader som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § och beräknas enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. Socialnämnden har dock också möjlighet att med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen bevilja bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt. Ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt är avsett att täcka kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet men som den enskilde kan behöva för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bistånd kan exempelvis beviljas för kostnader för medicin, tandvård och glasögon.²²⁷

Den föreslagna modellen för bidragstak kommer inte att påverka socialnämndens möjligheter att bevilja ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt eftersom taknivån utformas för att endast begränsa försörjningsstödet. Socialnämnden kommer därmed fortsatt kunna bevilja bistånd för sådana nödvändiga kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet. Detta innebär att hushåll vars försörjningsstöd påverkas av bidragstaket fortsatt kommer ha möjlighet att ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt utan påverkan av taknivån.

Modellen för ett bidragstak i förhållande till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen vid akuta nödsituationer

En av de grundläggande principerna i socialtjänstlagen avser kommuners yttersta ansvar och innebär att varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innefattar ett ansvar att ge enskilda personer stöd i akuta nödsituationer. Sådant stöd kan lämnas i form av bistånd i en akut nödsituation om den enskilde befinner sig i en oförutsägbart situation och är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge.²²⁸ Vad som avses med bistånd vid akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen. Socialnämnden gör en individuell behovs-

²²⁷ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

²²⁸ 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § SoL, prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37 och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten Del A, s. 143, 144 och 523.

bedömning i det enskilda fallet för att bedöma behovet av bistånd i en nödsituation.

Bistånd i en akut nödsituation kan i praktiken både avse kostnadsposter som omfattas av försörjningsstödet och kostnader för livsföringen i övrigt. Sådant bistånd beviljas normalt sett endast för någon eller några dagars behov av exempelvis mat eller boende. Nödbistånd kan därmed utgöra ett viktigt yttersta skydd för de hushåll som påverkas av taknivån.

Utredningens förslag till modell för bidragstak innebär inte någon begränsning av kommunens yttersta ansvar och innebär inte någon förändring av tillämpningen av bistånd i akuta nödsituationer. Ett exempel på när en prövning av akut nödbistånd kan bli nödvändig är när ett hushåll har beviljats försörjningsstöd som begränsats av taknivån, och senare samma månad står helt utan kontanta medel och saknar mat. Det finns då utrymme att pröva rätten till bistånd i den akuta nödsituationen för exempelvis mat. Den föreslagna modellen för bidragstak avser inte heller att påverka socialnämndens möjlighet att bevilja akut nödbistånd till kostnader för livsföringen i övrigt. Bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt avser dock som regel behov som uppstår då och då, men även sådana kostnader kan i vissa situationer avse behov som inte kan anstå till exempel nödvändig medicin eller akut tandvård.

Det kan dock konstateras att lagstiftningens utformning, där det saknas en uttrycklig reglering av bistånd i akuta nödsituationer i socialtjänstlagen, komplicerar hur detta uttrycks i lagtexten. Utredningen föreslår att det införs ett förtydligande i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen innebärande att taknivån inte begränsar socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Modellen för ett bidragstak i förhållande till ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden *får* bevilja bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Bestämelsen 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.²²⁹

Den föreslagna modellen för bidragstak kommer inte att påverka socialnämndens möjlighet att bevilja ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen för kostnader som omfattas av försörjningsstödet. Detta innebär att hushåll vars försörjningsstöd påverkas av bidragstaket fortsatt kommer ha möjlighet att med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd till kostnader som omfattas av försörjningsstödet.

Beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan dock inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.²³⁰ Förutsättningarna för bistånd kan därmed inte utvecklas genom rättspraxis. Vidare är bestämmelsen utformad som en befogenhet för kommunen, vilket innebär att förutsättningarna för bistånd kan skilja sig åt beroende på vilken kommun som prövar ansökan.

Den föreslagna modellen medför inte en utökad behandling av personuppgifter eller ett utökat behov av informationsutbyte

Utredningen har i avsnitt 7.8.7 konstaterat att socialnämnden i handläggningen av ekonomiskt bistånd har en heltäckande bild av den enskildes ekonomiska och personliga förhållanden. Beräkning och bedömning av den taknivå som utredningen föreslår baseras på samma uppgifter som socialnämnden behöver samla in och kontrollera för att pröva ansökan om försörjningsstöd. Till detta hör bland annat uppgifter om den enskildes inkomster och utgifter, familjesituation och sociala förhållanden. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att förslaget inte innebär något utökat behov av informationsutbyte eller någon utökad behandling av personuppgifter (se avsnitt 19.11.3).

²²⁹ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.

²³⁰ 16 kap. 3 § SoL. Däremot kan sådana beslut överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte lämplighet.

Den föreslagna modellen bedöms inte vara förenlig med barnkonventionen

Begreppet skälig levnadsnivå förekommer inte i barnkonventionen. Rättigheter motsvarande en skälig levnadsstandard fastställs i stället i bland annat rätten till liv i artikel 6, rätten att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, i artikel 26 och rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling i artikel 27.

Utöver dessa grundläggande rättigheter innehåller barnkonventionen bestämmelser om att en konventionsstat inte kan försämrarn barns rättigheter med utgångspunkt i konventionen eller vidta åtgärder som för 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.²³¹ Trots detta kan redan gällande normer inom den nationella rätten under vissa förutsättningar kan begränsas tillfälligt. Detta gäller dock inte grundläggande rättigheter såsom rätten till social trygghet. De grundläggande rättigheterna i konventionen har därmed en särställning som innebär att de inte kan begränsas.

Det framgår inte vad som avses med ett barns fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling enligt artikel 27, men det kan av den tredje punkten uttolkas att i vart fall tillgång till mat, bostad och kläder kan anses utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard.²³²

Utredningens modell för ett bidragstak är utformat på ett sådant sätt att nivån på taket kommer att skilja sig åt beroende på hushållets storlek och sammansättning. I vissa fall kan det vara fråga om en relativt begränsad minskning av hushållets disponibla inkomst, medan det i andra fall kan bli fråga om en betydande minskning. Vidare omfattar utredningens modell för ett bidragstak personer som på grund av föräldraledighet är förhindrade att arbeta. Detta innebär att personer som är förhindrade att arbeta till följd av barns födelse eller vård av barn kommer att omfattas av taket.

Den föreslagna modellen för bidragstak kommer inte att påverka socialnämndens möjligheter att bevilja ekonomiskt bistånd till livs-

²³¹ CRC/C/GC/19, p. 31.

²³² SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1066.

föringen i övrigt. Bidragstaket kommer inte heller innebära någon begränsning av kommunens yttersta ansvar eller kommunens befogenhet att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Bidragstak i hushåll med ensamstående förälder

Av utredningens beräkningar framgår att den föreslagna modellen för ett bidragstak normalt sett skulle medföra en relativt begränsad minskning av den disponibla inkomsten för hushåll med en ensamstående förälder (se avsnitt 7.7.1 och 20.3.2). Det bör även noteras att i hushåll med en ensamstående förälder motsvarar den disponibla inkomst som bidragstaket ger 80 procent av vad hushållet hade haft att leva på om den vuxne i hushållet arbetade med en inkomst på 22 000 kronor per månad och hushållet inte mottog ekonomiskt bistånd. Utifrån detta går det att argumentera för att den disponibla inkomst som det ensamstående hushållet får med bidragstaket inte uppenbarligen är oskäligt låg och att den bör kunna täcka barnets yttersta behovet av mat, bostad och kläder. Det finns vidare redan i dag hushåll med barn utan ekonomiskt bistånd där hushållets disponibla inkomster är på nivåer som är nära eller lägre än den disponibla inkomst som bidragstaket ger.

Utredningen bedömer sammantaget att för ensamstående biståndsmottagande hushåll bör den disponibla inkomsten räcka för att täcka barns *yttersta* behov av mat, bostad och kläder.

Bidragstak i sammanboende hushåll med många barn

För sammanboende hushåll med barn kan bidragstaket leda till stora minskningar av den disponibla inkomsten. I hushåll med många barn kan det röra sig om en halvering av den disponibla inkomsten (se avsnitt 7.7.1 och 20.3.2). Barn i dessa hushåll kommer svårtligen kunna få sina grundläggande behov tillgodosedda. Levnadsstandarden för barn i hushåll med två vuxna biståndsmottagare kommer därmed att påverkas i tydligt negativ riktning. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att införandet av utredningens modell för ett bidragstak får till följd att barn i sammanboende hushåll med många barn svårtligen kan få sina *yttersta* behov av mat, bostad och kläder tillgodosedda.

Sammanfattande bedömning

Utredningen gör sammantaget bedömningen, mot bakgrund av de kraftiga minskningarna av disponibel inkomst för sammanboende hushåll med många barn, att den föreslagna modellen för ett bidragstak inte är förenlig med barnkonventionen.

Den föreslagna modellen är sannolikt inte förenlig med Sveriges övriga internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

Rättigheter motsvarande rätten till en skälig levnadsnivå fastställs även i ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga. I respektive konvention anges förutsättningarna för en konventionsstat att kunna införa begränsningar eller inskränkningar av rättigheterna som fastställs i konventionen.

Rättigheter enligt ESK-konventionen kan under vissa förutsättningar begränsas men sådana inskränkningar måste vara proportionerliga och rimliga i förhållande till syftet med inskränkningen. En begränsning får genomföras endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i samhället. För det fall regressiva åtgärder vidtas har staten ännu mer långtgående skyldigheter.

Rättigheter enligt Europarådets sociala stadga ska inte göras till föremål för inskränkningar eller begränsningar med undantag för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.²³³ Begränsningar kan således genomföras för att skydda andras fri- och rättigheter, samhällets intressen, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Utredningens förslag avseende en modell för ett bidragstak utgår från uppdraget att skapa ekonomiska incitament för biståndsmottagare att finna egen försörjning, genom att begränsa den sammanlagda nivån på hushållets bidrag och ersättningar. Syftet är att det ska löna sig bättre att arbeta än att ha försörjningsstöd. Detta kan öka sannolikheten att personer etablerar sig på arbetsmarknaden och i samhället, vilket kan bidra till förbättrade livsvillkor och goda levnadsförhållanden för både vuxna och barn i hushåll med

²³³ Artikel G, europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

begränsade ekonomiska möjligheter. Genom att skapa ekonomiska incitament för arbete uppmuntras personer och hushåll att bidra till sin försörjning genom arbete, i stället för att långvarigt uppbära försörjningsstöd.

Därutöver syftar modellen för ett bidragstak till att främja samhälleliga intressen i form av upprätthållandet av legitimitet för systemet och finansiering av det svenska välfärdssystemet. För att legitimitet för systemet ska upprätthållas och välfärden ska kunna finansieras långsiktigt behöver medborgarna ha tillit till systemet. Om medborgarna inte litar på att de resurser som de avstår från när de betalar skatter eller avgifter används på rätt sätt, kan viljan att bidra till det gemensamma äventyras. Utredningen noterar att det kan uppstå en problematik avseende legitimiteten för den svenska välfärdsmodellen om biståndsmottagare har en disponibel inkomst som överstiger den disponibla inkomsten för personer som arbetar med en låg lön.

Det ekonomiska biståndet utgör det yttersta skyddsnätet och är inte avsett som en stadigvarande försörjning. Utredningens förslag till modell för ett bidragstak kan därmed understödja och tydliggöra det ekonomiska biståndets konstruktion som ett tillfälligt samhällsligt stöd när andra möjligheter till försörjning är uttömda.²³⁴

Dessa fördelar ska dock vägas mot de konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilda individen. Nivån på taket kommer att bli olika beroende på hushållets storlek och sammansättning. I vissa fall kan det vara fråga om en relativt begränsad minskning av hushållets disponibla inkomst, medan det i andra fall kan bli fråga om en större minskning. Av utredningens beräkningar framgår att ensamhushåll påverkas i mindre omfattning medan hushåll med barn, och särskilt sammanboende hushåll med flera barn, påverkas desto mer (se avsnitt 7.7.1 och 20.3.2). För sammanboende hushåll med många barn kan det handla om en halvering av den disponibla inkomsten.

Utredningens modell för ett bidragstak bedöms få till följd att vissa personer som omfattas av taket svårligen kan få sina grundläggande behov tillgodosedda. Detta blir särskilt påtagligt i sammanboende hushåll med många barn. Hushållen kommer visserligen fortsatt ha möjlighet att beviljas bistånd till kostnader för livsför-

²³⁴ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 80 och 81 och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 93 och 94.

ingen i övrigt, bistånd i akuta nödsituationer och bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Detta bedöms dock inte vara tillräckligt för att väga upp de konsekvenser som taket kommer att innebära.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att införandet av en taknivå sannolikt inte utgör en sådan nödvändig och proportionerlig åtgärd som är förenlig med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Ett bidragstak baserat på en andel av lönen

I stället för att definiera taknivån utifrån att samlade bidrag och ersättningar inte ska överstiga 80 procent av den disponibla inkomsten när en arbetar och hushållet inte har ekonomiskt bistånd, kan taknivån sättas utifrån att samlade bidrag och ersättningar inte ska överstiga en andel av en fiktiv netto- eller bruttolön. En sådan begränsning är mer i linje med utformningen av andra ersättningar såsom arbetslöshetsersättning och sjukpenning, och kan möjligen upplevas som enklare, men beaktar dock inte hushållets sammanfattning, och är således inte i linje med direktivets intentioner. En taknivå som bara baseras på lönen slår ännu hårdare mot hushåll med barn i förhållande till hushåll utan barn, och de negativa ekonomiska konsekvenserna skulle öka i större utsträckning med ökande antal barn i hushållet. Utredningen bedömer därför att en sådan modell går längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa ekonomiska drivkrafter att arbeta. En sådan utformning bedöms sammantaget inte vara ändamålsenlig.

Ett bidragstak baserat på två inkomster i sammanboende hushåll

En taknivå baserad på endast en inkomst, så som i den föreslagna modellen, har omfattande negativa ekonomiska konsekvenser för vissa sammanboende hushåll med flera barn (se vidare avsnitt 20.3). De negativa ekonomiska konsekvenserna är relativt sett större än i ensamstående hushåll med barn. De större effekterna beror både på att ensamstående hushåll med barn erhåller underhållsstöd, och att nivån på taket för sammanboende hushåll inte tar hänsyn till att det

avser behov av försörjningsstöd för två vuxna i ett hushåll. Den disponibla inkomsten för personer med försörjningsstöd blir därför, vid tillämpande av den föreslagna modellen för ett bidragstak, betydligt mindre per person i ett sammanboende hushåll än i ett ensamstående hushåll, allt annat lika.

En modell som i stället baseras på två inkomster i de sammanboende hushållen innebär att de ekonomiska konsekvenserna blir betydligt mindre för de sammanboende hushållen, och mer likartade dem i ensamstående hushåll (se vidare avsnitt 7.6.1). En sådan modell skulle därmed inte påverka den skäligen levnadsnivån enligt socialtjänstlagen eller rättigheter i barnkonventionen i samma utsträckning som den nu föreslagna modellen. Eftersom en sådan modell skulle medföra mindre negativa ekonomiska konsekvenser för sammanboende hushåll kan införandet eventuellt även anses utgöra en nödvändig och proportionerlig åtgärd som är förenlig med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga. En sådan modell säkerställer dock inte att det finns ett ekonomiskt utbyte av att börja arbeta för den första vuxna i ett sammanboende hushåll där ingen arbetar i utgångsläget. I direktivet anges att egen försörjning genom arbete *alltid* ska löna sig framför bidragsförsörjning. Utredningen bedömer därför att ett sådant förslag inte svarar mot utredningens uppdrag.

Ett bidragstak som innebär begränsningar inom ramen för beräkningen av försörjningsstödet

Ett ytterligare alternativt förslag som utredningen övervägt är att begränsa hushållets totala biståndsbelopp genom att inom ramen för beräkningen av försörjningsstödet införa begränsningar för hushåll med ett visst antal barn och skolungdomar (se även avsnitt 7.7.2). En sådan begränsning är mer lik utformningen av bidragstaken i Storbritannien och Danmark.

Begränsningar som innebär att större hushåll beviljas lägre försörjningsstöd per hushållsmedlem än mindre hushåll kan motiveras av att ett större hushåll kan ha ekonomiska skalfördelar som möjliggör att dessa hushåll i större utsträckning kan planera sin hushållsekonomi.

Ett sätt att begränsa försörjningsstödet för hushåll med ett visst antal barn eller skolungdomar kan vara att riksnormens gemensamma

hushållskostnader endast beaktas upp till en viss hushållsstorlek. En sådan lösning ger dock förhållandevis marginell påverkan på den disponibla inkomsten, och således på det ekonomiska utbytet av arbete, varför den inte svarar upp mot utredningens uppdrag.

Ett annat alternativ är att personliga kostnader *och* gemensamma hushållskostnader i riksnormen endast beaktas för ett visst antal barn och skolungdomar, eller att ett schablonavdrag görs baserat på dessa poster när antalet barn och skolungdomar i hushållet överstiger ett visst antal. En modell där personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader i riksnormen endast beaktas för ett visst antal barn och skolungdomar i hushållet behöver dock beakta hur bidrag som följer med de barn och skolungdomar för vilka inget ytterligare försörjningsstöd erhålls ska hanteras.

Utöver att begränsa personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader i riksnormen kan även de skäliga kostnaderna som i övrigt ingår i försörjningsstödet begränsas. Den normalt sett enskilt största kostnadsposten i försörjningsstödet utanför riksnormen är för boende. En begränsning av skäliga kostnader för boende kan till exempel göras med utgångspunkt i den genomsnittliga bostadskostnaden enligt Försäkringskassans beräkning av genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad, eller genom att endast det belopp som kan beviljas efter en individuell behovsbedömning för ett hushåll med maximalt ett visst antal barn eller skolungdomar beaktas.

För att en modell som begränsar personliga kostnader, gemensamma hushållskostnader och eventuellt även andra skäliga kostnader vid ett visst antal barn eller skolungdomar ska kunna ge ett ekonomiskt utbyte av arbete för *alla* skulle begränsningen behöva göras redan efter ett barn eller skolungdom i ensamstående hushåll, och för alla barn och skolungdomar i sammanboende hushåll. Avseende personliga kostnader skulle således de personliga kostnaderna för samtliga barn och skolungdomar behöva uteslutas i sammanboende hushåll. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en modell med ett schablonavdrag för personliga kostnader inte är ett lämpligt alternativ. Den alternativa modell som utredningen övervägt är i stället en modell där personliga kostnader endast erhålls för ett (det äldsta) hemmavarande barnet eller skolungdomen i det ensamstående hushållet och för inget hemmavarande barn eller skolungdom i det sammanboende hushållet. För att ett ekonomiskt utbyte

ska säkerställas behöver även gemensamma hushållskostnader och skäligen kostnader för boende begränsas för samma hushåll.

Det som talar för en modell som begränsar försörjningsstödet för hushåll med fler än ett visst antal barn och skolungdomar på detta sätt är att en sådan modell sannolikt, i sin konstruktion, är enklare för socialtjänsten att tillämpa än utredningens föreslagna modell för ett bidragstak. Den kan även uppfattas som mer transparent.

Denna alternativa modell säkerställer dock inte ett visst, förutbestämt, ekonomiskt utbyte av arbete på samma precisa och tydliga sätt som den valda modellen. Valet av 80 procent i utredningens modell för ett bidragstak är en avvägning mellan att det tydligt ska löna sig att arbeta och att den som inte har arbete inte ska drabbas onödigt hårt. Eftersom de ekonomiska konsekvenserna blir så stora för större sammanboende hushåll bedömer utredningen att man inte heller bör understiga 80 procent i för stor utsträckning.

För att illustrera att denna typ av modell inte på samma precisa sätt säkerställer ett visst ekonomiskt utbyte beskrivs beräkningarna i avsnitt 7.7.2. För ensamstående hushåll bedöms, baserat på resultaten för typhushållen i tabell 7.16, den beskrivna modellen där barnbidrag och underhållsstöd inte avräknas som inkomst kunna ge samlade bidrag och ersättningar på omkring 80 procent av disponibel inkomst vid arbete utan ekonomiskt bistånd. Baserat på resultaten i tabell 7.17 bedöms detsamma inte gälla i sammanboende hushåll. För de sammanboende hushållen skulle barnbidrag behöva beaktas som inkomst, men följden blir då ett ekonomiskt utbyte som tydligt överstiger 20 procent av disponibel inkomst vid arbete och att nivån på samlade bidrag och ersättningar i större hushåll blir mycket låg i förhållande till hur många som ska försörjas. Modellen där barnbidrag avräknas som inkomst även för barn för vilka inga personliga kostnader beaktas är även problematisk då den innebär att barnets bidrag i praktiken bidrar till försörjningen av övriga hushållsmedlemmar utan att barnet får bistånd till sina egna personliga kostnader. Om barnbidraget inte avräknas som inkomst, är problemet i stället att det ekonomiska utbytet kan bli för lågt. Den modellen bedöms därför inte fullt ut svara upp mot utredningens uppdrag avseende en modell för ett bidragstak.

Ett sätt att öka det ekonomiska utbytet av arbete för sammanboende hushåll, utan att barnbidrag räknas av som inkomst, är att

ytterligare sänka nivån på försörjningsstödet genom sänkningar som riktar sig mot de vuxna i hushållet eller ytterligare sänkningar inom de skäligena kostnaderna utanför riksnormen. För att uppnå ett jämnare förhållande till den disponibla inkomsten vid arbete skulle vidare avdraget kunna differentieras beroende på antalet barn. Den enkelhet som modellen kännetecknas av i dess ursprungliga variant försvinner dock i dessa fall.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen sammantaget att en modell som begränsar personliga kostnader, gemensamma hushållskostnader och vissa skäligena kostnader för hushåll med ett visst antal barn är mindre ändamålsenlig än den valda modellen om syftet är att säkerställa ett ekonomiskt utbyte av arbete för *alla* biståndsmottagare.

Ett bidragstak som tillämpas först efter viss tid med försörjningsstöd

Ett annat alternativ som utredningen övervägt är att ett bidragstak på försörjningsstödet tillämpas först efter en viss tid, till exempel efter att försörjningsstöd betalats ut under sex månader i följd. Inom andra ersättningssystem, till exempel arbetslöshetsersättningen, finns liknande nedtrappning av ersättning över tid. En sådan lösning skulle ta sikte på att bryta mer långvariga biståndsbehov utan att förändra försörjningsstödet konstruktion som en tillfällig lösning vid försörjningsproblem. I en sådan lösning skulle en tillämpning av bidragstaket för vissa hushåll sammanfalla med möjlighet till den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen). Vidare skulle personerna i hushållet ges möjlighet att finna arbete eller annan försörjning *innan* bidragstaket börjar gälla. De skulle också ges utrymme att kunna delta i insatser som ökar möjligheterna att arbeta innan bidragstaket börjar gälla. En sådan utformning av ett bidragstak skulle eventuellt kunna kombineras med en rättighet för biståndsmottagarna att under kvalificeringsperioden under vissa omständigheter få tillgång till ändamålsenliga insatser för att öka möjligheten att få ett arbete.

En sådan modell skulle dock även innebära liknande administrativa svårigheter för kommunerna som jobbstimulansen, eftersom utformningen med en period för kvalificering blir densamma. Kommunerna upplever att det innebär tydliga utmaningar (se vidare av-

snitt 6.5) att hålla ordning på kvalificeringsperioden för jobbstimulansen. I detta fall, där de ekonomiska konsekvenserna kan vara betydligt större, och dessutom missgynnande, blir utmaningarna kring detta troligen än tydligare.

Ställning behöver vidare tas till hur personer som återkommer till biståndet efter en kort tids självförsörjning hanteras. Ett alternativ är att, liksom i jobbstimulans, utgå från att efter att en kvalificeringstid är uppfylld löper bidragstaket en viss förutbestämd tidsperiod, och således inte göra skillnad på den som gör korta avbrott och den som inte gör det. Om man i stället utgår från att en person som tillfälligt varit självförsörjande får kvalificera sig igen, och således undantas från bidragstaket i ytterligare sex månader, innebär det en stor ekonomisk skillnad om hushållet är långvariga biståndsmottagare utan avbrott, jämfört med om hushållet är återkommande biståndsmottagare under en lång tid. Det är osäkert om en sådan skillnad är ändamålsenlig, i synnerhet mot bakgrund av att avbrott från biståndsmottagande kan handla om att biståndsmottagaren varit sysselsatt inom en av kommunen anordnad sysselsättning. Skillnaden skulle sannolikt skapa otydlighet och en känsla av orättvisa bland biståndsmottagarna, vilket i förlängningen kan innebära en ökad arbetsbörda för socialtjänsten.

Slutligen kan konstateras att en modell där bidragstaket tillämpas först efter viss tid inte säkerställer att det finns ett ekonomiskt utbyte av att arbeta för samtliga vuxna biståndsmottagare eftersom det inte skulle tillämpas de första sex månaderna av biståndstiden. I direktivet anges att utgångspunkten är att egen försörjning genom arbete *alltid* ska löna sig framför bidragsförsörjning.

Utredningen bedömer därför att ett sådant förslag inte är förenligt med utredningens uppdrag. Utredningen bedömer även, mot bakgrund av det tidigare anförda, att det är oklart om en sådan modell vore att föredra även om den bedömdes vara förenlig med utredningens uppdrag.

Sammanfattande bedömning

För att det ska finnas ett ekonomiskt utbyte av arbete behöver den disponibla inkomsten vid arbete vara högre än den är när man inte arbetar. Utredningens analyser har visat att många av dem som mot-

tar ekonomiskt bistånd kan ha ett begränsat ekonomiskt utbyte av arbete. Begränsningar av samlade bidrag och ersättningar för biståndsmottagare kan endast göras genom att sänka nivån på det ekonomiska biståndet, eftersom sänkningar i enskilda bidrags- och ersättnings-system i övrigt endast kommer att resultera i en lika stor ökning av ekonomiskt bistånd. Utredningens modell för ett bidragstak tar därför sikte på begränsningar av försörjningsstödet storlek.

Modellen för bidragstak begränsar nivån på det ekonomiska biståndet i form av en taknivå för försörjningsstöd. Konstruktionen innebär att det för varje hushåll ska beräknas en fiktiv disponibel inkomst som visar vilken disponibel inkomst hushållet skulle ha om en vuxen arbetar med en månadslön på 22 000 kronor och hushållet inte mottar ekonomiskt bistånd. Den fiktiva disponibla inkomsten vid arbete utgör således taknivån. Utredningens modell för ett bidragstak påverkar nivån på vad som ska anses utgöra skälig levnadsnivå inom ramen för försörjningsstödet, vilket kommer att påverka vissa hushåll mer än andra.

Det är tekniskt möjligt att konstruera en modell för bidragstak på det sätt som utredningen redovisat, men ett bidragstak av detta slag är inte i överensstämmelse med barnkonventionen och sannolikt inte heller med ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga.

Förslaget om en modell för ett bidragstak ska inte förenas med förslaget om begränsning av försörjningsstödet i kapitel 10

Utredningens förslag om en modell för ett bidragstak är inte tänkt att genomföras tillsammans med förslaget om en begränsningsregel för större hushåll i kapitel 10. Förslagen i kapitel 7 och 10 är att betrakta som alternativa lösningar på samma problem.

7.9.2 Ett bidragstak enligt den föreslagna modellen bör endast införas om det föregås av en individualisering av det ekonomiska biståndet

Bedömning: Ett bidragstak enligt den föreslagna modellen i avsnitt 7.9.1 bör endast införas om det föregås av en individualisering av det ekonomiska biståndet.

Skäl för bedömningen

Enligt utredningens direktiv ska det alltid löna sig att ta ett arbete. Därför behöver det löna sig att börja arbeta för den första personen i ett hushåll med två vuxna. Följden av detta är att taknivå för sammanboende hushåll i den föreslagna modellen för ett bidragstak i avsnitt 7.9.1 behöver baseras på endast *en* månadslön (en vuxen arbetar). Det är en viktig anledning till att sammanboende hushåll påverkas av förslaget i betydligt högre omfattning än ensamstående hushåll. I sammanboende hushåll med flera barn kan den föreslagna modellen för ett bidragstak innebära halveringar av den disponibla inkomsten. En så kraftig minskning av disponibel inkomst för personer som redan befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation kan ha stor negativ inverkan på det enskilda hushållet, men kan potentiellt även påverka samhället i stort i termer av till exempel ökad kriminalitet och social oro (se vidare avsnitt 20.3.10).

De stora minskningarna i disponibla inkomster som följer av modellen i avsnitt 7.9.1, i synnerhet för sammanboende hushåll med flera barn, innebär att en del av dessa hushåll inte kommer att tillförsäkras det som i dag anses utgöra en skälig levnadsnivå. Det bedöms vidare innebära att barnen inte heller tillförsäkras det yttersta behovet av mat, bostad och kläder i enlighet med barnkonventionen. Dessa minskningar i disponibel inkomst är även en viktig grund för utredningens bedömning att förslaget sannolikt inte är förenligt med ESK-konventionen.

Inom det ekonomiska biståndet är hushållet den ekonomiska enheten, i kontrast till de flesta andra bidrag och ersättningar som i stället utgår från individen. En individualisering av det ekonomiska biståndet skulle innebära att behovsprövningen sker enskilt för varje individ i stället för hushållet som helhet. Det innebär mer konkret

att vid bedömning av behovet av ekonomiskt bistånd skulle individens inkomster och försörjningsbehov beaktas enskilt.

Vid en individuell behovsprövning skulle det löna sig även för den första vuxna i ett sammanboende hushåll att börja arbeta om samlade bidrag och ersättningar i det sammanboende hushållet motsvarar 80 procent av disponibel inkomst vid *två* månadslöner efter tillämpning av taknivån, i stället för vid *en* månadslön som är fallet i den föreslagna modellen. Detta eftersom arbetsinkomsterna i det fallet räknas av mot det ekonomiska biståndet för den som börjar arbeta i stället för mot hushållets samlade bistånd. En sådan modell ger klart mindre negativa ekonomiska konsekvenser för de sammanboende hushållen, och konsekvenser som är mer likartade dem för ensamstående hushåll. De ekonomiska konsekvenserna för barn som lever i hushåll med ensamstående respektive sammanboende föräldrar blir även de mer likartade.

En sådan modell skulle därmed inte påverka den skäliga levnadsnivån enligt socialtjänstlagen eller rättigheter i barnkonventionen i samma utsträckning som den nu föreslagna modellen. Eftersom en sådan modell skulle medföra mindre negativa ekonomiska konsekvenser för sammanboende hushåll kan införandet eventuellt även anses utgöra en nödvändig och proportionerlig åtgärd som är förenlig med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga.

Vid ett individualiserat ekonomiskt bistånd riskerar inte biståndssökande som har ett försörjningshinder som undantas från modellen för ett bidragstak, att ändå omfattas av ett bidragstak för att hen ingår i ett hushåll där den andra vuxna personen omfattas av modellen. Bidragstaket träffar således i detta fall i lägre utsträckning personer som utredningen bedömer inte bör träffas.

En individualisering av det ekonomiska biståndet diskuteras mer utförligt i avsnitt 6.7.1. En individualisering har både potentiellt positiva och negativa konsekvenser, och bör föregås av ett gediget utredningsarbete. Utredningen tar inte ställning för eller emot en individualisering av det ekonomiska biståndet, men bedömer, mot bakgrund av det tidigare anförda, att ett bidragstak i enlighet med den föreslagna modellen i avsnitt 7.9.1 endast bör införas om införandet föregås av en individualisering av det ekonomiska biståndet. Utan en individualisering bedöms de negativa konsekvenserna av den föreslagna modellen överväga de positiva effekterna. Ett bi-

dragstak enligt den föreslagna modellen som införs i ett individualiserat system innebär att det alltid lönar sig att arbeta framför att motta ekonomiskt bistånd, vilket kan bidra till att säkerställa både finansieringen av och tilltron till den svenska välfärdsmodellen, samtidigt som de ekonomiska konsekvenserna för enskilda hushåll inte blir alltför stora.

7.9.3 För att ett bidragstak ska kunna få mer betydande positiva effekter krävs information samt insatser och stöd till målgruppen

Bedömning: Ett bidragstak behöver kompletteras med stöd och insatser som syftar till att stärka biståndsmottagares möjligheter att erbjudas och klara ett arbete, för att mer betydande positiva effekter på sysselsättning och biståndsmottagande ska kunna uppnås. Reformen bör också föregås av informationsinsatser.

Skäl för bedömningen

Ett bidragstak kan, genom ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta, öka viljan att ta ett arbete eller motivationen att delta i insatser som på sikt kan öka möjligheterna att få och klara ett arbete. Ett bidragstak får sannolikt inte fullt ut avsedd effekt utan insatser som stärker individens förmåga och konkurrenskraft på arbetsmarknaden. För den som saknar vilja att arbeta spelar det liten roll om möjligheten att få ett arbete stärks, och för den som saknar möjligheter att få ett arbete spelar det ingen roll om viljan att få ett arbete stärks (se vidare avsnitt 4.2.1). Att ha möjligheter att arbeta handlar både om att det finns praktiska möjligheter, så som att man kan ta sig till arbetet och har tillgång till barnomsorg vid behov, och om att ha arbetsförmåga och sådan kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Utredningen konstaterar i kapitel 6 att det sannolikt är få biståndsmottagare som har både bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta och möjlighet att arbeta i utgångsläget, men att betydligt fler kan få möjligheten att arbeta på lite sikt. För det senare krävs att ändamålsenligt stöd och insatser finns tillgängligt för individen.

Eftersom biståndet provas månad för månad skulle ett införande av en taknivå kunna ändra de ekonomiska förutsättningarna för biståndsmottagare mycket snabbt. Att hitta och få ett arbete går sannolikt inte lika fort. Införandet behöver därför föregås av informationsinsatser till biståndsmottagare. Eventuellt skulle även information om taknivån kunna innebära att en del aldrig ens hamnar i situationen att de omfattas av den.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att många biståndsmottagare som taknivån träffar troligen saknar möjligheter att få och klara ett arbete på den svenska arbetsmarknaden i utgångsläget. Således behöver modellen för bidragstaket kompletteras med insatser som leder till ökade möjligheter att arbeta om mer betydande effekter i termer av färre biståndsmottagare och fler i arbete ska uppnås. Dessutom bör reformen föregås av och kompletteras med informationsinsatser.

Införandet av ett bidragstak utan parallella insatser i syfte att öka målgruppens sannolikhet att få och klara ett arbete ökar risken att införandet i stället leder till exempelvis ökad ekonomisk utsatthet och kriminalitet (se avsnitt 20.3.10). Tidigare danska erfarenheter talar för att så kraftiga minskningar av biståndet som den föreslagna modellen för ett bidragstak innebär kan leda till ökad kriminalitet både bland vuxna och barn, och även i grupper som initialt har mycket låg kriminalitet, så som vuxna kvinnor (se vidare avsnitt 6.3.2 för en beskrivning av resultaten från effektutvärderingar av den danska reformen Starthjælpen).

7.9.4 Ett bidragstak bör införas på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp tillämpningen och utvärdera regeländringens effekter

Bedömning: En modell för ett bidragstak bör införas på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp tillämpning samt utvärdera regeländringens effekter.

Skäl för bedömningen

Ett införande av en modell för ett bidragstak i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 7.9.1 förväntas få stora effekter på de ekonomiska drivkrafterna och den ekonomiska situationen för påverkade hushåll (se vidare avsnitt 20.3 för konsekvenser av förslaget). Detta kan i sin tur påverka graden av självförsörjning och sysselsättning positivt, men det kan även exempelvis potentiellt öka ekonomisk utsatthet och kriminalitet.

Nationellt beslutade regeländringar bör alltid införas och utformas på ett sådant sätt att det går att utvärdera effekterna och följa kommunernas tillämpning. Det är särskilt viktigt vid en regeländring som det föreslagna bidragstaket med potentiellt betydande både positiva och negativa effekter.

En grundförutsättning för att det ska gå att följa tillämpningen, samt följa och utvärdera en regeländrings effekter, är att det finns registerbaserade uppgifter om vilka som påverkats av reformen, och i vilken mån de påverkats. På samma sätt som jobbstimulansen är den föreslagna modellen en beräkningsregel som inte ska föranleda ett särskilt beslut. Det behöver därför i särskild ordning säkerställas att det går att följa vilka som påverkas av bidragstaket och i vilken mån de påverkas.

För att det på ett tillförlitligt sätt ska gå att utvärdera en reforms effekter krävs vidare att införandet sker på ett sådant sätt att det är möjligt att identifiera en trovärdig kontrollgrupp. För att uppnå detta kan, till exempel, en reform införas som en tillfällig lagstiftning som endast berör delar av landet, eller endast en slumpmässigt utvald del av målgruppen. Vid en regeländring som medför så stora minskningar av den disponibla inkomsten för vissa hushållstyper, så som den föreslagna modellen för ett bidragstak gör, kan det vara etiskt problematiskt att vissa påverkas och andra inte. Å andra sidan kan det också anses etiskt problematiskt att genomföra regelförändringar som innebär stora minskningar av den disponibla inkomsten för några av de ekonomiskt mest utsatta i samhället utan att kunna följa upp de potentiellt positiva effekterna, och väga dessa mot de negativa konsekvenserna.

7.9.5 Det bör inte införas ett bidragstak för andra bidrag och ersättningar än försörjningsstöd

Bedömning: Det bör inte införas bidragstak på summan av bidrag och ersättningar utöver det som utredningen föreslår i avsnitt 7.9.1.

Skäl för bedömningen

Enligt direktivet kan alla som mottar bidrag och ersättningar, även sådana ersättningar och bidrag som inte ska reduceras, påverkas av en modell för ett bidragstak i den mån de även har bosättningsbaserade förmåner eller ekonomiskt bistånd. I dessa fall ska det ekonomiska biståndet eller de bosättningsbaserade förmånerna (familjepolitiska stöd) reduceras. I den mån ett hushåll mottar familjepolitiska stöd kan således ett bidragstak vara aktuellt, även om hushållet inte mottar försörjningsstöd. Utredningen har, mot denna bakgrund, övervägt om det finns skäl att utvidga modellen för bidragstak till annat än försörjningsstöd, så att summan av samlade bidrag och ersättningar begränsas genom ett monetärt bidragstak även för personer som inte mottar försörjningsstöd. Detta avsnitt gäller alltså ett monetärt bidragstak utöver den modell som föreslås i avsnitt 7.9.1.

Personer som har familjepolitiska stöd utan att samtidigt ha försörjningsstöd

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att alla som kan bidrar till den offentliga välfärden genom att arbeta och betala skatt. Det finns en problematik med legitimiteten om det uppfattas som att det går att försörja sig enbart på de bidrag från socialförsäkringssystemet som är till för just barnfamiljer och baseras på antalet barn i familjen (barnbidrag, flerbarnstillägg, underhållsstöd och bostadsbidrag) och att arbete av den anledningen väljs bort. Den allmänna viljan att betala skatt kan dessutom påverkas av om bidragen från systemet uppfattas som alltför generösa.

Mot bakgrund av redogörelsen i avsnitt 7.5.2 konstaterar utredningen att de familjepolitiska stöden, det vill säga underhållsstöd, bostadsbidrag och barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), kan täcka en förhållandevis stor del av barnens försörjning när familjen är

relativt liten och framför allt när barnen är yngre. För större hushåll och när barnen är äldre minskar den andel av försörjningsbehovet som täcks av de familjepolitiska stöden. De familjepolitiska stöden bedöms däremot inte för något hushåll uppgå till 80 procent eller mer av den disponibla inkomsten vid arbete i ett motsvarande hushåll med en månadslön på 22 000 kronor som inte får ekonomiskt bistånd. Denna slutsats baseras på att summan av dessa stöd är långt under denna gräns för alla typhushåll (se figur 7.5). Även för hushåll med 13 barn understiger summan av de familjepolitiska stöden tydligt en sådan nivå. Personer med enbart familjepolitiska stöd bedöms därför inte ha ett lågt ekonomiskt utbyte av arbete, enbart till följd av dessa stöd.

Det kan också noteras att uppbyggnaden av bestämmelserna om ekonomiskt bistånd medför att de inkomster som ett hushåll har räknas av från försörjningsstödet, varför lägre bidrag från socialförsäkringen automatiskt kompenseras av högre försörjningsstöd. Exempelvis innebär ett minskat bostadsbidrag för en familj med ekonomiskt bistånd att försörjningsstödet ökar med motsvarande summa. För det fall förmåner inom socialförsäkringen sänks utan att bestämmelserna om försörjningsstöd ändras (även med den modell med bidragstak som föreslagits i avsnitt 7.9.1), kommer sänkningen att ersättas av ett större belopp av ekonomiskt bistånd. Således blir effekten av borttagna eller sänkta familjepolitiska stöd endast en övervältring av kostnader från staten till kommunerna, om inte bestämmelserna om försörjningsstödet samtidigt förändras i grunden. Sänkta familjepolitiska stöd leder även till att det blir fler biståndsmottagare, allt annat lika.

Mot bakgrund av att utredningen bedömer att det redan finns ett tydligt ekonomiskt utbyte av att arbeta för personer med enbart familjepolitiska stöd, och att samlade bidrag och ersättningar av denna typ, för denna grupp inte i något fall bedöms överstiga taknivån i avsnitt 7.9.1, saknas skäl för att införa ett bidragstak motsvarande modellen i avsnitt 7.9.1 för den aktuella gruppen.

Personer som kombinerar arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner utan att samtidigt ha försörjningsstöd

Personer som kombinerar arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner, utan att samtidigt motta försörjningsstöd, kan uppnå en sammantagen nivå på bidrag och ersättningar som överstiger den taknivå som utredningen valt i den föreslagna modellen av bidragstak i avsnitt 7.9.1. I avsnitt 7.6.3 visar utredningen att en inte obetydlig andel av dem som kombinerar arbetslöshetsersättning eller sjukpenning med familjepolitiska stöd kan ha en ersättningsgrad som överstiger 80 procent. För personer med stöd som betalas ut vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, till exempel aktivitetsstöd eller etableringsersättning, görs inga separata beräkningar i avsnitt 7.6. Det är dock troligt att summan av familjepolitiska stöd och ersättningen vid deltagande i program i stora hushåll kan överstiga taknivån i avsnitt 7.9.1, främst för hushåll med etableringsersättning (se tabell 10.5 för en beskrivning av disponibel inkomst vid dessa ersättningstyper). Det finns dock flera skäl till att utredningen bedömer att höga ersättningsgrader för personer med denna typ av ersättningar, eller andra bosättningsbaserade förmåner, inte bör hanteras inom ramen för ett bidragstak.

Det är inte ändamålsenligt att omfatta personer med förmåner vid ålderdom, funktionsnedsättning, och varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Syftet med bidragstaket är att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta. Enligt direktivet bör utformningen av ett bidragstak bland annat ta hänsyn till olika situationer där individer har hinder att ta ett arbete, till exempel på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Ökade ekonomiska drivkrafter bedöms inte primärt behövas för personer med förmåner vid ålderdom, funktionsnedsättning, varaktigt nedsatt arbetsförmåga och arbetsskada. Dessa grupper kan svårtligen påverka sina hinder för arbete och åtgärder som syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna, så som ett bidragstak, bör därför inte riktas mot dem.

Anställda och arbetslösa med arbetsbaserade förmåner har avgiftsfinansierade ersättningar som är intjänade baserat på en tidigare arbetsinsats, vilket gör det olämpligt att indirekt minska sådana ersättningar genom ett bidragstak

Arbetslöshetsersättning och arbetsbaserade förmåner som till exempel sjukpenning är, till skillnad från ekonomiskt bistånd, intjänade förmåner via tidigare arbete. Att sänka en intjänad förmån utifrån en fristående modell, så som ett bidragstak, som inte är kopplad till arbetsinsats eller regler inom det aktuella systemet slår på ett sätt som inte står i proportion till den intjänade förmånen, utan beror på andra faktorer så som antalet barn i hushållet.

De arbetsbaserade förmånerna inom socialförsäkringen och ersättningar inom arbetslöshetsförsäkringen är försäkringslösningar som finansieras genom avgifter. Att ta in avgifter för en ersättning som sedan, om den tillsammans med andra bidrag och ersättningar blir för hög, reduceras i en annan modell bedömer utredningen är en olämplig ordning.

Att konstruera en modell för ett bidragstak som omfattar de bosättningsbaserade förmånerna är mycket komplext

Enligt direktiven ska de arbetsbaserade förmånerna inte reduceras i en modell för ett bidragstak. En modell för ett bidragstak riktad mot personer som kombinerar arbetsbaserade förmåner med bosättningsbaserade förmåner måste således begränsa de bosättningsbaserade förmånerna. Att konstruera en modell för ett bidragstak som omfattar de bosättningsbaserade förmånerna är dock mycket komplext, vilket beskrivs i det följande.

En orsak till att det är komplext är att de bosättningsbaserade förmånerna har olika egenskaper och beräknas inte månad för månad, så som ekonomiskt bistånd. I fråga om exempelvis barnbidrag fattas beslut om förmånen i samband med barnets födelse och beslutet gäller till dess barnet är 16 år. Ett sådant beslut kan med dagens lagstiftning bara ändras om rätten till den bosättningsbaserade försäkringen upphör innan dess eller det finns andra givna förutsättningar att ändra beslutet i det enskilda fallet.²³⁵ Den bosättningsbaserade försäkringen upphör exempelvis när ett barn inte längre är bosatt i

²³⁵ 5 kap. samt 110 kap. 3 och 6 §§ SFB.

Sverige eller om barnet har avlidit (se vidare avsnitt 7.2.2). Detta medför att beslut om barnbidrag inte kan ändras på grund av ett bidragstak utan att bestämmelserna om barnbidrag ändras på ett mer genomgripande sätt.

När det gäller bostadsbidrag fattas beslut om preliminär ersättning en gång per år, medan beslut om slutligt bostadsbidrag fattas först andra året efter ersättningsperioden. Det slutliga bostadsbidraget stäms av mot beslutet om slutlig skatt. Ett beslut om bostadsbidrag, i sin nuvarande konstruktion, låter sig alltså svårigen begränsas av ett bidragstak som inträder vid arbetslöshet, eftersom det är en situation som kan inträda när som helst under ersättningsperioden eller därefter. Förmånen är inte uppbyggd för att ändras månad för månad.

Den nuvarande konstruktionen av bestämmelserna om underhållsstöd innebär vidare att det finns svårigheter med att låta förmånen begränsas av ett bidragstak. Staten förskotterar underhållsstöd till barnet mot att den förälder som inte betalar underhållsbidrag blir återbetalningsskyldig för det av staten utbetalade underhållsstödet. Om underhållsstödet skulle begränsas skulle det också innebära att återbetalningsskyldigheten blir lägre. Det innebär att den förälder som inte betalar underhållsbidrag och vars barn tillhör ett hushåll som omfattas av ett bidragstak får en lägre återbetalningsbörda än en förälder vars barn inte fått underhållsstödet begränsat. Samma problematik uppkommer däremot inte om det saknas en återbetalningsskyldig förälder och staten utger underhållsstödet till barnet som ett bidrag.

Beslut som fattas enligt socialförsäkringsbalken är till stor del gynnande för enskilda personer. Syftet med till exempel barnbidrag och bostadsbidrag är att förbättra möjligheten att uppnå samma ekonomiska standard för familjer med barn, jämfört med familjer utan barn. Bestämmelserna om när och hur beslut om de olika bidragen kan ändras har till sin uppbyggnad också en skyddsaspekt. En familj som inrättat sig efter vissa nivåer av bidrag måste kunna lita på att besluten består.

Uppbyggnaden av de olika bidragen, dess tidsperspektiv och möjligheterna att ändra beslut (se avsnitt 7.2 och 7.8.6) gör att det i det nuvarande socialförsäkringssystemet inte finns någon fungerande lösning för hur de bosättningsbaserade bidragen skulle kunna minskas i en modell med ett bidragstak som omfattar även dem som har arbetsbaserade förmåner.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att en förändring av de bostättningsbaserade förmåanerna, för att fungera tillsammans med en modell för ett bidragstak som innebär ett monetärt tak på summan av bidrag och ersättningar, skulle kräva en helt ny konstruktion av till exempel beslutsordningen för dessa förmånsslag. En sådan omfattande förändring av socialförsäkringssystemet bedöms ligga utanför utredningens direktiv.

Utredningens sammantagna bedömning

Utredningen bedömer sammantaget att om de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ska stärkas för personer med arbetsbaserade förmåner bör detta göras inom respektive ersättningssystem, snarare än inom ramen för ett bidragstak som begränsar summan av bidrag och ersättningar med ett monetärt tak. Förändringar inom respektive ersättningssystem bedöms vara utanför ramarna för utredningens uppdrag, eftersom dessa ersättningar enligt direktivet inte ska reduceras i en modell med ett bidragstak.

7.9.6 Flerbarnstillägget bör inte avskaffas i samband med ett eventuellt införande av den föreslagna modellen för ett bidragstak

Bedömning: Flerbarnstillägget bör inte avskaffas i samband med ett införande av den föreslagna modellen för ett bidragstak i avsnitt 7.9.1, trots att det i viss mån ökar det ekonomiska utbytet av arbete för hushåll som inte mottar försörjningsstöd.

Skäl för bedömningen

Utredningens modell för ett bidragstak i avsnitt 7.9.1 riktar in sig på mottagare av försörjningsstöd. Utredningen gör i avsnitt 7.9.5 bedömningen att det inte bör införas ett bidragstak på summan av bidrag och ersättningar riktat mot andra grupper än mottagare av försörjningsstöd. I direktivet förs det dock fram att syftet med ett bidragstak även kan uppnås genom förändringar i befintliga regel-system som begränsar förekomsten av staplade bidrag upp till en

nivå där de ekonomiska incitamenten att ta ett arbete urholkas. Syftet med ett bidragstak skulle således potentiellt kunna uppnås genom att exempelvis begränsa de familjepolitiska stöden.

De familjepolitiska stöden bidrar i viss mån och för vissa grupper till urholkade ekonomiska drivkrafter att arbeta

De familjepolitiska stöden bidrar i viss mån till urholkade ekonomiska drivkrafter att arbeta för vissa grupper. Som beskrevs i avsnitt 7.6.3 kan de familjepolitiska stöden tillsammans med arbetsbaserade förmåner innebära att det ekonomiska utbytet av arbete blir lågt i förhållande till den disponibla inkomsten vid arbete, främst för hushåll med många barn. För den som enbart mottar familjepolitiska stöd finns ett tydligt ekonomiskt utbyte av arbete (se avsnitt 7.6.2). I hushåll med många barn kan dock det samlade beloppet av familjepolitiska stöd bli högt och eventuellt utgöra skäl att välja bort arbete om summan upplevs som *tillräckligt* hög, oavsett hur det ekonomiska utbytet av arbete ser ut. Till exempel kan detta potentiellt påverka valet att arbeta för en person med en partner som arbetar som väljer mellan marknadsarbete och att vara hemma och ta hand om barn och hushåll på heltid.

De familjepolitiska stöden bidrar således i viss mån och för vissa grupper till urholkade ekonomiska drivkrafter att arbeta. Syftet med ett bidragstak kan således för grupper som inte mottar försörjningsstöd uppnås genom reduceringar av de familjepolitiska stöden inom respektive regelsystem. Eftersom lågt ekonomiskt utbyte av arbete främst är ett problem bland hushåll med många barn kan ett lämpligt alternativ i så fall vara att avskaffa flerbarnstillägget.

Ett avskaffande av flerbarnstillägget ökar antalet biståndsmottagare och minskar det ekonomiska utbytet av arbete för biståndsmottagare, men endast i försumbar utsträckning om det kombineras med det föreslagna bidragstaket

Om flerbarnstillägget avskaffas *utan* att försörjningsstödet begränsas i motsvarande utsträckning skulle ett avskaffande inte påverka samlade bidrag och ersättningar för dem som har ekonomiskt bistånd, eftersom minskningen av barnbidraget fullt ut skulle kompenseras

av en motsvarande ökning av försörjningsstödet. Effekten blir något fler biståndsmottagare totalt sett samtidigt som de ekonomiska drivkrafterna att arbeta minskar i genomsnitt för gruppen biståndsmottagare som helhet (se avsnitt 7.7.3).

Om ett avskaffande av flerbarnstillägget kombineras med den föreslagna modellen för ett bidragstak i avsnitt 7.9.1, minskar samlade bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med lika mycket som disponibel inkomst vid arbete för dem som berörs av bidragstaket. Antalet biståndsmottagare bedöms därför inte öka i någon betydande utsträckning. Det medför även att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta endast minskar bland biståndsmottagare som *inte* berörs av bidragstaket. Eftersom de flesta biståndsmottagande hushåll med fler än ett barn förväntas påverkas av taknivå, bedöms detta vara få personer och de negativa effekterna på de ekonomiska drivkrafterna bedöms därför vara försumbara.

Att kombinera ett avskaffat flerbarnstillägg med den föreslagna modellen för ett bidragstak innebär att det ekonomiska utbytet av arbete ökar, men det finns också flera negativa konsekvenser

Att kombinera ett avskaffat flerbarnstillägg med den föreslagna modellen för ett bidragstak i avsnitt 7.9.1 innebär således sammantaget att det ekonomiska utbytet av arbete ökar i viss mån för personer, både med och utan försörjningsstöd, som i högre grad än andra grupper kan förväntas ha bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta.

Att avskaffa flerbarnstillägget har dock även flera negativa konsekvenser. Flerbarnstillägget bidrar till att mildra de negativa effekterna av den föreslagna modellen för ett bidragstak för barnfamiljer med fler än ett barn. Sammanboende hushåll med många barn förväntas få kraftigt reducerad disponibel inkomst (summan av bidrag och ersättningar) till följd av förslaget om bidragstak. För vissa hushåll handlar det om halveringar av disponibel inkomst. Ett avskaffat flerbarnstillägg skulle innebära att de negativa ekonomiska konsekvenserna bli än större.

Enligt utredningens direktiv bör vidare utformningen av ett bidragstak ta hänsyn till hushållets sammansättning och försörjningsansvar för barn. Ett avskaffat flerbarnstillägg innebär att hushållets

sammansättning och försörjningsansvar för barn beaktas i mindre utsträckning.

Flerbarnstillägget ingår i statsbudgetens utgiftsområde ekonomisk trygghet för familjer och barn. Målet för den ekonomiska familjepolitiken är att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med respektive utan barn. Den ska även bidra till ett jämställt föräldraskap. Ett avskaffat flerbarnstilllägg kommer att öka skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med respektive utan barn, det gäller även i jämförelse mellan hushåll där de vuxna arbetar.

Som beskrivs i avsnitt 7.5.3 skulle ett avskaffat flerbarnstilllägg även öka inkomstspridningen och drabba kvinnor något hårdare än män.

Utredningen konstaterar också att slopat flerbarnstilllägg endast ökar det ekonomiska utbytet i förhållande till disponibel inkomst vid arbete (ersättningsgraden). Det ekonomiska utbytet i kronor räknat är oförändrat, liksom det ekonomiska utbytet i förhållande till bruttolönen (tröskeeffekten).

Utredningens sammantagna bedömning

Utredningen konstaterar sammantaget att avskaffa flerbarnstillägget samtidigt som den föreslagna modellen för ett bidragstak i avsnitt 7.9.1 införs, innebär att det ekonomiska utbytet av arbete *i viss mån* ökar för grupper som inte mottar försörjningsstöd som i hög grad kan ha bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta. Samtidigt innebär det att bidragstaket får än större negativa ekonomiska konsekvenser för hushåll med flera barn. Dessutom leder det till ökade ekonomiska skillnader mellan hushåll med och utan barn, ökad inkomstspridning generellt och minskad ekonomisk jämställdhet.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att flerbarnstillägget inte bör avskaffas i samband med ett eventuellt införande av den föreslagna modellen för ett bidragstak i avsnitt 7.9.1.

8 En moderniserad riksnorm

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster. Riksnormens kostnadsposter ska motsvara en skälig levnadsnivå och förslaget ska minska behovet av att göra individuella prövningar. Utredningen ska också lämna förslag på hur en uppräknings av riksnormen kan regleras på ett ändamålsenligt sätt. Förslagen ska vara kostnadsneutrala. I uppdraget ingår även att analysera hur de kostnadsposter som ingår i riksnormen motsvarar faktiska konsumtionsmönster och att göra beräkningar för varje kostnadspost som föreslås ingå i riksnormen.

I avsnitt 8.1 redogörs för bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter och i avsnitt 8.2 redogörs för nuvarande bestämmelser och rättstillämpning kring riksnormen. I avsnitt 8.3 beskrivs hur normens konstruktion och betydelse för det ekonomiska biståndet har förändrats över tid. I avsnitt 8.4 och 8.5 redovisas hur riksnormen har utvecklats sedan införandet och dess relation till bland annat konsumentprisindex och Konsumentverkets beräkningar av hushållens utgifter. I avsnitt 8.6 analyseras om riksnormen motsvarar dagens konsumtionsmönster och i avsnitt 8.7 redogörs för kommunernas uppfattningar kring riksnormen. Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser redovisas i avsnitt 8.8 och utredningens förslag och bedömningar i avsnitt 8.9.

8.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv konstateras att de kostnadsposter som ingår i riksnormen i stort sett är desamma som när regleringen infördes. Vidare noteras att konsumtionsmönstren väsentligen har förändrats när det gäller exempelvis dagstidningar, telefon och internetupp-

koppling samt att digitala tjänster i dag är inbäddade i centrala samhällsverksamheter såsom arbetslivet, vården och skolan. I direktivet hänvisas till att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har framfört att riksnormen inkluderar få poster och att det innebär att mycket av det som är vardagliga kostnader behöver prövas utanför normen.

Utredningen utgår från att det inte ingår i uppdraget att överväga riksnormens grundmodell. Grundmodellen innebär att riksnormen utgår från en normerad konsumtion. Vidare ska förslaget vara kostnadsneutralt. Utredningen utgår därför från att försörjningsstödet även fortsättningsvis ska avse tillfälliga behov. Utredningen ska enligt direktivet göra beräkningar för varje kostnadspost som föreslås ingå i riksnormen. Utredningen utgår därför från att beloppen ska redovisas för de olika kostnadsposterna i riksnormen.

Med *barn* i biståndshushåll avses i detta kapitel hemmavarande barn och skolungdom i åldern 0–20 år.

8.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

Ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av socialtjänstlagen består av försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt. Prövningen av rätten till bistånd ska göras utifrån en individuell behovsbedömning men vissa kostnader beräknas enligt en för hela landet gällande norm (riksnormen). I detta avsnitt görs en genomgång av gällande regelverk avseende lagstiftningen om riksnormen och dess kostnadsposter.

8.2.1 Riksnormen anger skäliga kostnader för en del av försörjningsstödet

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det är socialnämndens uppgift att bland annat svara för ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.¹

Det framgår av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat

¹ 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Försörjningsstödet ska enligt förarbetena tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter per månad.² Det ska lämnas för skäligena kostnader för ett antal kostnadsposter som räknas upp i 4 kap 3 § socialtjänstlagen. Skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon ska, i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver, beräknas av en för hela riket gällande norm (riksnorm). Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, *ska* socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden *får* också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta. Försörjningsstöd lämnas även för skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.³ Utöver försörjningsstödet ska ekonomiskt bistånd vid behov lämnas till livsföringen i övrigt (se vidare om detta i kapitel 3 och 9). Se figur 8.1 för schematisk bild av ekonomiskt bistånd inom ramen för socialtjänstlagen.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.⁴ Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.⁵ I förarbetena till bestämmelserna om försörjningsstöd konstaterade regeringen att det i sammanhanget fanns skäl att lyfta fram socialtjänstlagens portalparagraf, som bland annat slår fast att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. En konsekvens av detta synsätt är att försörjningsstödet bör utformas så att biståndsmottagaren själv ges utrymme att planera och fatta beslut om den egna ekonomin inom ramen för det erhållna biståndet. Stödet bör också utformas så att det gynnar rationell metodutveckling och motverkar administrativt överarbete för socialtjänsten.⁶

² Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 92.

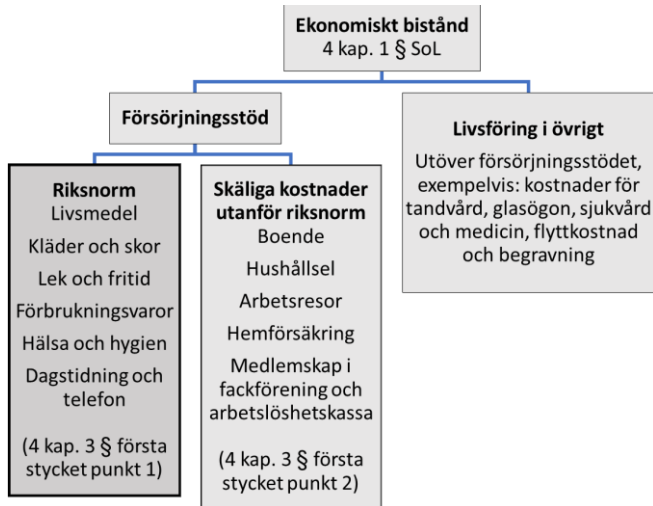
³ 4 kap. 3 § SoL.

⁴ Begreppet skälig levnadsnivå förklaras inte i lagtexten och det finns inte heller någon entydig och klar definition av begreppet. Se vidare avsnitt 8.3.1.

⁵ 4 kap. 1 § SoL. Utöver bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får socialnämnden enligt 4 kap. 2 § SoL också ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Den enskilde har dock inte någon rätt till bistånd enligt denna bestämmelse.

⁶ Prop. 1996/97:124 Ändringar i socialtjänstlagen, s. 82.

Figur 8.1 Riksnormen och övrigt ekonomiskt bistånd inom ramen för socialtjänstlagen



Anm.: Ekonomiskt bistånd är inte definierat som begrepp i socialtjänstlagen men används allmänt på det sätt som beskrivs i figuren.

Källor: 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

8.2.2 Riksnormens belopp bestäms av regeringen

Riksnormen ska fastställas av regeringen och beräknas på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion.⁷ Riksnormen ska grunda sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Den ska delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller (se tabell 8.1). Riksnormen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna.⁸ Enligt förarbetena bör beloppen för de olika konsumtionsposterna årligen justeras utifrån de reala förändringar som sker för de olika posterna.⁹

⁷ 4 kap. 3 § SoL.

⁸ 2 kap. 1 § socialtjänstförordning (2001:937).

⁹ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 84.

Tabell 8.1 Personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader i riksnormen 2024

Personliga kostnader		Gemensamma hushållskostnader	
	Kronor		Kronor
Hemmavarande barn och skolgång		Antal i hushållet	
Under 1 år	2 640	1 person	1 230
1–2 år	2 940	2 personer	1 360
3 år	2 620	3 personer	1 720
4–6 år	2 940	4 personer	1 950
7–10 år	3 680	5 personer	2 240
11–14 år	4 230	6 personer	2 540
15–18 år	4 780	7 personer	2 730
19–20 år	4 820		
Vuxna			
Ensamstående	3 800		
Sambor	6 850		

Anm.: Beloppen för åldersgrupperna upp till och med 4–6 år avser beloppen med lunch. För dessa åldersgrupper anges i förordningen även belopp för de barn som inte äter lunch hemma. För hushåll med fler än sju personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med sex respektive sju personer. För en vuxen person som inte är att anse som sambo, men som ingår i hushållsgemenskap med flera personer, beräknas normen såsom personliga kostnader för ensamstående plus kvoten av de gemensamma kostnaderna för hushållet och antalet medlemmar i hushållet.

Källa: 2 kap. 1 § socialtjänstförordning.

8.2.3 Endast i socialtjänstlagen angivna kostnadsposter ingår i riksnormen

Prövningen av rätten till bistånd görs utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Högsta förvaltningsdomstolen har dock prövat frågan om tillgång till internet i hemmet utgör en förutsättning för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I avgörandet har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat följande.

Kostnader för internet finns inte med bland de kostnadsposter som kan ersättas inom ramen för försörjningsstödet. Internetkostnader företer visserligen likheter med de kostnadsposter i riksnormen som tar sikte på information och kommunikation och det kunde därför framstå som naturligt att även kostnader för internet skulle anses ingå i dessa kostnader. Bestämmelsen i 4 kap. 3 § första stycket är emellertid klar och vad som omfattas är såväl uttryckligen som uttömmande reglerat.¹⁰

¹⁰ HFD 2017 ref. 23.

Tillgång till internet ansågs därmed inte innefattas i de behov som ska täckas av försörjningsstödet. Domstolen konstaterade dock att bistånd till kostnader för internet kan lämnas inom ramen för kostnader för livsföringen i övrigt, men att en individuell bedömning ska göras i varje enskilt fall. Internetanvändning ansågs ha kommit att bli ett normalt förekommande och väsentligt inslag i enskildas liv. Utrymmet för att en enskild skulle anses vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå även utan tillgång till internet i hemmet bedömdes därför vara synnerligen begränsat.

8.2.4 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska beaktas

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 och övervakar dess efterlevnad.¹¹

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. Artikel 11 fastställer rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 2 att på det ekonomiska området till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga rättigheterna i konventionen. Enligt artikel 4 ska staterna endast begränsa rättigheterna om det anges i lag och endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i samhället.

¹¹ 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.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att alla rättigheterna i konventionen är tillämpliga på alla och att konventionsstater särskilt ska beakta individer och grupper som traditionellt sett har svårigheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Restriktioner, inklusive kvalificeringsperioder, måste vara proportionerliga och rimliga.¹²

Det finns enligt kommittén en stark presumtion för att bakåsträvande (regressiva) åtgärder som vidtas i relation till social trygghet är förbjudna. Kommittén har även uttalat 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. 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 konventionen. 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.¹³

8.2.5 Barnkonventionen ska beaktas

Som nämnts i kapitel 3 har Sverige ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och sedan den 1 januari 2020 gäller artikel 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag.¹⁴ Ställningen som svensk lag innebär att domstolar och rättstillämpande myndigheter ska beakta de rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocessen i mål och ärenden som rör barn.¹⁵

Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.¹⁶ Fyra av rättigheterna i barnkonventionen utgör så kallade grundprinciper. Dessa principer är vägledande vid tolkningen och

¹² FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 19 Rätten till social trygghet, E/C.12/GC/19, p. 24 och 31.

¹³ E/C.12/GC/19, p. 42 och 60.

¹⁴ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁵ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76 och 77.

¹⁶ 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.

tillämpningen av de övriga bestämmelserna i konventionen, men har också en självständig betydelse.¹⁷ 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.

Barnkonventionen innehåller en särskild bestämmelse i artikel 4 om tillämpningen av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som fastställs i konventionen. 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 konventionsstat kan inte försämra barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen.¹⁸ 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.¹⁹

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. Kommittén 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.²⁰

¹⁷ CRC/GC/2003/5, p. 12.

¹⁸ Artikel 41 barnkonvention.

¹⁹ CRC/GC/2003/5 p. 6–8.

²⁰ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 3 Konventionsstaternas skyldigheter, E/1991/23, p. 9.

8.3 Normens konstruktion och betydelse för det ekonomiska biståndet har förändrats över tid

I avsnittet beskrivs först kortfattat hur synen på och användningen av normer inom det ekonomiska biståndet har förändrats över tid. Därefter beskrivs närmare hur normerna har utformats och enligt vilka principer kostnadsposternas belopp ska följa samhällsutvecklingen. Avsnittet redovisar hur regelverket har förändrats fram till i dag och hur förändringarna motiveras i förarbetena. Den faktiska utvecklingen av riksnormens belopp redovisas i avsnitt 8.4.

8.3.1 En för hela riket gällande norm avseende det behovsprövade kommunala stödet växte fram över tid

Schablonbelopp har länge använts inom det behovsprövade kommunala stödet. Innan socialtjänstreformen 1980 lämnades det ekonomiska stödet i form av socialhjälp. Socialhjälp utgick från en individuell behovsprövning. Redan under 1970-talet införde dock flertalet kommuner egna vägledande socialhjälpnormer som gjorde det möjligt att ge socialhjälp efter en prövning som blev mindre detaljerad. Syftet var både att rationalisera det administrativa arbetet och att den enskilde inte skulle behöva uppleva ett lika stort hot mot sin integritet.²¹

Socialtjänstreformen 1980 innebar en ny reglering av det kommunala behovsprövade ekonomiska stödet

Socialtjänstreformen innebar bland annat att socialhjälpslagen slogs ihop med två andra så kallade vårdlagar till en ny lag. Det tidigare kommunala behovsprövade ekonomiska stödet, socialhjälp, ersattes av ett ekonomiskt bistånd, som då kallades socialbidrag.²²

²¹ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 107.

²² Begreppet socialbidrag användes inte i socialtjänstlagen (1980:620), men i lagens förarbeten användes begreppet socialbidrag för det ekonomiska biståndet (prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 189). Med tiden har begreppet ekonomiskt bistånd i stället kommit att användas.

Skälig levnadsnivå infördes som ett centralt begrepp

Genom 1980 års socialtjänstlag infördes begreppet skälig levnadsnivå. För både det ekonomiska biståndet och övrigt bistånd gällde att den enskilde genom biståndet skulle tillförsäkras en skälig levnadsnivå.²³

Under lagstiftningsarbetet kritiserades det föreslagna begreppet skälig levnadsnivå för att vara alltför svävande. Regeringen vidhöll dock i förarbetena att det skulle vålla stora svårigheter att i lagtexten ange vad som ska anses som en skälig levnadsnivå. Ett argument var att detta måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Kommunerna måste fastställa vilken levnadsnivå som ska anses vara skälig.²⁴ Begreppet skälig levnadsnivå preciserades delvis genom att lagens förarbeten angav bland annat socialbidragets ändamål och innehåll.²⁵

I 1980 års socialtjänstlag reglerades varken vad socialbidraget skulle täcka eller dess nivå. men vägledande normer publicerades i Socialstyrelsens allmänna råd 1985–1997

I socialtjänstlagen reglerades dock varken vad socialbidraget skulle täcka eller dess nivå. I stället förordade regeringen att Socialstyrelsen efter samråd med Kommunförbundet skulle utforma allmänna råd om socialtjänstlagens tillämpning.²⁶

Socialutredningen hade konstaterat att det fanns stora kommunala variationer i socialhjälpnormerna och även övervägt miniminivåer för socialbidraget.²⁷ Såväl regeringen som utredningen bedömde dock att allt för stora nivåskillnader skulle motverkas genom utformningen av Socialstyrelsens allmänna råd.²⁸

²³ 6 § socialtjänstlag (1980:620).

²⁴ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

²⁵ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 204.

²⁶ Ibid.

²⁷ Socialutredningen föreslog i sitt slutbetänkande ett statligt socialförsäkringsbelopp som skulle baseras på basbeloppsanknutna normer, dvs. lika belopp i hela landet. Den kommunala ekonomiska hjälpen, socialbidrag, skulle finnas kvar men behovet skulle minska. Socialutredningen förutsatte att utvecklingen mot mer lika kommunala normer skulle fortsätta och menade att en större enhetlighet kunde åstadkommas genom tillämpningsanvisningar och genom kommunförbundets insatser. Se SOU 1977:40 Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: lagar och motiv. Socialutredningens slutbetänkande.

²⁸ Prop. 1979/80:1, Om socialtjänsten, Del A, s. 204.

Det dröjde fram till 1985 innan den första vägledande normen publicerades av Socialstyrelsen.²⁹ Systemet med vägledande normer kom att användas fram till och med 1997. Under perioden reviderades innehållet något (se avsnitt 8.3.2).

En för alla gällande norm infördes först 1998

Den 1 januari 1998 infördes för första gången en för hela riket gällande norm. Riksnormen innebar att rätten till försörjningsstöd preciserades i socialtjänstlagen. Lagändringarna innebar att biståndet delades upp i dels försörjningsstöd, dels annat bistånd. Försörjningsstödet delades i sin tur upp i en för hela riket gällande riksnorm och en del som avsåg rätt till ersättning för skäligena kostnader för ett antal andra behovsposter.³⁰ Det är i huvudsak den riksnorm som gäller än i dag.

Som skäl till förändringarna i försörjningsstödet angavs i förarbetena att bestämmandet av försörjningsstödet konkreta innehåll i allt högre grad förskjutits från de valda politiska församlingarna till statliga myndigheter och de förvaltningsdomstolar som avgör överklagandena i enskilda ärenden. Regeringen konstaterade också att det fanns kommuner som tillämpade lägre normer än de som Socialstyrelsen rekommenderade. Regeringen ansåg vidare att det var rimligt att riksdagen till viss grad beslutar om nivåerna för det ekonomiska stödet enligt socialtjänstlagen. Ett argument för detta var att riksdagen beslutar om villkor och nivåer för andra ekonomiska trygghetssystem, bland annat sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, pensioner och bostadsbidrag. Vidare är det endast riksdagen som kan samordna och justera de olika trygghetssystemens inbördes förhållanden till varandra.³¹

²⁹ Socialstyrelsen (2009). Mellan 1982 och 1984 publicerade Socialstyrelsen Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader omräknade till procent av basbeloppet men utan att utfärda några rekommendationer.

³⁰ 6 § och 6 b § socialtjänstlag (1980:620), i dess lydelse 1 januari 1998.

³¹ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 80 och 81.

Den nya socialtjänstlagen 2001 renodlade försörjningsstödet men ändrade inte riksnormen

Den 1 januari 2002 trädde den nu gällande socialtjänstlagen i kraft, men lagen förändrade inte riksnormens regelverk. Försörjningsstödet renodlades dock till att enbart omfatta regelbundet återkommande kostnader. Från bestämmelserna som avser skäliga kostnader utöver riksnormen togs posterna läkarvård, akut tandvård och glasögon bort. Dessa fördes över till bistånd som kan beviljas för livsföringen i övrigt. Regeringen var tydlig med att det inte innebar att socialbidrag inte skulle kunna utgå för dessa behov.³²

8.3.2 Kostnadsposter och redovisning av beloppen

Sedan den första socialtjänstlagen trädde i kraft 1980 har regleringen av det ekonomiska biståndet blivit mer detaljerat och normens kostnadsposter har i högre grad avsetts täcka mer regelbundna kostnader.

Principiella diskussioner om vad socialbidraget skulle täcka

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag resonerade regeringen kring vad socialbidraget skulle täcka, men det framgår inte exakt vad som kunde ingå i en norm och vad som skulle bedömas från fall till fall. Regeringen konstaterade dock att det utöver grundläggande behov i fråga om mat och dryck fanns vissa behov som ofta täcktes via kommunernas grundbelopp eller normer för socialhjälp, exempelvis kläder, bostad inklusive el, kostnader för tvätt och rengöring, olika förbrukningsartiklar och försäkringar, löpande kostnader för telefon, tv-avgift, dagstidning, smärre resor etcetera samt personliga utgifter för hygien, fritidssysselsättningar och sociala kontakter.³³

Av socialtjänstlagens förarbeten framgick vidare att bostadskostnader inklusive el skulle täckas till skäliga kostnader. Behövlig hemutrustning skulle täckas i enlighet med vad människor i allmänhet kan kosta på sig. Vidare skulle hänsyn tas till förordande levnads-kostnader med anledning av arbete. Under vissa förutsättningar

³² Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 91 och 92.

³³ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 202.

borde även kostnader för vård, inklusive tandvård och läkemedel med mera täckas. Därutöver skulle behovet av miljöombyte beaktas.³⁴

De första allmänna råden om normer som Socialstyrelsen publicerade 1985 omfattade tio kostnadsposter

Socialstyrelsens första vägledande norm bestod av tio kostnadsposter.³⁵ Den baserades till stor del på Konsumentverkets³⁶ beräkningar av rimliga levnadskostnader, men inkluderade också kostnadsposten läkarvård och tandvård.³⁷ De övriga budgetposterna var livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror, möbler, husgeråd, tv och radio, dagstidningar, telefon, tv-avgift, hushållsel, försäkring samt läkar- och tandvård. Beloppen redovisades både i kronor och som procent av basbeloppet.³⁸

Socialstyrelsens bruttonorm och Konsumentverkets beräkningar av hushållens kostnader skilde sig åt i hur de redovisades. Socialstyrelsen använde färre åldersgrupper än Konsumentverket, och gjorde för vuxna inte någon skillnad mellan olika åldersgrupper. Socialstyrelsen redovisade inte olika belopp för flickor och pojkar respektive kvinnor och män, vilket Konsumentverket gjorde. Socialstyrelsen redovisade beloppen för ensamstående respektive sammanboende vuxna, och för barnen redovisades sammanslagna belopp för de budgetposter som Konsumentverket betraktade som gemensamma för hushållet.³⁹ Konsumentverkets uppdelning på personliga och gemensamma kostnader användes alltså inte.

³⁴ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 202.

³⁵ Socialstyrelsen (2009), Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005, s. 7 och Socialstyrelsens allmänna råd (1985:1), s. 28 och bilaga 1.

³⁶ Konsumentverket har sedan 1978 publicerat beräkningar av kostnader för hushållen för att ge hushållen hjälp och vägledning när de planerar sin ekonomi. Se vidare avsnitt 8.5.

³⁷ Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 10.

³⁸ Fram till 1999 var beteckningen basbelopp. Prisbasbeloppet fastställs av regeringen för varje kalenderår på grundval av levnadskostnadernas förändring enligt konsumentprisindex. Genom att koppla olika socialförsäkringsförmåner till basbeloppet blir de inflationsskyddade och det reala värdet blir därmed säkrat (2 kap. 6 § socialförsäkringsbalk (2022:879)). Prisbasbeloppet räknas fram genom att bastalet 36 396 multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det som prisbasbeloppet avser och prisläget i juni 1997. Det framräknade prisbasbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor (2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken). Prisbasbeloppet kommande år beräknas alltså genom att använda prisutvecklingen mellan juni innevarande år och juni föregående år.

³⁹ Beloppen för barn redovisades för förbrukningsvaror, möbler, husgeråd, tv, radio med mera respektive för dagstidningar, telefon, tv-avgift, hushållsel, försäkringar, läkarvård och tandvård.

Färre kostnadsposter och ny struktur när den rekommenderade bruttonormen reviderades i oktober 1996

År 1996 reviderade Socialstyrelsen bruttonormen och den kom därmed att grundas på i stort sett samma principer som Konsumentverket tillämpade vid sin redovisning av rimliga levnadskostnader. Den reviderade normen omfattade åtta budgetposter som delades upp på personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader. De personliga kostnaderna angavs för sju ålderskategorier, i stället för de tidigare tre. De gemensamma hushållskostnaderna tog hänsyn till att flerpersonshushåll har lägre kostnader per person än enpersonshushåll. Socialstyrelsen valde dock att även fortsatt inte redovisa olika belopp för flickor och pojkar respektive kvinnor och män.⁴⁰

De två posterna läkar- och tandvård samt möbler, husgeråd, tv, radio med mera ingick inte längre i den reviderade bruttonormen.⁴¹ År 1994 hade Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande uttalat att normposter för läkar- och tandvård samt möbler, husgeråd, tv, radio med mera kan brytas ur bruttonormen för att i stället prövas särskilt när faktiskt behov uppkommer.⁴²

Riksnormens konstruktion blev i princip densamma som för Socialstyrelsens bruttonorm och Konsumentverkets redovisning

När riksnormen infördes 1998 kom den att omfatta sex kostnadsposter: livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och tv-avgift. Det är de kostnader som i lagens förarbeten ansågs vara lämpliga att ingå i den schabloniserade delen av försörjningsstödet. Hushållsel och hemförsäkring, som ingick i Socialstyrelsens bruttonorm, ingick fortfarande i försörjningsstödet men lades utanför riksnormen. I förarbetena till socialtjänstlagen angavs att beloppen ska delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller, men vilka preciseras inte närmare.⁴³

I samma förarbeten framgår att försörjningsstödet nivå även fortsättningsvis borde grunda sig på de konsumtions- och pris-

⁴⁰ Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 11 och 12.

⁴¹ Socialstyrelsen (2009), s. 27 och 28 och Socialstyrelsens allmänna råd (1996:22), bilaga 2.

⁴² RÅ 1994 ref. 58.

⁴³ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 84.

studier som Konsumentverket gör, och årligen justeras utifrån reala förändringar (se vidare avsnitt 8.3.3).⁴⁴

En ny åldersgrupp infördes i socialtjänstförordningen 2009 och fördelningen på kostnadsposter togs bort 2012

I socialtjänstlagen har regleringen av riksnormen inte ändrats sedan den infördes, med undantag av att radio- och tv-avgift togs bort från kostnadsposten dagstidning, telefon och tv-avgift den 1 januari 2019.⁴⁵

I socialtjänstförordningen har få förändringar gjorts, bortsett från att beloppen revideras varje år. År 2009 införde regeringen en ytterligare åldersgrupp, 18–20 år. Motivet var att täcka in hemmavarande skolungdomar i de fall föräldrarna har försörjningsplikt, eftersom denna åldersgrupp tidigare bedömdes olika i kommunerna. År 2003 infördes en kostnadspost för barn- och ungdomsförsäkring. Året innan hade kostnaden för försäkringen lagts in som en del i posten lek och fritid. Från och med 2012 redovisas beloppen inte längre fördelade på de olika kostnadsposterna (mat, kläder etcetera) utan enbart summorna för personliga kostnader (för de olika åldersgrupperna) respektive gemensamma hushållskostnader (efter hushållsstorlek).

8.3.3 Normens reala värde och standardhöjningar

Frågan om hur normens reala värde skulle bevaras, men också hur standardhöjningar skulle kunna göras, togs upp i förarbetena både till den första socialtjänstlagen och till lagändringen som innebar att riksnormen infördes. Med realt värde menas den faktiska köpkraften. Med standardhöjningar menas att beloppen höjs mer än vad som krävs för att samma konsumtion ska kunna behållas.

⁴⁴ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 84.

⁴⁵ 4 kap. 3 § första stycket 1 SoL i dess lydelse den 1 januari 2019.

Säkrat realvärde genom basbeloppsreglerad uppräknings av bruttonormen, och höjd standard genom politiska beslut

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag ansåg regeringen att socialbidragets reala värde skulle kunna skyddas genom ett system med basbeloppsreglerade normer. Några remissinstanser påpekade att livsmedelskostnaderna utgjorde en stor andel av låginkomsthushållens utgifter. Prisbasbeloppet skulle inte ta hänsyn till detta. Regeringen ansåg dock inte att det var motiverat med en särlösning för socialbidraget, utan att socialbidraget kunde värdesäkras på samma sätt som andra trygghetssystem.⁴⁶

Vidare ansåg regeringen att allmänna standardförbättringar för stora grupper inom befolkningen även måste komma de ekonomiskt hjälpbehövande till del. I förarbetena angav regeringen att förbättringar av socialbidragets standard, i form av höjda procentsatser av basbeloppet för socialbidragsnormer, måste ske genom politiska beslut.⁴⁷

Uppräknings med prisbasbeloppet gjorde att bruttonormen kom att skilja sig från Konsumentverkets belopp

När Socialstyrelsen publicerade den vägledande bruttonormen kopplades denna till basbeloppet och räknades upp varje år i samband med basbeloppets höjning fram till och med 1995. Därutöver höjdes bruttonormen med 1 procent mer än basbeloppsuppräknings i samband med inkomstskattereformen 1991.⁴⁸

År 1995 var bruttonormen högre än Konsumentverkets beräkningar av hushållens kostnader. Socialstyrelsens översyn visade att bruttonormen hade höjts mer än vad som motsvarade prisutvecklingen på de poster som ingick i normen. Förklaringen var bland annat att prisbasbeloppet hade ökat till följd av kraftigt ökade boendekostnader. Det påverkade uppräknings av normens delposter, trots att boendekostnaden låg utanför bruttonormen. Den extra höjningen av bruttonormen med 1 procent i samband med skattereformen och att matmomsen planerade att sänkas 1996 bidrog också. År 1996 års

⁴⁶ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 204 och 205.

⁴⁷ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 205.

⁴⁸ Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 10.

bruttonorm var i kronor på samma nivå som 1995 års norm, det vill säga att normen inte räknades upp med prisbasbeloppet.⁴⁹

Riksnormens värde skulle bevaras genom uppräkningsutifrån reala förändringar i kostnadsposterna, inte prisbasbeloppet

När riksnormen infördes togs kopplingen till basbeloppet bort. I förarbetena framgick att försörjningsstödet nivå även fortsättningsvis borde grunda sig på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör. Vidare angavs att beloppen för riksnormens konsumtionsposter årligen borde justeras utifrån de reala förändringar som sker för de olika posterna. De olika kostnadsposternas nivå skulle preciseras genom en av regeringen beslutad förordning.⁵⁰

8.4 Utveckling av riksnormen och kostnadsposternas belopp 1998–2024

I detta avsnitt redovisas vad som legat till grund för förändringar i riksnormens nivå och hur riksnormen har utvecklats för olika hushållstyper och åldersgrupper under perioden 1998–2024.

8.4.1 Riksnormen har ändrats genom anpassningar till Konsumentverkets underlag, prisutvecklingen och genom politiska prioriteringar

Vilka faktorer som haft störst inverkan på förändringarna av kostnadsposternas belopp har varierat över tid. Förändringarna har i olika grad påverkat hushållstyper och åldersgrupper.

⁴⁹ Det innebar att normen uttryckt i procent av basbeloppet minskade. Socialstyrelsen angav tre skäl till att normen var oförändrad i löpande priser: a) Normen hade höjts mer än prisutvecklingen. b) En lagändring väntades under 1996 om beräkning av det ekonomiska biståndet (SOU 1993:30 och prop. 1996/97:124) och c) Sänkningen av matmomsen den 1 januari 1996. Bruttonormen kom att gälla till och med 30 september 1996. Se Socialstyrelsen (2009) Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005.

⁵⁰ Prop. 1996/07:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 84.

Riksnormens utveckling har över tid i olika grad påverkats av politiska prioriteringar och Konsumentverkets underlag

Som framgår av avsnitt 8.2 ska riksnormen beräknas på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion.⁵¹ Beloppet bestäms av regeringen och grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar.⁵² Av förarbetena framgår att regeringen ansåg att riksnormen borde grundas på Konsumentverkets konsumtions- och prisstudier, men att de *årliga justeringarna* av beloppen för riksnormens konsumtionsposter borde göras utifrån de *reala* förändringar som sker för de olika posterna.⁵³

Konsumentverkets översyner omfattar standardhöjningar

Hur riksnormen fastställdes under den första tioårsperioden har sammanställts av en utredning inom Regeringskansliet. Av redogörelsen framgår att regeringen vid fastställande av riksnormen under de första åren, 1999–2002, helt följde Konsumentverkets underlag. Därefter baserade regeringen i allt lägre grad uppräkningsarbetet på Konsumentverkets underlag. I det nu aktuella utredningsarbetet ser utredningen att en tänkbar förklaring kan vara att budgetposterna i Konsumentverkets underlag till riksnormen inte enbart justerades med hänsyn till prisförändringar. Beloppen påverkades också av att innehållet i posterna förändrades av Konsumentverket.⁵⁴

När riksnormen för 2004 skulle fastställas valde regeringen exempelvis att räkna upp riksnormen mindre än enligt Konsumentverkets underlag. I Konsumentverkets underlag inkluderades kostnader för mobiltelefon och mobilsamtal. Dessa kostnader togs inte med i regeringsbeslutet som innebar att riksnormen höjdes med en mindre schablon för allmänt ökade telefonkostnader. Året efter inkluderades dock kostnaderna för mobiltelefon och mobiltelefonsamtal (i posten dagstidning, telefon, tv-avgift) i riksnormen. Trots det sänktes normen 2005 som helhet på grund av minskade kostnader för till exempel livsmedel och förbrukningsvaror. Riksnormen för

⁵¹ 4 kap. 3 § SoL.

⁵² 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen.

⁵³ Prop. 1996/07:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 84.

⁵⁴ Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 10–12.

2005 låg i nivå med det underlag som Konsumentverket hade lämnat till regeringen för 2005.⁵⁵

Inför fastställande av riksnormen för 2006 hade Konsumentverket höjt några poster i underlaget kraftigt till följd av en bred översyn av samtliga ingående poster. Översynen hade resulterat i att kostnaderna för livsmedel beräknades utifrån nya näringsrekommendationer och matlistor, samt att mobiltelefonkostnader inkluderades även för barn från 11 år. Likaså ingick kostnader för internetuppkoppling. Beräkningar gjorda inom Regeringskansliet visade att kostnaderna för kommunerna skulle komma att öka med cirka 900 miljoner kronor om Konsumentverkets förslag skulle genomföras. Regeringen bedömde att detta var en höjning som inte var rimlig att genomföra i ett enda steg sett i relation till utvecklingen i andra trygghetssystem och inkomstutvecklingen i samhället i övrigt. I Konsumentverkets underlag till riksnormen för 2007 och 2008 ingick ytterligare översyner av innehållet i de olika budgetposterna.⁵⁶

Uppräkningen av riksnormen har kommit att göras med prognosen för konsumentprisindex och politiska prioriteringar

Sedan 2006 förefaller den årliga förändringen i riksnormen huvudsakligen baserats på en prognos för konsumentprisindex.⁵⁷ Riksnormens kostnadsposter har de flesta år ökat procentuellt lika mycket. Utredningen ser att de år som prisbasbeloppet minskade avstod regeringen från att sänka beloppen i riksnormen i motsvarande grad (2010,

⁵⁵ I riksnormen för 2002 gjordes bara en marginell förändring så att en kostnad på 40 kronor för barn- och ungdomsförsäkring lades in i posten "fritid och lek". Åren därefter redovisades kostnaden som en egen post till dess att uppdelningen på poster upphörde 2012. Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 12 och 13.

⁵⁶ Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 13 och 14.

⁵⁷ Av Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 13 och 14, framgår att fastställandet av riksnormen för 2006–2008 baserades på en prognos för utvecklingen av konsumentprisindex. Av Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande (bet. 2023/24:KU20) framgår vidare att det är prognosen för innevarande år som avses, s. 46–48. Konsumentprisindex är ett index som visar den genomsnittliga prisutvecklingen för hushållens totala konsumtion av varor och tjänster. Enligt regeringens Vårändringsbudget för 2023 grundar sig riksnormen på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar samt på regeringens prognos för konsumentprisindex för innevarande år. I Socialstyrelsen (2023) Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2023 anges att riksnormens olika belopp 2018–2023 skrivits fram procentuellt lika mycket. Utredningens egna beräkningar för övriga år visar också att den procentuella förändringen de flesta år är ungefär lika stor för de olika beloppen. Beloppen är dock avrundade, vilket bidrar till en viss variation.

2014 och 2016).⁵⁸ Det innebär att beloppen i fasta priser höjdes. Därutöver har politiska prioriteringar inneburit att riksnormen några år har höjts mer än vad som följt av prisuppräknningen enligt konsumentprisindex:

- Inför 2006 höjdes i stället riksnormens nivå motsvarande en prognos för utveckling av konsumentprisindex samt motsvarande den höjning av barnbidraget och flerbarnstillägget som genomfördes den 1 oktober 2005. Personliga kostnader för barn höjdes med 100 kronor och de gemensamma hushållskostnaderna för hushåll med 3 personer eller fler ökade med 100 kronor per person. Höjningen 2006 motiverades av att hushåll med försörjningsstöd skulle få del av den standardhöjning som de ökade flerbarnstilläggen innebär.⁵⁹
- Inför 2012 höjdes barns personliga kostnader utöver vad som motiverades av inflationen. Storleken på höjningen ökade med barns ålder, och var uppskattningsvis 260 kronor för 7–10 år och 480 kronor för 15–18 år.
- I riksnormen för 2016 höjdes beloppen för barns personliga kostnader för att barn i familjer med försörjningsstöd skulle få ekonomiska möjligheter att utöva fritidsaktiviteter.⁶⁰ Höjningen var 100 kronor för åldersgruppen 0–6 år, samt 250 kronor för åldersgruppen 7–18 år och för skolungdomar i åldersgruppen 19–20 år.
- År 2006 höjdes även normen för gemensamma hushållskostnader med 10 kronor för att kompensera för höjningen av tv-avgiften.
- För 2018 höjdes beloppen för barns personliga kostnader med 200 kronor för alla åldersgrupper. Syftet var att säkerställa att höjningen av barnbidraget 2018 även skulle komma barn i familjer med försörjningsstöd till godo.

⁵⁸ Ds. 2008:29 Värdesäkring av riksnormen.

⁵⁹ Ds 2008:29 Värdesäkring av riksnormen, s. 13. Höjt barnbidrag innebär för hushåll med försörjningsstöd att biståndet minskar i motsvarande grad och att hushållets totala inkomst inte ökar.

⁶⁰ Den fritidspeng som införts 2015 avskaffades 2016 och medlen för denna avsattes för att höja riksnormen för barn. Se remisspromemoria om förslag till ändring i socialtjänstlagen (2001:453) avseende avskaffande av bestämmelserna om fritidspeng 2015-05-13.

- År 2024 räknades riksnormens samtliga delposter upp med 8,7 procent för år 2024, vilket motsvarar Finansdepartementets prognos för konsumentprisindex för 2023.⁶¹

8.4.2 Riksnormen har utvecklats på skilda sätt för olika hushåll och åldersgrupper

Förändringarna i riksnormens belopp har medfört att de utvecklats på skilda sätt för olika hushållstyper och åldersgrupper. Som framgått av bland annat avsnitt 8.2 består riksnormen av schabloniserade belopp för ett antal kostnadsposter. I socialtjänstförordningen delas riksnormens belopp upp i personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader.⁶² De personliga kostnaderna varierar mellan barn i olika åldersgrupper och för vuxna beroende på om de är ensamstående eller sammanboende. De gemensamma hushållskostnaderna är beroende av hushållets storlek.⁶³

För att sammanfatta hur riksnormen utvecklats redovisas först hur det totala beloppet förändrats för ett antal typhushåll. Därefter beskrivs hur de personliga kostnaderna utvecklats för olika åldersgrupper och hur de gemensamma hushållskostnaderna utvecklats för olika stora hushåll.

Utvecklingen beskrivs i relation till fasta priser baserade på konsumentprisindex

Beloppen i detta avsnitt (8.4.2) är i fasta priser om inte annat anges. Fasta priser är priser som beräknas utifrån ett visst års värde. Omräkningen till fasta priser baseras på konsumentprisindex. Det är inte givet vilket index som ska användas. Omräkningen med konsumentprisindex innebär att det som beskrivs är värdet i förhållande till prisutvecklingen för hushållens totala konsumtion.⁶⁴ Den mer detaljerade beskrivningen av riksnormens belopp i detta avsnitt syftar till att i första hand ge en bild av den relativa förändringen

⁶¹ <https://regeringen.se/artiklar/2023/11/riksnorm-for-2024-faststalld/>, hämtad 2024-03-21.

⁶² Fram till och med 2011 delades beloppen även upp på de olika kostnadsposterna.

⁶³ 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen.

⁶⁴ Riksnormen ska dock bara täcka delar av hushållens konsumtion (se vidare avsnitt 8.5.3). För att beräkna det fasta värdet för den konsumtion som ska täckas av riksnormen måste anpassade delindex användas. En sådan uppskattning görs i avsnitt 8.5.3.

mellan olika hushållstyper och åldersgrupper, och visar hur beloppen utvecklats i relation till den allmänna prisutvecklingen.

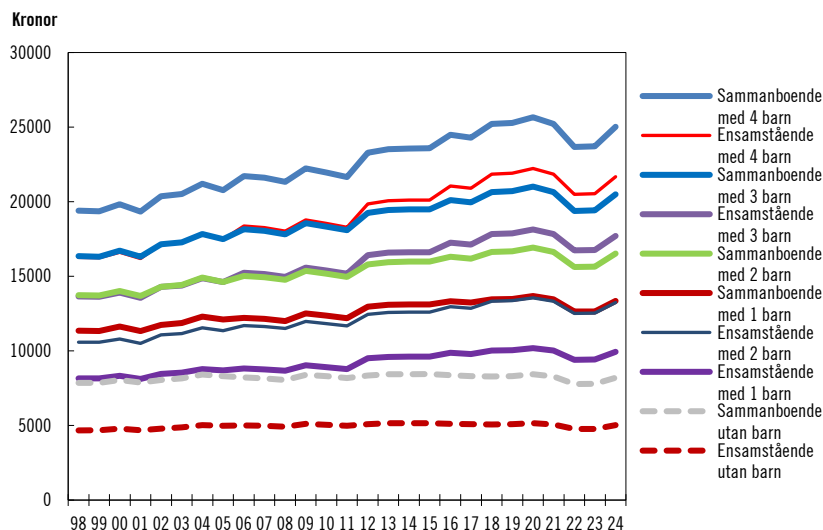
Det totala beloppet enligt riksnormen har ökat mer ju större hushållet är

Beräkningarna har gjorts för ensamstående respektive sammanboende utan barn, samt med ett till fyra barn (se figur 8.2). Riksnormen har i fast pris ökat för alla hushållstyper jämfört med 1998. Ökningen var störst för de större hushållen. För sammanboende med fyra barn ökade beloppet med 5 610 kronor, vilket motsvarar en ökning på 29 procent. Motsvarande ökning för en ensamstående med fyra barn uppgår till 5 400 kronor i 2023 års priser, eller 33 procent.⁶⁵ För sammanboende utan barn ökade beloppet med 350 kronor eller 4 procent, medan det för ensamstående utan barn ökade med 360 kronor vilket motsvarar en ökning på 8 procent. Den relativt stora minskningen 2022 beror på att prognosen för prisutvecklingen inte fångade upp den kraftigt ökade inflationen detta år. Det kan också noteras att riksnormen de två följande åren fortfarande ligger på en lägre nivå i fasta priser än 2022.⁶⁶ Riksnormen för 2024 höjdes mer än vad som skulle ha motiverats av en prognos över prisutvecklingen vilket bidrog till att det fasta värdet ökade 2024.

⁶⁵ Beloppen för större hushåll redovisas inte i figuren. Men för sammanboende hushåll med sju barn har riksnormen ökat med omkring 44 procent (beroende på barnens åldrar).

⁶⁶ Detta kan förklaras av att framskrivningen av riksnormen till kommande år visserligen baseras på en prognos över prisutvecklingen för kommande år, men att denna tillämpas på innevarande års riksnormsbelopp.

Figur 8.2 Utvecklingen av beloppet enligt riksnormen för olika typhushåll 1998–2024 (fasta priser)



Anm.: Ett barn: 15 år, två barn: 4 och 15 år, tre barn: 4, 12 och 15 år, fyra barn: 4, 7, 12 och 15 år. För barn i förskoleåldern antas att barnen äter lunch hemma. Beloppen anges i 2023 års priser. Beloppen för 2024 har räknats om till 2023 års priser baserat på Finansdepartementets prognos för konsumentprisindex 2024 från 2024-03-20.

Källa: Socialstyrelsen och utredningens beräkningar.

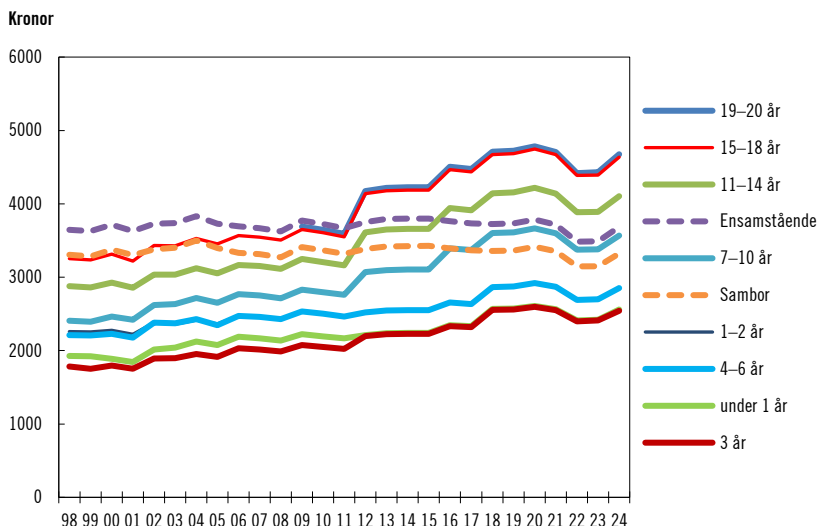
Beloppet för barns personliga kostnader har ökat betydligt mer än för vuxna

För barn ökade beloppet för personliga kostnader mer än prisutvecklingen mätt med konsumentprisindex mellan 1998 och 2024. Ökningen i fasta priser varierar från 26 till 43 procent för barn i olika åldersgrupper. För vuxna var ökningen betydligt mindre: 1,1 procent för ensamstående och 0,5 procent för sammanboende.

I periodens början var beloppet för personliga kostnader högre för vuxna än för barn (se figur 8.3). Till följd av höjningarna för barn 2006 och 2012 kom beloppen för barn och unga över 14 år att ligga högre än för en sammanboende vuxen. Detta förstärktes genom de ytterligare höjningarna 2018. År 2024 var beloppen för barn äldre än tio år högre än för vuxna. För barn över sex år var beloppen högre än för en sammanboende vuxen. År 1998 var beloppen för en sammanboende vuxen i princip desamma som för

barn i åldersgruppen 15–18 år. År 2024 var beloppet för barn i samma åldersgrupp 40 procent högre än för den vuxna.⁶⁷

Figur 8.3 Utvecklingen av beloppet för personliga kostnader i riksnormen 1998–2024 (fasta priser)



Anm.: Beloppet för sammanboende har beräknats per vuxen. För barn i förskoleåldern antas att barnen äter lunch hemma. Beloppen anges i 2023 års priser. Beloppen för 2024 har räknats om till 2023 års priser baserat på Finansdepartementets prognos för konsumentprisindex 2024 från 2024-03-20.

Källa: Socialstyrelsen⁶⁸ och utredningens beräkningar.

Beloppet för gemensamma hushållskostnader har höjts mer för större hushåll

Beloppen (i fasta priser) för de gemensamma hushållskostnaderna har ökat för alla hushållstorlekar, men mer för de större hushållen. Fram till och med 2005 var ökningen likartad oavsett hushållstorlek, och uppgick till omkring 25 procent jämfört med 1998. När beloppen höjdes 2006 var ökningen större ju fler personer hushållet bestod av. De gemensamma hushållskostnaderna för hushåll med tre eller fler personer ökade med 100 kronor per person för att hus-

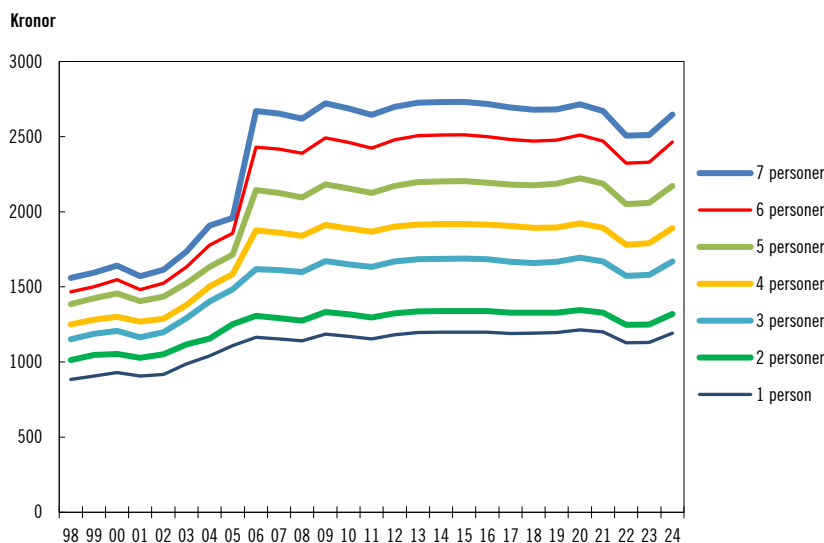
⁶⁷ Höjningar för barn har inneburit kompensation för höjda barnbidrag och flerbarnstillägg (2006), satsningar på barn i ekonomiskt utsatta familjer (2012), höjning för att barn i familjer med försörjningsstöd ska ha ekonomiska möjligheter att utöva fritidsaktiviteter (2016) och kompensation för höjt barnbidrag (2018).

⁶⁸ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2022-12-8220.pdf>, hämtad 2024-03-27.

hållen med försörjningsstöd skulle få del av den standardhöjning som de ökade flerbarnstilläggen innebar. Efter 2006 har beloppen för gemensamma hushållskostnader varit förhållandevis oförändrade, bortsett från en relativt stor minskning 2022 (se figur 8.4).

Sett över hela perioden har beloppet för gemensamma hushållskostnader ökat med 35 procent för ensamhushåll och med 70 procent för hushåll med sju personer. År 2005 var skillnaden mellan ett ensamhushåll och en sjubarnsfamilj 670 kronor i 2023 års priser, år 2024 är motsvarande siffra 1 460 kronor.

Figur 8.4 Utvecklingen av gemensamma hushållskostnader i riksnormen efter antal personer i hushållet (fasta priser)



Anm.: Beloppet för sammanboende har beräknats per vuxen. Beloppen anges i 2023 års priser. Beloppen för 2024 har räknats om till 2023 års priser baserat på Finansdepartementets prognos för konsumentprisindex 2024 från 2024-03-20.

Källa: Socialstyrelsen⁶⁹ och utredningens beräkningar.

⁶⁹ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2022-12-8220.pdf>, hämtad 2024-03-27.

8.5 Riksnormens relation till Konsumentverkets referensvärden, andra grundskydd och konsumentprisindex

I avsnittet beskrivs Konsumentverkets beräkningar av rimliga hushållskostnader och hur de förhåller sig till riksnormen. Vidare beskrivs andra grundskydd som också ska trygga en grundläggande försörjning samt sambandet mellan konsumentprisindex och riksnormens reala värde.

8.5.1 Konsumentverkets beräkningar av hushållens baskonsumtion och riksnormen har likheter men olika syften

Konsumentverket har ända sedan 1978 publicerat kostnadsberäkningar för hushållens konsumtion, vilket myndigheten benämner beräknade hushållskostnader, eller referensvärden. Ett huvudsakligt syfte har varit att ge hushållen hjälp och vägledning när de planerar sin ekonomi och gör en egen budget.

Som framgår av avsnitt 8.3 har Konsumentverkets referensvärden också utgjort ett underlag för beräkningar av riksnormen, och dessförinnan även för bruttonormen. Skillnaderna mellan Konsumentverkets referensvärden för hushållens konsumtion och riksnormen har dock ökat över tid, både vad avser konstruktion och belopp.

Konsumentverkets referensvärden ska visa hur en rimlig konsumtionsnivå, oberoende av inkomstnivå, kan se ut

Inför varje kalenderår beräknar Konsumentverket en rimlig kostnad för några av de vanligaste utgifterna i olika hushåll. De beräknade beloppen publiceras i rapporten Koll på pengarna och på Konsumentverkets webbplats. De ska kunna användas som referensvärden vid såväl budgetträdgivning som vid hushållens egen ekonomiska planering.⁷⁰

⁷⁰ Konsumentverket (2022) Koll på pengarna 2023. Beräkningarna används även för andra ändamål av kommuner, myndigheter, banker, privatpersoner med flera.

Konsumentverket anger att beräkningarna utgår från vad som vanligtvis behövs för att leva ett bra vardagsliv, oberoende av hushållets inkomster. Det ska varken handla om överkonsumtion eller nödtröft och kan beskrivas som ”vad de flesta kan kosta på sig”. Hur kostnaderna benämns har varierat över tid, men beskrivs i rapporterna som skäliga och rimliga.⁷¹

*Översyner av innehåll, prismätningar och prisprognoser
ligger till grund för redovisningen av kostnadsbeloppen*

Vad som anses vara en skälig eller rimlig konsumtion förändras över tid. Konsumentverket gör därför löpande översyner av innehållet i beräkningarna av hushållskostnaderna.⁷² Myndigheten genomför både kvalitativa och kvantitativa undersökningar för att få en bild av vad som kan anses utgöra ett basbehov inom de olika utgiftsområdena för hushåll av olika storlekar. Utifrån resultatet av undersökningarna uppdateras innehållet i hushållens budgetposter.⁷³ För varje budgetpost bedöms vilka varor och tjänster som ska representera en rimlig konsumtion för var och en av de person- och hushållskategorier som ska kostnadsberäknas.

Budgetposterna ses inte över varje år. Referensvärdena för 2023 var exempelvis resultat av översyner och prismätningar som genomfördes 2019–2022. Priserna för konsumtionen 2023 beräknades genom att först räkna fram priserna från respektive prismätningss månad till priserna för september 2022. Detta gjordes med delindex inom konsumentprisindex som ska motsvara den konsumtion som ingår i riksnormen. Prisutvecklingen från september 2022 till och med genomsnittet för 2023 beaktades därefter genom så kallade prognosfaktorer från Konjunkturinstitutet.⁷⁴

⁷¹ Utredningen har valt att använda begreppet rimliga när det avser Konsumentverkets beräkningar och belopp, för att tydliggöra skillnaden gentemot riksnormens skäliga belopp.

⁷² Se Konsumentverkets underlagsrapport 2021:3 (2021) Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader, för en mer detaljerad beskrivning.

⁷³ Konsumentverket gör beräkningarna utifrån insamlad information och statistik från bland annat undersökningsinstitut, myndigheter, olika organisationer och externa experter. Underlagen gäller hushållens konsumtion, inköp, produktinnehav, fritidsvanor med mera. Exempel på olika källor är SCB, Livsmedelsverket, Riksidrottsförbundet och Centrum för konsumtionsvetenskap. Se Konsumentverket (2021).

⁷⁴ Konsumentverket (2021).

Vissa mindre förändringar har gjorts i hur kostnaderna redovisas

Grundstrukturen avseende vilka budgetposter som ingår, och hur beloppen för dem redovisas, har inte ändrats mycket efter 1985.⁷⁵ Åldersindelningen ändrades emellertid något 1992, 2006 och 2016. Förändringen 2006 innebär att åldersindelningen för livsmedel och övriga individuella budgetposter numera skiljer sig åt. Beloppen för personliga kostnader är sedan 2016 inte längre uppdelade på flickor och pojkar respektive kvinnor och män.⁷⁶ Posten barn- och ungdomsförsäkring tillkom 2002. År 2006 inkluderades mobiltelefon i posten lek och fritid för barn från 8 års ålder och den kostnaden är sedan 2011 en egen post. År 2006 ändrades också posten dagstidning, telefon, tv-avgift med mera till media, fast telefoni, internet mm. År 2015 ändrades posten till medier, med en närmare beskrivning av att det innefattar bredband, mobilabonnemang, streamingtjänster, dagstidning med mera. År 2016 tillkom posten övrig barnutrustning för barn under ett år.

Även innehållet i de olika budgetposterna kan förändras i samband med översynerna. Av de olika benämningarna av budgetposterna förefaller de mest genomgående förändringarna har gjorts kring media.

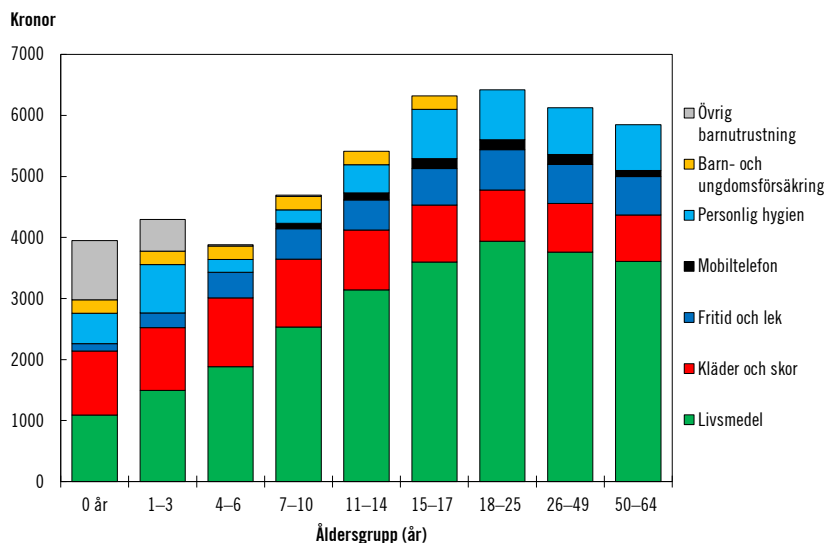
Konsumentverkets referensvärden 2024

Enligt Konsumentverkets beräkningar ökar de personliga kostnaderna (exklusive barnutrustning) med åldern upp till åldersgruppen 18–25 år (se figur 8.5). Livsmedel står för den största delen av kostnaderna, utom för de yngsta barnen. Referensvärdet för åldersgruppen 18–25 år är högre än för övriga vuxna, vilket framför allt beror på högre kostnad för livsmedel.

Konsumentverkets referensvärden anges per person. Det görs ingen skillnad beroende på hur många personer som bor i hushållet. Konsumentverket har tidigare angett att för en ensamstående skulle 100 kronor läggas till livsmedelskostnaderna med motivet att mindre förpackningar kostar mer och att det blir mer svin.

⁷⁵ Startpunkten är vald då det är det år för vilket Socialstyrelsen publicerade den första vägledande normen.

⁷⁶ Detaljerade beräkningar som beaktar kön kan efterfrågas hos Konsumentverket eller hämtas under Öppna data. För tre poster antas behovet, och därmed kostnaderna, vara beroende av kön från tio års ålder.

Figur 8.5 Konsumentverkets referensvärden för individuella kostnader 2024

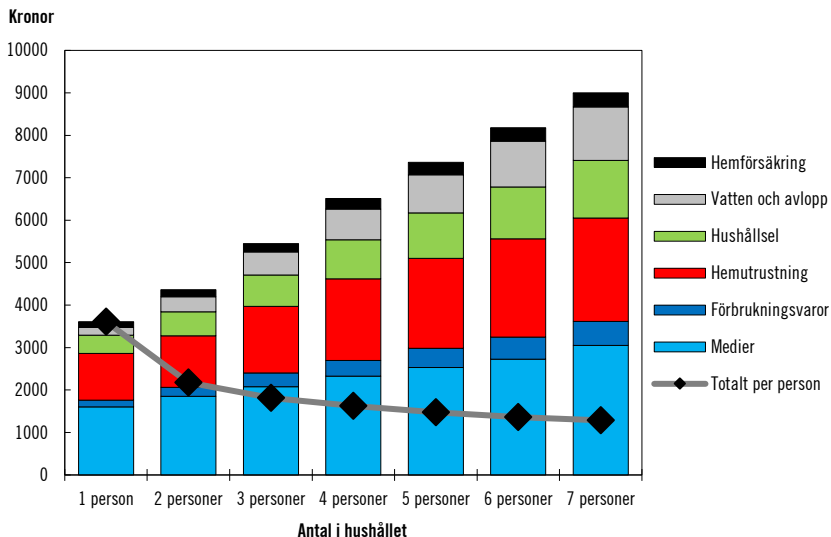
Anm.: Ålderskategorierna för livsmedel skiljer sig från de övriga budgetposterna. För livsmedel har vägda medelvärden beräknats för motsvarande åldersgrupper som för övriga budgetposter. För 18–23-åringar ska kostnaden för personlig hygien minskas med 80 kronor/månad på grund av fri tandvård. Kostnader för mobiltelefon gäller för barn från 8 år.

Källa: Konsumentverket.⁷⁷

De gemensamma hushållskostnaderna ökar med antalet personer som bor i hushållet (se figur 8.6). För en person har kostnaden beräknats till 3 610 kronor 2024. Det totala beloppet per person är mindre ju fler personer som bor i hushållet. Det beror på att det finns vissa fasta kostnader som blir lägre när de fördelas på samtliga i hushållet, så kallade skalfördelar. Det gäller exempelvis kostnaden för internet-uppkoppling. Skillnaden i beloppet per person är störst mellan hushåll som består av en person och hushåll som består av två personer.

⁷⁷ https://stpubshop.blob.core.windows.net/publikationer/kostnadsberakningar-hushallskostnader-2024-konsumentverket_a4c.pdf, hämtad 2024-03-25.

Figur 8.6 Referensvärden för gemensamma hushållskostnader enligt Konsumentverkets beräkningar för 2024



Anm.: Beloppet för hemförsäkring avser mellanstor stad. Konsumentverket anger även beloppet för storstad och för mindre tätort. I beloppet för Medier ingår familjeabonnemang för mobiltelefon. För hushåll som har barn under 8 år ska kostnaden minskas med 190 kronor per månad.

Källa: Konsumentverket.⁷⁸

Skillnader mellan 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 8.2 redovisas det sammanlagda beloppet för livsmedel och personliga kostnader för olika åldrar. 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.

⁷⁸ https://stpubshop.blob.core.windows.net/publikationer/kostnadsberakningar-hushallskostnader-2024-konsumentverket_a4c.pdf, hämtad 2024-03-25.

Tabell 8.2 Jämförelse mellan kostnader för livsmedel och individuella kostnader enligt Konsumentverkets referensvärden fördelat efter kön

Kronor per månad

	Flickor/kvinnor	Pojkar/män	Skillnad kronor	Skillnad procent
10 år	4 719	4 949	230	5
17 år	5 803	6 063	260	4
18 år	5 972	6 582	610	10
25 år	5 972	6 582	610	10
30 år	5 822	6 482	660	11
40 år	5 622	6 222	600	11
61 år	5 552	6 162	610	11

Anm.: Ålderskategorierna är inte desamma för livsmedel och individuella kostnader. De redovisade åldrarna täcker in de ålderskategorier som Konsumentverket använder.

Källor: Konsumentverket⁷⁹ och utredningens beräkningar.

Uppdraget till Konsumentverket att bidra med underlag till riksnormen kvarstår

När riksnormen infördes 1998 överensstämde den väl med Konsumentverkets referensvärden för motsvarande budgetposter. Riksnormens kostnadsposter och ålderskategorier fanns med bland Konsumentverkets budgetposter. I de senare fanns dock ytterligare budgetposter, fler ålderskategorier för vuxna samt i vissa fall olika belopp för flickor och pojkar respektive kvinnor och män.

År 2023 var skillnaderna större. De kostnadsposter för riksnormen som anges i socialtjänstlagen var oförändrade. I Konsumentverkets redovisning har poster däremot tillkommit, och andra poster fått ändrad beteckning. Riksnormens ålderskategorier är oförändrade medan Konsumentverkets har ändrats. Beloppen skiljer sig också åt (se tabell 8.3).

Konsumentverkets uppdrag har förändrats över tid

Konsumentverket publicerade sina referensvärden innan riksnormen infördes, och även innan Socialstyrelsen tog fram vägledande bruttonormer. Referensvärdena kom att användas som ett underlag

⁷⁹ https://stpubshop.blob.core.windows.net/publikationer/kostnadsberakningar-hushallskostnader-2024-konsumentverket_a4c.pdf, hämtad 2024-03-25.

till regeringens beslut om riksnormen redan från början. Det ingår fortfarande i Konsumentverkets instruktion att utföra pris- och konsumtionsundersökningar som kan utgöra underlag för regeringens beslut om riksnorm.⁸⁰ Fram till och med 2022 skulle myndigheten enligt sin instruktion också samråda med Socialstyrelsen i arbetet med att ta fram underlag till regeringens beslut om riksnorm.

Regleringen av underlaget var mer detaljerad fram till mitten av 00-talet.⁸¹ Konsumentverkets prisundersökningar skulle genomföras vart tredje år och resultatet till beräknad prisnivå för kommande år skulle justeras varje år. Underlaget till regeringen skulle baseras på myndighetens prisundersökningar och Statistiska centralbyråns (SCB) konsumtionsundersökningar. Underlaget skulle ges till regeringen senast den 15 juli varje år.

Jämförelse mellan beloppen för olika typhushåll 1998 och 2023

En jämförelse mellan riksnormen och Konsumentverkets referensvärden försvåras av att skillnaderna i deras struktur har ökat över tid. I stället för att jämföra belopp för kostnadsposterna för olika åldersgrupper med mera, baseras därför jämförelsen på olika typhushåll.

År 1998 var skillnaden i beloppen för de olika typhushållen små (se tabell 8.3). Riksnormen låg något över Konsumentverkets belopp för ensamstående utan barn och ensamstående med få barn. Högre belopp för ensamstående vuxna enligt riksnormen bidrog till detta.

⁸⁰ 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen och 3 § 4 förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁸¹ 3 a § förordning (1995:868) med instruktion för Konsumentverket i dess lydelse till och med SFS 2006:1144.

Tabell 8.3 Jämförelse av belopp enligt riksnorm respektive Konsumentverkets (KOV) referensvärden för olika typhushåll 1998

Kronor per månad

	Riksnorm, kr	Motsvarande belopp enligt KOV, kr	Riksnorm som andel av KOV:s belopp, %	Skillnad mellan riksnorm och KOV:s belopp per person i hushållet, kr
Ensamstående utan barn	2 884	2 751	-133	-133
Sammanboende utan barn	4 853	4 822	-31	-15
Ensamstående med				
1 barn 15 år	5 036	4 941	-95	-47
2 barn 4 och 15 år	6 532	6 451	-81	-27
3 barn 4, 12 och 15 år	8 428	8 426	-2	0
4 barn 4, 7, 12 och 15 år	10 045	10 156	111	22
Sammanboende med				
1 barn 15 år	7 011	7 022	11	4
2 barn 4 och 15 år	8 482	8 502	20	5
3 barn 4, 12 och 15 år	10 401	10 507	106	21
4 barn 4, 7, 12 och 15 år	10 097	10 206	109	18

Anm.: Vuxnas personliga kostnader har beräknats som ett vägt medelvärde för de olika budgetposterna i Konsumentverkets kostnader för olika ålderskategorier. Beloppen för dem som är äldre än 10 år har beräknats som ett genomsnitt för flickor och pojkar respektive kvinnor och män. Konsumentverket redovisade beloppen avrundade till tiotal. Beloppen anges i 1998 års priser.
Källor: 2 kap. socialtjänstförordning (2001:937) i dess lydelse genom SFS (1997:890) den 1 januari 1998, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

År 2024 var skillnaderna betydligt större än 1998 (se tabell 8.4). Beloppen enligt riksnormen för de olika typhushållen ligger genomgående lägre än enligt motsvarande belopp enligt Konsumentverkets beräkningar, mellan 59 och 81 procent. Skillnaden mellan riksnorm och Konsumentverkets belopp är störst i hushåll utan barn. Riksnormen motsvarar 66 procent av Konsumentverkets belopp för ensamstående, och 59 procent för sammanboende med barn. För övriga hushåll med barn är skillnaden jämfört med Konsumentverkets belopp mindre, och skillnaden minskar ju fler barn som bor i hushållet. I hushåll med fyra barn motsvarar riksnormen 81 procent av Konsumentverkets belopp.

Tabell 8.4 Jämförelse av belopp enligt riksnorm respektive Konsumentverkets referensvärden för olika typhushåll 2024

Kronor per månad

	Riksnorm, kr	Motsvarande belopp enligt KOV, kr	Riksnorm som andel av KOV:s belopp, %	Skillnad mellan riksnorm och KOV:s belopp per person i hushållet, kr
Ensamstående utan barn	4 620	7 270	66	2 640
Sammanboende utan barn	7 550	13 100	59	2 840
Ensamstående med				
1 barn 15 år	8 120	11 630	74	1 720
2 barn 4 och 15 år	11 150	15 070	75	1 440
3 barn 4, 12 och 15 år	15 750	21 220	79	1 200
4 barn 4, 7, 12 och 15 år	20 410	27 300	81	1 020
Sammanboende med				
1 barn 15 år	11 260	17 520	68	2 110
2 barn 4 och 15 år	14 170	20 960	69	1 840
3 barn 4, 12 och 15 år	18 830	27 040	73	1 540
4 barn 4, 7, 12 och 15 år	20 680	27 560	81	850

Anm.: Barns ålderskategorier för livsmedel avviker från övriga personliga kostnader i Konsumentverkets belopp. För livsmedelskostnaden används här den för närmaste åldersgrupp. Vuxnas personliga kostnader har beräknats som ett vägt medelvärde för de olika budgetposterna i Konsumentverkets kostnader för olika ålderskategorier. Beloppen anges i 2023 års priser.

Källor: 2 kap. 1 § socialtjänstförordning och Konsumentverket och utredningens beräkningar.

8.5.2 Det finns både likheter och skillnader mellan riksnormen och andra system som ska trygga en grundläggande försörjning

Begreppet skälig levnadsnivå används, förutom i socialtjänstlagen, även i regleringen av två andra grundskydd: äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg.⁸² Begreppet används inte explicit i samband med Kronofogdemyndighetens löneutmätning. Men även i detta fall finns en motsvarighet eftersom den skuldsatte ska kunna klara sin och sin familjs försörjning och därför alltid vara garanterad att behålla ett visst belopp av sin lön/inkomst (förbehållsbeloppet) vid en utmätning.⁸³ Konstruktionen med förbehållsbelopp används

⁸² 74 kap. 5 § och 102 kap. 26 § socialförsäkringsbalken.

⁸³ 7 kap. 5 § utsökningsbalk.

även i socialtjänstlagen i samband med avgifter för bland annat hemtjänst.⁸⁴

Gemensamt för de olika systemen är att de syftar till att trygga en grundläggande försörjning. Men det finns också skillnader i till exempel beloppens nivå och vilka behov de är avsedda att täcka. Lagstiftaren har också gett uttryck för hur nivån inom olika grundskydd ska förhålla sig till riksnormen och försörjningsstödet.

Skälig levnadsnivå i äldreförsörjningsstödet och det särskilda bostadstillägget

Äldreförsörjningsstödet är ett statligt inkomstprövat stöd för äldre som saknar pension eller har låg pension.⁸⁵ Äldreförsörjningsstödet ska, liksom försörjningsstödet, ge en skälig levnadsnivå. Stödet ska täcka en skälig bostadskostnad och skälig levnadsnivå i övrigt.⁸⁶

När äldreförsörjningsstödet infördes 2003 var syftet att socialtjänstens försörjningsstöd i större utsträckning skulle kunna återgå till att vara ett individuellt, behovsprövat bistånd vid tillfälliga ekonomiska problem. Under 1990-talet hade vissa äldre personer som inte kvalificerat sig för en pension som gav tillräcklig försörjning i ökad omfattning erhållit långvarigt försörjningsstöd från socialtjänsten. Regeringen konstaterade i förarbetena att dessa personer hade gemensamt att de på grund av sin ålder i regel saknade eller hade små möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation. Fler-talet blev därför långsiktigt och troligen livsvarigt beroende av socialtjänstens försörjningsstöd. Äldreförsörjningsstödet skulle bryta utvecklingen att socialbidraget tenderade att bli en permanent försörjningskälla för vissa äldre personer.⁸⁷

⁸⁴ 8 kap. 6 § SoL.

⁸⁵ Vid införandet var åldersgränsen 65 år. Sedan 2023 lämnas äldreförsörjningsstöd från och med den månad då den försäkrade fyller 66 år enligt 74 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Åldersgränsen kommer från och med den 1 december 2025 att följa riktåldern, enligt lag (2022:879) om ändring i socialförsäkringsbalken.

⁸⁶ 74 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

⁸⁷ Prop. 2000/01:136 Äldreförsörjningsstöd, s. 13.

Skälig levnadsnivå garanteras genom särskilt bostadstillägg även för andra grupper än de äldre

När äldreförsörjningsstödet infördes bestämdes att den skäliga levnadsnivån skulle vara densamma som i det särskilda bostadstillägget. Särskilt bostadstillägg fungerar, då som nu, som en utfyllnad till skälig levnadsnivå för den som har bostadstillägg. Bostadstillägg kan i sin tur lämnas till den som får hel allmän ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning. Det är alltså inte bara de äldre som kan få särskilt bostadstillägg utan även andra åldersgrupper.⁸⁸ När det särskilda bostadstillägget infördes anförde regeringen att en skälig levnadsnivå lämpligen borde anknytas till Socialstyrelsens norm för det som då kallades socialbidrag.⁸⁹

Skälig levnadsnivå i äldreförsörjningsstödet och särskilt bostadstillägg följer priskasbeloppet

Målgrupperna för äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg skiljer sig delvis åt. Regelverken följer dock varandra i flera avseenden. För båda förmånerna gäller att de lämnas om den totala inkomsten efter avdrag för skatt och skälig bostadskostnad är lägre än skälig levnadsnivå. I beräkningen av den totala inkomsten ingår bland annat arbetsinkomst, kapital, bostadstillägg och bostadsbidrag. För de som ansöker om äldreförsörjningsstöd ingår även särskilt bostadstillägg i beräkningen av den totala inkomsten. För gifta räknas inkomsterna ihop och delas sedan lika mellan makarna.⁹⁰

Beloppet för skälig levnadsnivå i övrigt (dvs. levnadskostnader som inte inbegriper bostadskostnad) anges som andel av priskasbeloppet både för äldreförsörjningsstödet och det särskilda bostadstillägget.⁹¹ År 2024 motsvarade det 7 333 kronor per månad för en ensamstående och 5 899 kronor per månad för den som är sammanboende (gift, sambo eller registrerad partner), se tabell 8.5.

Det finns ett tak för vad som ska räknas som skälig bostadskostnad. Taket uppgick till 7 500 kronor i månaden för ogifta och

⁸⁸ 102 kap. 26–30 §§ socialförsäkringsbalken.

⁸⁹ Prop. 1993/94:173 Bostadstillägg för pensionärer s. 32–34.

⁹⁰ 74 kap. 16 och 17 §§ och 102 kap. 29 och 30 §§ socialförsäkringsbalken.

⁹¹ 74 kap. 15 § och 102 kap. 28 § socialförsäkringsbalken.

3 750 kronor i månaden per person för gifta, registrerad partner eller sambo år 2024.⁹²

Tabell 8.5 Skälig levnadslevnadsnivå i övrigt i äldreförsörjningsstödet och särskilt bostadstillägg 2024

Kronor

	Per person	För hushållet
Ensamstående	7 333	7 333
Sammanboende	5 899	11 798

Anm.: Med skälig levnadsnivå i övrigt avses levnadskostnader som inte inbegriper bostadskostnad. En tolfedel av 1,5357 prisbasbelopp för den som är ensamstående, och en tolfedel av 1,2353 prisbasbelopp för den som är sammanboende, 74 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

Källa: Socialförsäkringsbalken.

Den skäliga levnadsnivån följer i detta sammanhang alltså prisbasbeloppet. När äldreförsörjningsstödet infördes var nivån för den skäliga levnadsnivån satt till samma gränser som redan gällde för särskilt bostadstillägg. Gränsen för skälig levnadsnivå i övrigt har genom politiska beslut höjts utöver förändringen i prisbasbelopp vid olika tillfällen. Detsamma gäller taket för skälig bostadskostnad. De senaste höjningarna gjordes 2022.

Särskild reglering av avgifter för bland annat hemtjänst ska garantera att enskilda har medel kvar till levnadskostnader

I socialtjänstlagen regleras även avgifter för bland annat hemtjänst och boende i särskilt boende.⁹³ Avgifterna får inte vara högre än att den enskilde har kvar tillräckligt mycket av sin inkomst för att kunna täcka sina personliga behov och andra normala levnadskostnader. Den enskildes levnadskostnader anges av ett minimibelopp. Minimibeloppet ska täcka normalkostnader för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidning, telefon, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, husgeråd och läkemedel. Minimibeloppet per månad anges som en andel av prisbasbeloppet och särskiljs för ensamstående och sammanboende. År 2024 motsvarade det 7 062 kronor respektive 5 762 kronor. Om det finns skäl kan minimibeloppet för en enskild sättas högre

⁹² 74 kap. 11 och 12 §§ socialförsäkringsbalken.

⁹³ 8 kap. SoL.

eller lägre. Boendekostnaden beräknas för sig och läggs till minimibeloppet. Summan av dessa kallas förbehållsbelopp.⁹⁴

Kronofogdemyndighetens normalbelopp vid utmätning har likheter med riksnormen

Löneutmätning kan användas om en person inte betalar sina skulder. Det innebär att Kronofogdemyndigheten beslutar att en arbetsgivare ska hålla inne och föra över en del av en skuldsatt persons lön till myndigheten. Motsvarande gäller för olika ersättningar från andra utbetalare, exempelvis sjukpenning som betalas ut av Försäkringskassan. För att kunna klara sin och sin familjs försörjning är den skuldsatte alltid garanterad att få behålla ett visst belopp av sin lön, ett så kallat förbehållsbelopp. I förbehållsbeloppet ingår boendekostnaden samt ett normalbelopp som ska täcka de vanliga levnadskostnaderna.⁹⁵

Normalbeloppet har stora likheter med försörjningsstödet och räknas upp med konsumentprisindex

De kostnader som ska täckas av normalbeloppet har stora likheter med vad som ska täckas av försörjningsstödet: mat, kläder, hygien, telefon, hushållsel, försäkringar och andra mindre utgifter för tillfälliga behov. Vissa kostnader kan man få tillägg för, exempelvis kostnader för medicin och läkarbesök eller barnomsorg. Kostnader för hushållsel, försäkringar och mindre utgifter för tillfälliga behov ska alltså täckas av normalbeloppet.⁹⁶

Normalbeloppet anges för ensamstående, makar eller personer som jämföras med makar och för barn i fyra ålderskategorier (se tabell 8.6). Kronofogdemyndigheten fastställer normalbeloppen en

⁹⁴ 8 kap. 5–8 §§ SoL.

⁹⁵ 7 kap. 5 § utskönningsbalken.

⁹⁶ Normalbeloppet ska anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnad, som beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet. Till vanliga levnadskostnader bör räknas i ett hushåll normalt förekommande utgifter såsom exempelvis för kost, kläder, tvätt, hygien, gas, hushållsel, telefon, internetuppkoppling, tv-abonnemang, försäkrings- och medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov. Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under år 2024, KFM A 2023:1 Verkställighet och indrivning.

gång per år.⁹⁷ Normalbeloppet ska beräknas utifrån ett referensvärde för normalbeloppet 2020. Uppräkningen ska baseras på förändringen i det allmänna prisläget i oktober närmast föregående år och prisläget i oktober 2020.⁹⁸ Normalbeloppen räknas alltså upp med konsumentprisindex.

Tabell 8.6 Normalbeloppet 2024

Kronor	
	Normalbelopp
Ensamstående vuxen	6 090
Makar eller jämställda	10 061
Barn 0–6 år	3 255
Barn 7–10 år	3 906
Barn 11–14 år	4 558
Barn 15 år eller äldre	5 208

Källa: Kronofogdemyndigheten.⁹⁹

Det finns historiskt en relation mellan norm för ekonomiskt bistånd och förbehållsbelopp

I samband med den så kallade löneexekutionsreformen 1996 diskuterades vilken nivå på förbehållsbeloppet som var lämplig.¹⁰⁰ Regeringen konstaterade att det fanns ett flertal olika system som angav vad den enskilde ska tillerkännas sitt uppehälle. Det faktum att löneutmätning skulle kunna pågå utan tidsbegränsning bedömdes tala för att beloppet inte skulle vara alltför lågt. Mot ett högt belopp talade dock att indrivningen av skulder skulle bli sämre. Vidare ansåg regeringen att nivån självklart borde ligga över Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag eftersom gäldenären annars skulle förlora ett incitament till arbete. Regeringen landade i att de belopp som då

⁹⁷ Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under 2024, KFMFS 2023:1 Verkställighet och indrivning.

⁹⁸ 7 kap. 5 § utsökningsbalken.

⁹⁹ Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under 2024 (KFMFS 2023:1).

¹⁰⁰ Prop. 1994/95:49 Reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten. Löneexekution var en sammanfattande benämning för utmätning av lön och införsel i lön. Båda formerna användes för att ta i anspråk en gäldenärs inkomst. Det fanns dock skillnader i regelverken, bland annat vilket belopp den enskilde skulle få behålla. Reformen innebar att all löneexekution skulle ske genom löneutmätning. Även om benämningen löneutmätning användes blev den tekniska lösningen densamma som vid löneinförsel och begreppet förbehållsbelopp användes.

tillämpades vid införsel var lämpliga, dock med en viss höjning. För barn föreslogs belopp i nivå med Socialstyrelsens vägledande norm. Av praktiska skäl differentierades barns åldrar bara med två åldersgrupper, inte tre åldersgrupper som i normen. Tidigare belopp vid löneexekution hade bara haft ett belopp för barn, oberoende av ålder.¹⁰¹

Fler ålderskategorier och höjning av beloppen för barn 2022

År 2022 utökades antalet ålderskategorier för barn från två till fyra samtidigt som normalbeloppen höjdes. Höjningen var störst för de äldsta barnen. Förändringarna motiverades av att det blivit betydligt dyrare att försörja äldre barn än yngre. Reglerna om försörjningsstöd hade anpassats till detta genom åren samtidigt som utsökningsbalkens normalbelopp fortfarande styrdes av referensvärden från 1993 och endast hade två ålderskategorier för barn. Regeringen konstaterade att det innebar att många som hade löneutmätning levde under knappa förhållanden och att det kunde vara svårt för föräldrar med löneutmätning att försörja sin familj. Förslaget innebar enligt regeringen att barnfamiljer skulle ges bättre förutsättningar att försörja sig samtidigt som gäldenärerna behöll sina incitament att arbeta.¹⁰²

Nivån på beloppen för vuxna ändrades inte, men referensvärdena i utmätningsbalken ändrades så att de också skulle motsvara normalbeloppet för 2020.¹⁰³ Höjningen för barn motsvarade samma procentuella förändring som Utsökningsutredningen¹⁰⁴ föreslog i sitt betänkande. Utredningen redovisade Konsumentverkets kostnadsberäkningar för barn i olika ålderskategorier men angav inte närmare hur de kommit fram till förslagen på de nya normalbeloppen för barn.

¹⁰¹ Prop. 1994/95:49 Reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten, s. 60–64. De system som diskuterades är Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag, Konsumentverkets beräkningar av nödvändiga vardagsutgifter och de dåvarande förbehållsbeloppet vid införsel och det utmätningsfria beloppet vid löneutmätning.

¹⁰² Prop. 2020/21:161 Löneutmätning och digitala ansökningar i utsökningsförfarandet, s. 13–16.

¹⁰³ Prop. 2020/21:161 Löneutmätning och digitala ansökningar i utsökningsförfarandet, s. 16.

¹⁰⁴ SOU 2016:81 Ett modernare utsökningsförfarande. Betänkande av Utsökningsutredningen.

En möjlig anpassning av reglerna om förbehållsbeloppet till reglerna om försörjningsstöd utreddes 2016

Utsökningsutredningen hade också i uppdrag att ta ställning till om reglerna om förbehållsbelopp borde anpassas till reglerna om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Utredningens sammantagna slutsats var att gällande ordning var ändamålsenlig, bortsett från att det fanns ett behov av att bättre anpassa normalbeloppen för barn. Ett mycket viktigt skäl för utredningens bedömning var att regelsystemet vid löneutmätning måste vara enkelt och förutsebart både för den som ska betala skulden och för den som mottar betalningen. Att riksnormen kan ändras årligen till följd av politiska beslut sågs som en nackdel utifrån löneutmätningens perspektiv. Kronofogdemyndighetens verksamhet ska vara effektiv och rättssäker. Utredningen menade att Kronofogdemyndigheten, inte på ett liknande sätt som socialtjänsten, på detaljnivå ska ta ställning till enskildas behov. Därför ansågs det nödvändigt att reglerna för normal- och förbehållsbelopp vid löneutmätning är enklare att förutse och tillämpa än de som gäller för försörjningsstöd. Utsökningsutredningen ansåg samtidigt att det kunde finnas vissa fördelar med att två statliga system, som båda i grunden handlar om att försäkra enskilda en skälig levnadsnivå, använde samma grundbelopp. Ett harmoniserat system kan vara enklare att förstå och även uppfattas som mer rättvist. Men utredningen menade att nackdelarna övervägde den fördelen.¹⁰⁵ Som framgår tidigare i detta avsnitt gjordes ingen anpassning av reglerna, bortsett från att beloppen sattes så att de skulle vara högre än Socialstyrelsens vägledande norm för det som då kallades socialbidrag.

Det finns likheter men också skillnader mellan riksnorm och försörjningsstöd, skälig levnadsnivå i andra grundskydd samt normalbeloppet

Gemensamt för ersättningsarna ekonomiskt bistånd, äldreförsörjningsstöd, skäligt bostadstillägg och för konstruktionen med förbehållsbelopp (minimibelopp respektive normalbelopp) är att de ska bidra till att trygga en grundläggande försörjning, och att kostnaden för boendet ersätts i särskild ordning.

¹⁰⁵ SOU 2016:81 Ett modernare utsökningsförfarande. Betänkande av Utsökningsutredningen.

Riksnormen ska dock täcka en mindre del av behoven utöver boendet än de övriga ersättningarna och beloppen. Riksnormen är också mer detaljerad, och byggs upp av ett antal kostnadsposter. Dess nivå bestäms av summan av de ingående kostnadsposterna. För övriga ersättningar och minimibeloppet bestäms i stället totala belopp som andelar av prisbasbeloppet. Även normalbeloppet bestäms som ett totalbelopp. Vidare ger riksnormen och försörjningsstödet i övrigt utrymme för individuell behovsprövning, vilket inte gäller inom de övriga förmånerna. Försörjningsstödet konstruktion med de skäligena kostnaderna utanför riksnormen möjliggör också att biståndsmottagare i större utsträckning får bistånd motsvarande den faktiska kostnaden i stället för en uppskattad kostnad.

Nivån på beloppen varierar i relation till varandra och till motsvarande belopp enligt Konsumentverkets hushållskostnader

Lagstiftaren har uttalat att äldreförsörjningsstödet och förbehållsbeloppet vid utmätning bör vara högre än *försörjningsstödet*.¹⁰⁶ Eftersom riksnormen bara utgör en andel av försörjningsstödet innebär det följaktligen att beloppen i dessa grundskydd ska vara högre än riksnormen. För att kunna jämföra de olika beloppen med varandra har ett belopp för försörjningsstödet beräknats som, utöver kostnader enligt riksnormen, även inkluderar kostnader för hushållsel, vatten och avlopp samt hemförsäkring (se tabell 8.7). Som kostnader för de senare har Konsumentverkets belopp använts.¹⁰⁷

Beloppen i de olika grundskydden kan också relateras till Konsumentverkets kostnadsbelopp. Dessa ska vara rimliga, men oberoende av hushållets inkomst (se vidare avsnitt 8.5.1). Baserat på Konsumentverkets kostnadsbelopp har två belopp beräknats, ett där kostnadsposterna är desamma som i riksnormen och ett där de är desamma som i försörjningsstödet.

Av tabell 8.7 framgår att beloppen enligt Konsumentverket är högre än de i grundskydden. Det gäller även för beloppet som endast motsvarar det som ska täckas av riksnormen. Äldreförsörjningsstödet

¹⁰⁶ Prop. 1994/95:49 Reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten, s. 62 och 63.

¹⁰⁷ De faktiska kostnaderna för dessa poster kan vara både lägre och högre. Personer med försörjningsstöd har också rätt till ersättning för skäligena kostnader för medlemsavgift i arbetslöshetskassa och fackförening och arbetsresor, vilket inte beaktas här. Dessutom kan personerna få ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt.

(och skäligt bostadstillägg) med de antaganden som görs är högre än försörjningsstödet, medan normalbeloppet är lägre än försörjningsstödet.

Tabell 8.7 Månadsbelopp för ensamstående och sammanboende 2024

Beloppen anges i kronor per person, skalfördel i procent

	Ensam- stående	Samman- boende	"Skalfördel"
Riksnormen	5 030	4 105	123 %
Försörjningsstöd (se anmärkningen)	6 510	5 415	120 %
Normalbelopp	6 090	5 031	121 %
Minimibelopp	7 062	5 762	123 %
Äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg	7 333	5 899	124 %
Konsumentverkets belopp			
a) motsvarande riksnormens innehåll	7 680	6 950	111 %
b) motsvarande försörjningsstödet innehåll	8 430	8 030	105 %

Anm.: Vid beräkningen av försörjningsstödet har Konsumentverkets kostnader för el, vatten och hemförsäkring (för mellanstor stad) använts då dessa inte ingår i riksnormen.

Källor: Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, socialtjänstförordningen, socialförsäkringsbalken och utredningens beräkningar.

Samtliga ersättningar, och förbehållsbelopp, är konstruerade så att levnadskostnaderna är högre för en ensamstående än för en sammanboende. Det återspeglar att det finns så kallade skalfördelar av att kunna dela på fasta kostnader, som exempelvis för hemförsäkring. Av tabell 8.8 framgår att skillnaden mellan ensamstående och sammanboende är mindre enligt Konsumentverkets belopp än för de övriga.

Riksnormen motsvarar för ensamstående 65 procent av motsvarande kostnader enligt Konsumentverket. För sammanboende är motsvarande andel något lägre, 59 procent. Försörjningsstödet andel av Konsumentverkets motsvarande belopp är högre, 77 procent för ensamstående. Äldreförsörjningsstödet, det särskilda bostadstillägget, och minimibeloppet täcker en något högre andel än vad försörjningsstödet gör. Normalbeloppet täcker däremot en mindre andel.

Tabell 8.8 Grundskyddens belopp jämfört med motsvarande belopp enligt Konsumentverket

Andel i procent

Jämförelse med Konsumentverkets motsvarande belopp	Ensamstående	Sammanboende
Riksnormen	65	59
Försörjningsstöd	77	67
Normalbelopp	72	63
Minimibelopp	84	72
Äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg	87	73

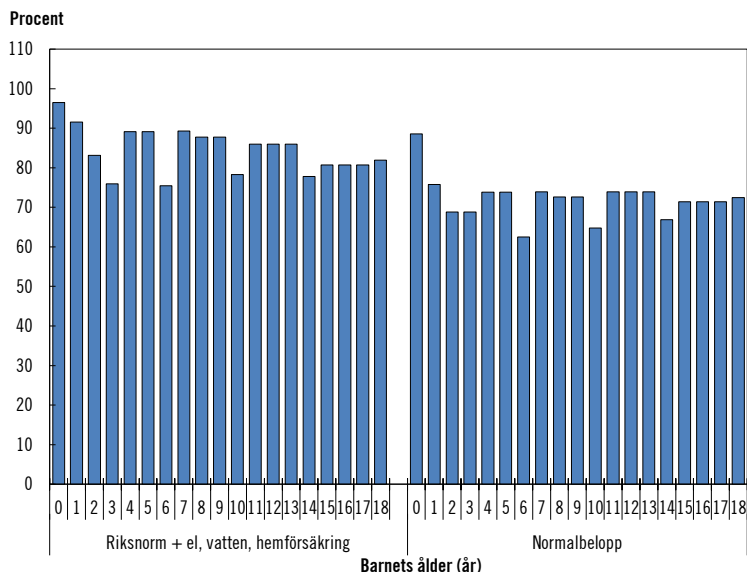
Källor: Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, socialtjänstförordningen, socialförsäkringsbalken och utredningens beräkningar.

För barn ligger beloppen närmare Konsumentverkets referensvärden än de gör för vuxna

Det är bara försörjningsstödet och normalbeloppet som avser att täcka kostnader för eventuellt hemmavarande barn. För att kunna uppskatta beloppen för barn enligt försörjningsstödet och Konsumentverket har utredningen beräknat dem som summan av den personliga kostnaden och den genomsnittliga ökningen av den gemensamma kostnaden för 2–4 personer. Riksnormen, normalbeloppet och Konsumentverket använder olika åldersindelningar. I figur 8.7 redovisas därför varje ålder separat.

För barn motsvarar försörjningsstödet och normalbeloppet för de flesta åldrar en större andel av Konsumentverkets belopp än de gör för vuxna. Profilen är relativt likartad, men försörjningsstödet andel är något större. Andelen varierar för olika åldrar och är störst för de allra yngsta. För några åldrar (3, 6, 10 och 14 år) ligger andelen relativt lågt. Det förklaras sannolikt av att Konsumentverket ändrat ålderskategorier och räknat om livsmedelskostnaderna.

Figur 8.7 Normalbeloppets och försörjningsstödet belopp som andel av motsvarande belopp enligt Konsumentverket efter barnets ålder



Anm.: Försörjningsstödet har beräknats som personliga kostnader enligt riksnormen och gemensamma hushållskostnader för el, vatten och avlopp samt hemförsäkring. Barnens del av de gemensamma hushållskostnaderna har beräknats som genomsnittet av den extra kostnaden för 2–4 personer.

Källor: Kronofogdemyndigheten, socialtjänstförordningen och utredningens beräkningar.

Beloppen förändras med prisutvecklingen och genom politiska beslut

Beloppen i grundskydden följer prisutvecklingen, men på lite olika sätt. Äldreförsörjningsstödet, särskilt bostadstillägg och minimibeloppet följer prisbasbeloppet (som baseras på förändringen i konsumentprisindex mellan juni innevarande år och juni föregående år) och normalbeloppet skrivs upp med förändringen i konsumentprisindex mellan november månad närmast föregående år och 2020. Riksnormen har i praktiken ofta skrivits upp med en prognos för konsumentprisindex, även om uppräkningsen enligt regelverket ska baseras på officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion (se avsnitt 8.4.1). Inom samtliga grundskydd har belopp genom politiska beslut höjts mer än vad som motiverats av prisutvecklingen, vilket har bidragit till standardhöjningar.

8.5.3 Prognos för prisutvecklingen har vissa brister om riksnormens reala värde ska bevaras

Riksnormen har i praktiken allt oftare kommit att skrivas upp med hjälp av en prognos för konsumentprisindex.¹⁰⁸ Konsumentprisindex är ett index som visar den genomsnittliga prisutvecklingen för hushållens *totala* konsumtion av varor och tjänster. Denna konsumtion är inte representativ för den baskonsumtion som anges av riksnormen. Det reala värdet av riksnormen kan därför bli högre, eller lägre, än den skulle bli om justeringen görs utifrån den prisförändring som sker för riksnormens olika poster.

Hushållens totala konsumtion ligger till grund för prismätningen i konsumentprisindex

Konsumentprisindex mäter prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen (se faktaruta Konsumentprisindex senare i avsnittet). Konsumtionen beskrivs i termer av en konsumentkorg som ska representera hushållens faktiska konsumtion. De varor och tjänster som ingår kan aggregeras till olika varu- och tjänstegrupper. Prisutvecklingen för dessa grupper beskrivs med delindex till konsumentprisindex.

Den största delen av hushållens faktiska konsumtion består av boende. År 2022 motsvarade boendet 24 procent av hushållens totala konsumtion. Hur hushållens boendekostnad utvecklas får därför stor betydelse för den genomsnittliga prisutvecklingen enligt konsumentprisindex. Den näst största produktgruppen är livsmedel som motsvarade cirka 14 procent av hushållens totala konsumtion 2022.

Prisförändringen över tid skiljer sig ofta åt mellan olika varor och tjänster. Boende är en av de produktgrupper som ökat mest i pris sedan 1998 enligt konsumentprisindex (se figur 8.8). Priserna för post- och teletjänster har däremot sjunkit under flera år.

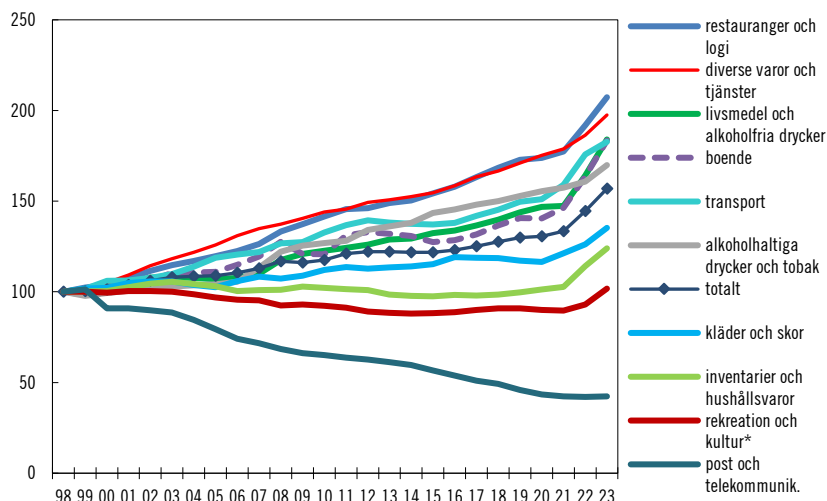
Hur olika varu- och tjänstegrupper påverkar förändringen i konsumentprisindex mellan två år beror dels på hur stor vikt (andel) gruppen har, dels hur stor prisförändringen är för gruppen.

¹⁰⁸ Se avsnitt 8.4.1. Utvecklingen av konsumentprisindex och prisbasbeloppet följer varandra väl. Förändringen i prisbasbeloppet för kommande år bestäms av förändringen i konsumentprisindex juni innevarande år jämfört med konsumentprisindex i juni föregående år.

Figur 8.8 Konsumentprisindex och delindex för varu-/tjänstegrupper 1998–2023

Årsmedeltal

Index 1998=100



Anm.: Grupper enligt COICOP, Classification of individual consumption by purpose. I boende ingår även el och vatten.

Källa: Statistiska centralbyrån och utredningens beräkningar.

Faktaruta: Konsumentprisindex

Konsumentprisindex mäter den generella prisnivån i Sverige. Genom att jämföra konsumentprisindex från olika tidpunkter kan man mäta hur priserna förändras över tid. Konsumentprisindex räknas ut av SCB som hämtar in prisuppgifter på varor och tjänster inom olika kategorier i proportion till hur befolkningen konsumerar dem. Konsumentprisindex mäter alltså den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen.

Konsumtionskorg och vikter

De svenska hushållens konsumtion översätts i en "korg" som innehåller alla de varor och tjänster som hushållen köper under ett år. Den här konsumtionskorgen ligger till grund för aggregering och beräkning av konsumentprisindex. Varje månad samlar SCB in priser för hundratusentals transaktioner på de varor

och tjänster som ingår i konsumentkorgen. Prisindex för allt från wienerbröd, färsk lax till järnvägsresor beräknas sedan och vägs samman med olika vikter till det totala konsumentprisindexet. Vikterna baseras på hur stor andel de olika varorna och tjänsterna står för av de svenska hushållens totala konsumtionsutgifter.

År 2022 omfattade konsumentkorgen 350 produktgrupper som kan aggregeras till 65 undergrupper, och 12 huvudgrupper (exempelvis 01 Livsmedel, 01.1.3 Fisk, respektive 1314 Torsk-filé).

Varu- och tjänstegrupp	Vikt (%)
Boende	24
Livsmedel och alkoholfria drycker	14
Transport	13
Rekreation och kultur	13
Diverse varor och tjänster	8
Inventarier och hushållsvaror	7
Restauranger och logi	6
Kläder och skor	4
Alkoholhaltiga drycker och tobak	4
Hälso- och sjukvård	4
Post och telekommunikationer	3
Utbildning	0

En gång per år uppdateras sammansättningen av de produkter som ingår i korgen och deras vikter. Konsumentkorgen tar på så vis hänsyn till att konsumtionens sammansättning förändras.

Viktuppdateringen baseras i huvudsak på information om konsumtionens fördelning under helåret två år innan. Inför 2021, 2021 och 2023 frångick SCB praxis. Bräkningen justerades så att skiften i hushållskonsumtionen som ägt rum under året före inkluderades. Den ordinarie metoden bedömdes inte kunna ge en representativ fördelning för dessa år då konsumtionsmönstren påverkats kraftigt av pandemin till följd av utbrottet av covid-19.

Bostadspriser och ränteeffekter på konsumentprisindex

I posten boende ingår bland annat hyror, fastighetsskatt, reparationer och räntekostnader. Bostadspriser ingår inte i konsumentprisindex då konsumentprisindex enbart mäter priser på varor

och tjänster som ingår i den totala hushållskonsumtionen. Transaktioner mellan hushållen ingår därmed inte. De räntekostnader som är förknippade med att äga en bostad fångar ändå indirekt upp bostadspriserna.

Konsumentprisindex med fast ränta är ett mått på underliggande inflation och syftar till att ta bort effekten av förändrade räntesatser från konsumentprisindex. I konsumentprisindex med fast ränta håller man hushållens räntesatser för bolån konstanta. De betyder att konsumentprisindex med fast ränta inte påverkas av ändrade räntesatser för hushållens bolån vilket konsumentprisindex gör.

Relationen mellan konsumentprisindex och prisbasbeloppet.

Utifrån konsumentprisindex räknar SCB också ut prisbasbeloppet, vilket är ett belopp som följer det allmänna prisläget. Det används bland annat inom socialförsäkringen (för att värdesäkra förmåner) och inom skattesystemet. Prisbasbeloppet fastställs av regeringen. Prisbasbeloppet kommande kalenderår beräknas genom att använda prisutvecklingen mellan juni innevarande år och juni föregående år. Bastalet 36 396 multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det som prisbasbeloppet avser och prisläget i juni 1997. Det framräknade prisbasbeloppet avrundas till närmaste hundratal kronor.

Anm.: COICOP är en klassificering av individuell konsumtion efter ändamål som utvecklats av FN för att klassificera och analysera individuella konsumtionsutgifter hushåll.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Konsumtionen i konsumentprisindex skiljer sig från den konsumtion som ska täckas av riksnormen

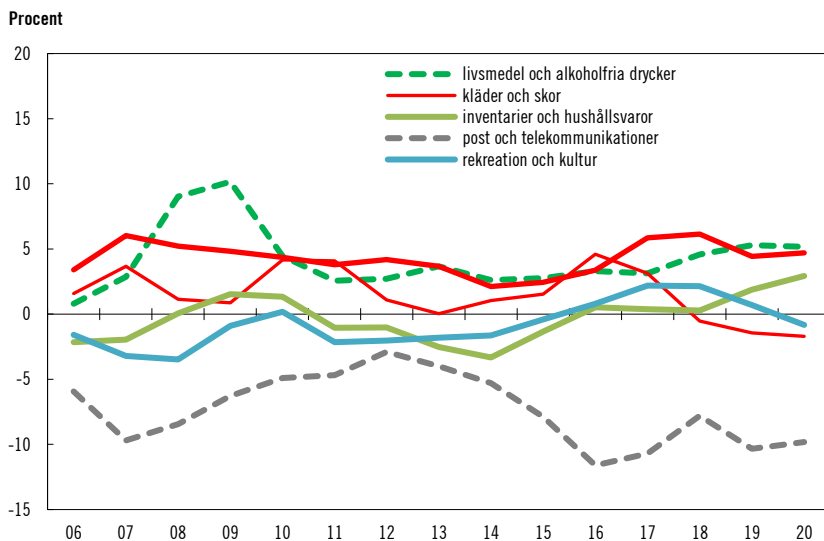
Riksnormen motsvarar bara en del av den konsumtion som ingår i konsumentprisindex. Kostnader för boendet ligger exempelvis utanför riksnormen. Annan konsumtion som inte täcks av riksnormen är den som ligger inom huvudgrupper som restaurangbesök, alkohol och tobak och transport.

Vidare ska riksnormen täcka en skälig konsumtion. Det innebär att de dyraste alternativen av varor och tjänster inte omfattas. Inte

heller omfattas exempelvis husdjur, semester, presenter. I hushållens totala konsumtion ingår dock den typen av konsumtion.

Av konsumentprisindex tolv huvudgrupper motsvarar åtminstone sex av dem delar av den konsumtion som ska täckas av riksnormen. Den årliga förändringen i delindexen för dessa grupper framgår av figur 8.9. Priserna för livsmedel samt kläder och skor har ökat varje år 2006–2020. För inventarier och hushållsvaror samt rekreation och kultur har priserna minskat vissa år, och ökat andra år. Kostnader för post- och telekommunikation har minskat under hela perioden.

Figur 8.9 Årlig förändring i delindex för huvudgrupper i konsumentprisindex som delvis motsvarar konsumtion som täcks av riksnormen

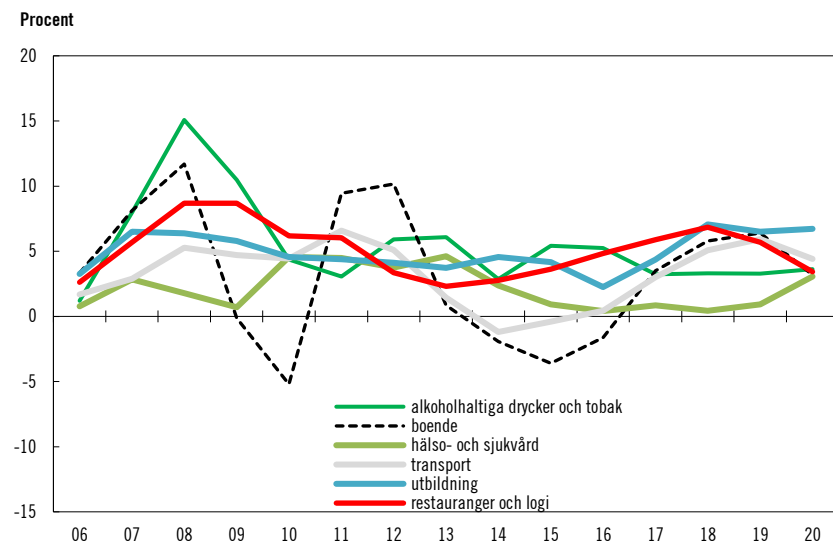


Källa: Statistiska centralbyrån och utredningens beräkningar.

För de övriga sex huvudgrupperna har prisökningarna generellt varit högre (se figur 8.10.). Priserna för boende har varierat kraftigt över tid och periodvis minskat.

Sammanlagt indikerar detta att en uppräknings av riksnormen med en prognos för konsumentprisindex över tid kan ha inneburit en större uppräknings än om man skrivit upp med prisförändringen för den konsumtion som ska täckas av riksnormen.

Figur 8.10 Årlig förändring i delindex för huvudgrupper i konsumentprisindex som motsvarar konsumtion som inte täcks av riksnormen



Sammansättningen av olika kostnadsposter skiljer sig tydligt åt mellan konsumentprisindex och riksnormen. Livsmedel står för en betydande andel av konsumtionen enligt de kostnadsposter som täcks av riksnormen. Hur stor andelen är beror på hushållets sammansättning, men varierar mellan 49 och 55 procent för olika hushållstyper.¹⁰⁹ Av hushållens totala konsumtion utgör livsmedel enbart 14 procent. Sett till den totala konsumtionen är det i stället boendet som har den största vikten.

¹⁰⁹ Livsmedelsandelarna har beräknats baserat på Konsumentverkets kostnadsposter för de typhushåll som redovisas i detta avsnitt (se avsnitt 8.4). Beloppen för riksnormens olika poster framgår inte längre av socialtjänstförordningen.

Vissa år fungerar uppräkningsmetoden baserat på prognos för konsumentprisindex dåligt om syftet är att bevara riksnormens reala värde

Av figur 8.9 och figur 8.10 framgår att prisförändringarna skiljer sig åt mellan åren och för olika produktgrupper. Sett över tid har priserna för både livsmedel och boende ökat, och ökningen har varit större än den genomsnittliga prisökningen enligt konsumentprisindex (se figur 8.8). Prisutvecklingen för boende har dessutom varierat kraftigt över tid. Detta indikerar att en uppskrivning av riksnormen kan ha inneburit att det reala värdet av riksnormen har höjts genom en framskrivning som baseras på utvecklingen av den allmänna prisutvecklingen. Enstaka år kan det dock ha påverkat åt olika håll. Exempel på två år då det troligen har fungerat mindre väl för att bevara det reala värdet är 2009 och 2011. År 2009 ökade livsmedelspriserna med 10 procent medan priset för boende i princip var oförändrat. Prisförändringen i konsumentprisindex var därför sannolikt mindre än den prisförändring som skedde för den konsumtion som ska täckas av riksnormen. Det reala värdet av riksnormen torde därför ha minskat 2009 jämfört med året innan, allt annat lika. År 2011 ökade priset för boende med 9,4 procent och livsmedelspriserna med 2,7 procent. En uppräkningsmetoden med konsumentprisindex innebar troligen en höjning av det reala värdet av riksnormen. Jämförelserna är grova, men visar på att prognoser för konsumentprisindex kan vara olämpliga att använda för att bevara det reala värdet av riksnormen.

Utvecklingen av riksnormen om uppräkningsmetoden hade gjorts med delindex

Utredningen har gjort enkla beräkningar för att få en bild av hur riksnormen skulle ha utvecklats om den från 1998 fram till 2022 hade räknats upp med mer relevanta delindex. Det kan ge en indikation på hur riksnormens reala värde har utvecklats. Beloppen jämförs med om riksnormen i stället hade räknats upp med konsumentprisindex. Därmed ges också en bild av hur stor betydelse det kan ha haft att inte använda delindex vid framskrivningen.

Det finns inga index som är speciellt anpassade för riksnormen. I stället har Statistiska centralbyråns olika del-konsumentprisindex använts. Som framgått tidigare i avsnittet ingår all typ av konsum-

tion i detta delindex, inte bara den baskonsumtion som riksnormen avser. Sett över en längre tidsperiod har givetvis också innehållet i konsumentvarukorgen förändrats. Vilka index som använts för de olika kostnadsposterna framgår av tabell 8.9.

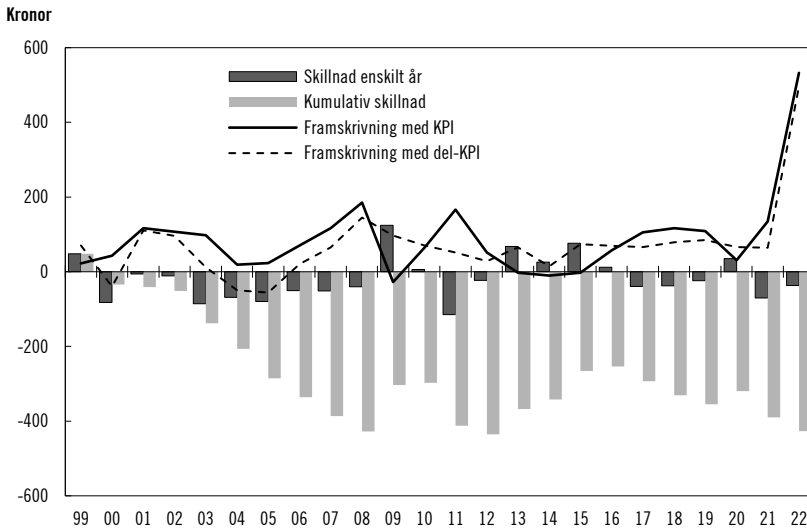
Beräkningarna är gjorda för kostnadsposterna som gällde för ensamstående utan barn. Riksnormens sammansättning varierar mellan åldrar och hushållstyper. Utredningen bedömer dock att det har relativt liten betydelse när syftet är att belysa betydelsen av olika index.¹¹⁰

Relativt liten skillnad på riksnormens nivå om delindex används i stället för konsumentprisindex vid framskrivningen

För att grovt illustrera vilken betydelse det kan ha om riksnormens nivå skrivs fram med konsumentprisindex eller med delindex inom konsumentprisindex har 1998 års kostnadsposter för en ensamstående utan barn räknats om för varje år fram till och med 2022. Av figur 8.11 framgår att det varierar mellan åren vilken framskrivning som skulle ha gett högst riksnormsbelopp. Framskrivning med konsumentprisindex skulle ha gett ett högre belopp något oftare än om framskrivning gjordes med delindex. För varje enskilt år skulle skillnaden vara relativt liten. Den kumulativa skillnaden skulle dock vara något större. Totalt sett skulle riksnormen vara något lägre 2022 om den skrivits fram med delindex, drygt 400 kronor motsvarande 6 procent.

¹¹⁰ För de yngsta barnen utgör hygien en liten andel och livsmedel en stor andel medan det motsatta gäller för de äldre och vuxna. Dessa har dock likartad utveckling i delindex av konsumentprisindex. För ensamstående utgör media en relativt större andel av de så kallade gemensamma hushållskostnaderna. Men de utgör totalt en relativt liten andel av det totala riksnormsbeloppet.

Figur 8.11 Förändring i riksnormens belopp för en ensamstående utan barn beräknat med konsumentprisindex respektive delindex för kostnadsposterna 1998–2022



Anm.: Av tabell 8.9 framgår vilka delindex som använts för att skriva fram kostnadsposterna som sammantaget ger riksnormens belopp.

Källor: Statistiska centralbyrån, 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen och utredningens beräkningar.

Riksnormens sammansättning kan förändras om delindex av konsumentprisindex används

Betydelsen av valet av framskrivningsindex för riksnormens sammansättning kan grovt illustreras genom att jämföra sammansättningen som den skulle ha sett ut om respektive kostnadsposterna skrivits fram med mer relevanta delindex av konsumentprisindex. Skulle framskrivningen göras med konsumentprisindex hade kostnadsposternas andel av riksnormen inte förändrats. Mellan 1998 och 2022 ökar livsmedel från 48 till 58 procent och medier minskar från 10 till 3 procent (se tabell 8.9). Det blir i stort sett samma resultat om man stannar vid 2020.

Tabell 8.9 Riksnormens sammansättning för ensamstående utan barn 1998 respektive 2022 om kostnadsposterna räknats upp med delindex av konsumentprisindex

Andelar i procent

	Del-index (COICOP)	2022, basår 1998=1	1998	2022
Livsmedel, alla måltider	01	1,64	48	58
Kläder/skor	03	1,26	19	18
Fritid/lek	09	0,93	13	9
Hygien	12.1	1,74	8	10
Förbrukningsvaror	5.6	1,39	2	2
Dagstidning, telefon, tv-licens	08	0,42	10	3
Summa			100	100

Källor: 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen, Statistiska centralbyrån och utredningens beräkningar.

Uppskattning av riksnormens fasta värde 2022 jämfört med 1998 och 2011

Utvecklingen av riksnormen för olika typer av hushåll redovisas i avsnitt 8.4. Eftersom fastprisberäkningen är gjord med konsumentprisindex kan resultaten inte tolkas som utvecklingen av det reala värdet av riksnormen. Som framgår följde riksnormens belopp efter 1998 inledningsvis Konsumentverkets underlag, och har därefter oftast skrivits fram med prognos för konsumentprisindex, samtidigt som en del kostnadsposter genom att politiska prioriteringar har höjts för olika grupper.

För att få en bild som ligger närmare hur det fasta värdet av riksnormen kan ha förändrats, och därmed standardförändringen, har utredningen jämfört de faktiska beloppen för 2022 med de belopp som skulle gälla om 1998 års riksnorm skrivits fram med mer relevanta delindex inom konsumentprisindex. De illustrativa beräkningarna har även gjorts baserat på 2011 års riksnorm, dvs. senaste året med redovisning av beloppen för kostnadsposterna.

Beloppen för personliga kostnader förefaller att i fast värde ha ökat för barn, men minskat för vuxna beräknat med delindex för kostnadsposterna (se tabell 8.10). Beloppen för gemensamma hushållskostnader är tydligt högre för alla. Den största ökningen i gemensamma hushållskostnader har ensamstående utan barn fått, vilket med god marginal kompenserar för den något lägre nivån på deras

personliga kostnader. Övriga vuxna (ensamstående med barn och sammanboende med och utan barn) har i ett individperspektiv också fått en standardhöjning när de (minskade) beloppen för personliga och gemensamma hushållskostnader summeras. Barnens standard har ökat tydligt, både beloppen för barns personliga och gemensamma hushållskostnader har ökat. Störst är standardhöjningen för barn i skolåldern.

Tabell 8.10 Personliga och gemensamma hushållskostnader per person 2022 jämfört med 1998 och 2011

Belopp i kronor omräknat till 2022 års priser med delindex inom KPI

	2022	2022 jämfört med 2011		2022 jämfört med 1998	
	Kronor	Procent	Procent	Kronor	Procent
Personliga kostnader					
Under 1 år	2 220	187	8	270	12
1–2 år	2 480	189	8	270	11
3 år	2 210	356	16	530	24
4–6 år	2 480	218	9	417	17
7–10 år	3 110	588	19	888	29
11–14 år	3 580	675	19	930	26
15–18 år	4 040	750	19	1 022	25
19–20 år	4 070	744	18		
Ensamstående	3 210	-288	-9	-222	-7
Sammanboende	2 900	-238	-8	-176	-6
Gemensamma hushållskostnader					
1 person	1040	384	37	724	70
2 personer	575	205	36	380	66
3 personer	483	158	33	322	67
4 personer	410	132	32	274	67
5 personer	378	124	33	252	67
6 personer	357	114	32	244	69
7 personer	330	103	31	226	68

Anm.: Den relativa förändringen är uttryckt i relation till 2022 års värden. För barn- och ungdomsför-säkring, som infördes som en egen post 2003, finns inget lämpligt delindex inom konsumentprisindex och i stället har medelvärdet för delindex för barn och unga använts.

Källa: Socialstyrelsen¹¹¹, Statistiska centralbyrån och utredningens beräkningar.

¹¹¹ Socialstyrelsen (2009) Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005 och Socialstyrelsen (2023). Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2023.

8.6 Riksnormen och dagens konsumtionsmönster

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur de kostnadsposter som ingår i riksnormen motsvarar faktiska konsumtionsmönster. Ett konsumtionsmönster kan beskrivas i termer av vilka varor och tjänster som konsumeras och kostnaden eller priset för denna konsumtion.

I detta avsnitt redogörs först för olika undersökningar som skulle kunna användas för att studera konsumtionsmönster. Därefter jämförs riksnormen med det konsumtionsmönster som anges av Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader.

8.6.1 Konsumtionsmönster och möjliga dataunderlag

Hushållens konsumtion kan mätas genom att studera varor och tjänster i en så kallad konsumentkorg. Detta gör SCB årligen för hushållens *totala* konsumtion (se avsnitt 8.5.3). Denna konsumentvarukorg ligger till grund för beräkningen av den allmänna prisnivån och dess utveckling. Ju större del av inkomsterna hushållen lägger på en viss vara eller tjänst desto högre vikt får den i beräkningen av konsumentprisindex. Genom att följa hur sammansättningen av denna konsumentkorg förändras över tid kan man få en bild av hur konsumtionsmönstret i samhället förändrats över tid.¹¹²

Även Konsumentverket publicerar kostnadsberäkningar för hushållens konsumtion (se avsnitt 8.5.1). Konsumentverkets beräkningar utgår från vad som vanligtvis behövs för att leva ett bra vardagsliv oberoende av hushållets inkomst. Myndigheten genomför både kvantitativa och kvalitativa undersökningar för att få en bild av vad som kan anses utgöra ett basbehov inom olika områden. Konsumentverkets kostnadsberäkningar för hushållens konsumtion anpassas över tid efter vad som kan anses vara en rimlig konsumtion.

SCB genomför vissa år undersökningar av hushållens utgifter. Syftet är att beskriva hushållens utgifter för olika varor och tjänster för olika hushållsgrupper, bland annat hushåll med höga eller låga inkomster. Statistiken ska spegla både storleken på hushållens utgifter och hur utgifterna fördelas över ett antal olika varu- och

¹¹² Statistiska centralbyrån (2020) KPI-korgen ur ett historiskt perspektiv.

tjänstekategorier.¹¹³ Den senaste undersökningen genomfördes 2021 och innebär en ny metod för att samla in data, vilket enligt SCB medfört att 2021 års insamling är behäftad med en osäkerhet. Undersökningen är en urvalsundersökning med ett relativt stort bortfall, vilket också bidrar till osäkerhet, särskilt när resultaten redovisas för delgrupper.

8.6.2 Jämförelse mellan riksnormen och Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader

Utredningen bedömer att den mest relevanta redovisningen av konsumtionsmönster är den som kan ges av Konsumentverkets beräkningar av hushållens baskonsumtion. Utredningen konstaterar också att Konsumentverkets redovisning av hushållens kostnader har en historisk koppling till riksnormen. Det är dock inte hushållens faktiska konsumtionsmönster som återges, eftersom det görs ett antal antaganden om önskvärd konsumtion. Den faktiska konsumtionen återspeglas bättre av SCB:s konsumentkorg. Men där ingår även sådan konsumtion som inte ska täckas av riksnormen, vilket gör en jämförelse med riksnormen mindre relevant. Utredningen bedömer att kvaliteten i undersökningen om hushållens utgifter inte är tillräcklig för att kunna analysera låginkomsthushållens konsumtionsmönster.

Konsumtionsmönster enligt dagens riksnorm behöver uppskattas

Möjligheten att beskriva vilket konsumtionsmönster dagens riksnorm kan motsvara försvåras av att beloppen för kostnadsposterna inte längre anges. Från och med 2012 fördelas inte de personliga kostnaderna på livsmedel, kläder och skor, lek och fritid samt hygien och hälsa. Inte heller fördelas de gemensamma hushållskostnaderna på förbrukningsvaror samt dagstidning och telefon. Utredningen har därför uppskattat beloppen för riksnormens kostnadsposter genom att anta att respektive kostnadsposts andel av personliga respektive gemensamma hushållskostnader är lika stor 2024 som de var 2011.

¹¹³ Statistiska centralbyrån (2022) Kvalitetsdeklaration: Hushållens utgifter.

Gemensamma hushållskostnader

Riksnormens kostnadsposter för gemensamma hushållskostnader består av förbrukningsvaror respektive dagstidning och telefon. Motsvarande poster för Konsumentverket är förbrukningsvaror respektive medier. I medier ingår kostnad för dagstidning och kostnad för abonnemang för mobiltelefon men även bredband och streaming-tjänster med mera.

Av tabell 8.11 framgår att de uppskattade beloppen för riksnormens kostnadsposter ligger under Konsumentverkets referensvärden både vad gäller förbrukningsvaror och dagstidning och telefon/medier. Både i kronor och procentuellt är skillnaden störst vad gäller kostnad för dagstidning och telefon jämfört med medier. Förklaringen är naturligtvis att Konsumentverket inkluderar fler varor och tjänster i motsvarande post. Skillnaderna mellan posterna återspeglar den förändring som skett i samhället vad gäller konsumtion av digitala tjänster.

Tabell 8.11 Uppskattade belopp enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde för gemensamma hushållskostnader 2024

Kronor

Antal personer	Förbrukningsvaror			Dagstidning och telefon/medier		
	Riksnorm	Referensvärde	Skillnad	Riksnorm	Referensvärde	Skillnad
1	152	160	8	1 078	1 600	522
2	177	210	33	1 183	1 850	667
3	314	320	6	1 406	2 080	674
4	352	370	18	1 598	2 330	732
5	410	450	40	1 830	2 530	700
6	489	520	31	2 051	2 730	679
7	522	570	48	2 208	3 050	842

Anm.: För riksnormen har beloppen för gemensamma hushållskostnader fördelats på förbrukningsvaror respektive dagstidning och telefon baserat på kostnadsposternas andel 2011.

Källa: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Personliga kostnader

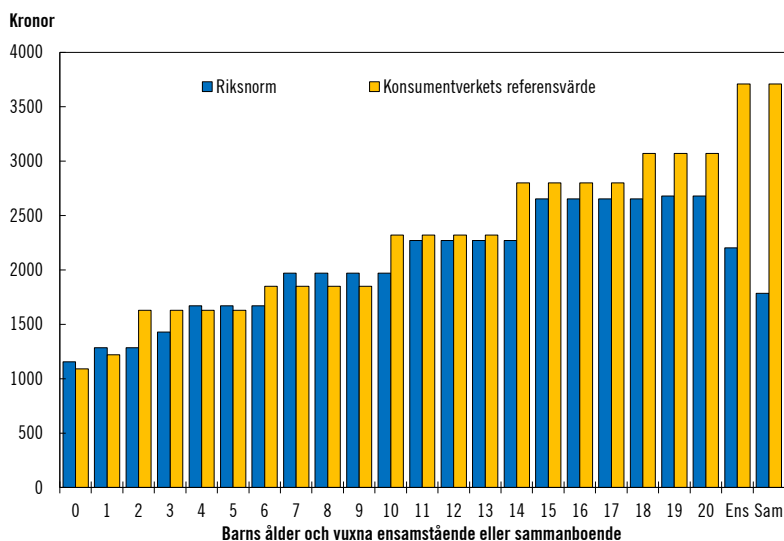
Hur stor del av kostnaden för personliga behov som ligger på var och en av kostnadsposterna varierar mellan åldersgrupper. Dessutom används olika åldersindelningar i riksnormen respektive i Konsumentverkets redovisning. För att kunna göra jämförelser har belopp

och referensvärden därför beräknas för alla åldrar 0 till 20 år. Vidare har ensamstående och sammanboende vuxna olika belopp för personliga kostnader enligt riksnormen. Konsumentverkets referensvärden för livsmedel och individuella kostnader gör ingen skillnad mellan ensamstående och sammanboende, men varierar mellan vuxna i olika åldersgrupper. Jämförelsen för vuxna görs därför för ensamstående respektive sammanboende vuxen i åldern 40 år.

Livsmedel

Kostnaden för livsmedel ökar med åldern för barn och unga, både enligt det uppskattade beloppet enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde (se figur 8.12). För vuxna är referensvärdet högre för vuxna än för ungdomar, vilket förklaras av att barn och unga antas äta lunch i skolan. Det uppskattade beloppet för livsmedelskostnaden enligt riksnormen är trots detta betydligt lägre för vuxna än för ungdomar.

Figur 8.12 Uppskattat belopp för livsmedel enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde för livsmedel 2024



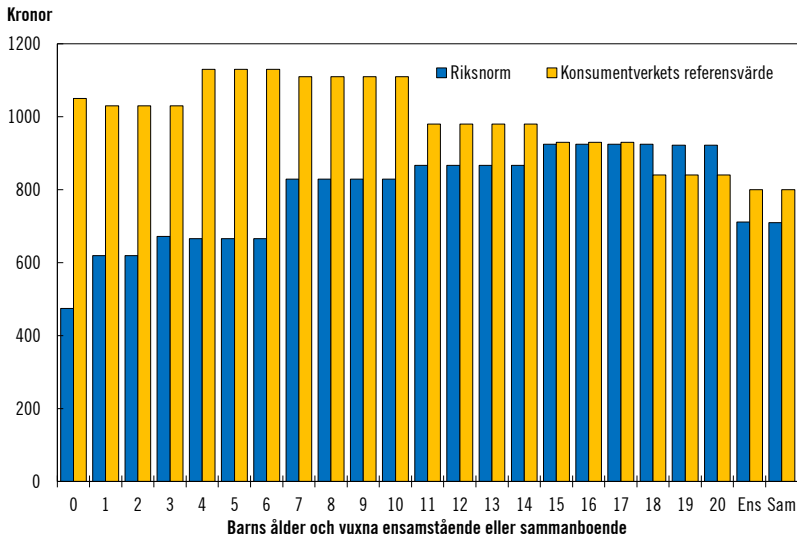
Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda livsmedelskostnadens andel av den personliga kostnaden som gällde 2011. I riksnormen för barn i skolåldern antas barnen äta lunch i skolan och därför används referensvärden förutom lunch på vardagar för åldersgruppen 7–20 år. Konsumentverkets referensvärde för det yngsta barnet avser barn åldern 6–11 månader.

Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Kläder och skor

Enligt det uppskattade beloppet för kläder och skor enligt riksnormen ökar kostnaden med åldern för barn och unga (se figur 8.13). Enligt Konsumentverkets referensvärde minskar kostnaden däremot generellt med åldern (bortsett från barn under fyra år). För de yngre barnen är Konsumentverkets referensvärde betydligt högre än det beräknade beloppet för riksnormen.

Figur 8.13 Uppskattat belopp för kläder och skor enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde för kläder och skor 2024



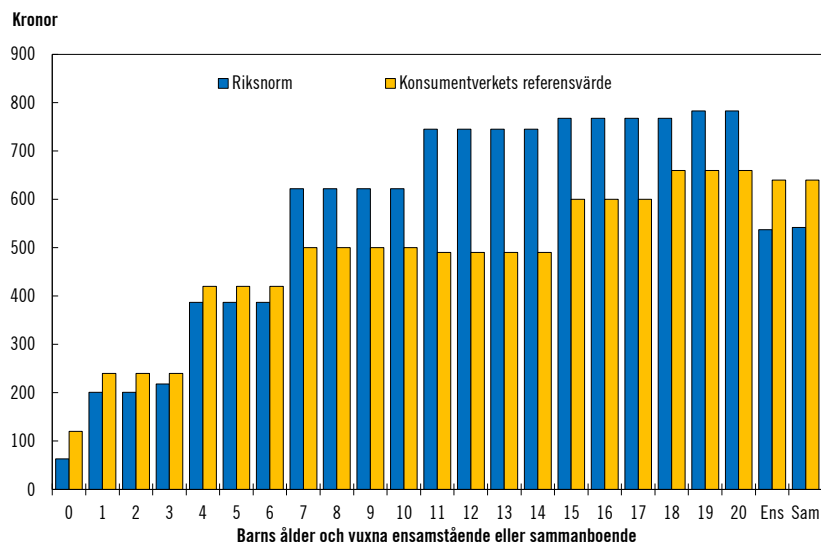
Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnaden för kläder och skor som andel av den personliga kostnaden som gällde 2011.

Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Lek och fritid

Kostnaden för lek och fritid ökar med åldern för barn och unga, både enligt det uppskattade beloppet för riksnormen och Konsumentverket referensvärde (se figur 8.14). För barn och unga i skolåldern är det uppskattade beloppet för lek och fritid enligt riksnormen högre än Konsumentverket referensvärde. För vuxna är referensvärdet marginellt lägre än för de äldsta ungdomarna. För vuxna ligger det uppskattade beloppet enligt riksnormen däremot betydligt lägre än för de äldsta ungdomarna.

Figur 8.14 Uppskattat belopp för lek och fritid enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde för fritid och lek 2024



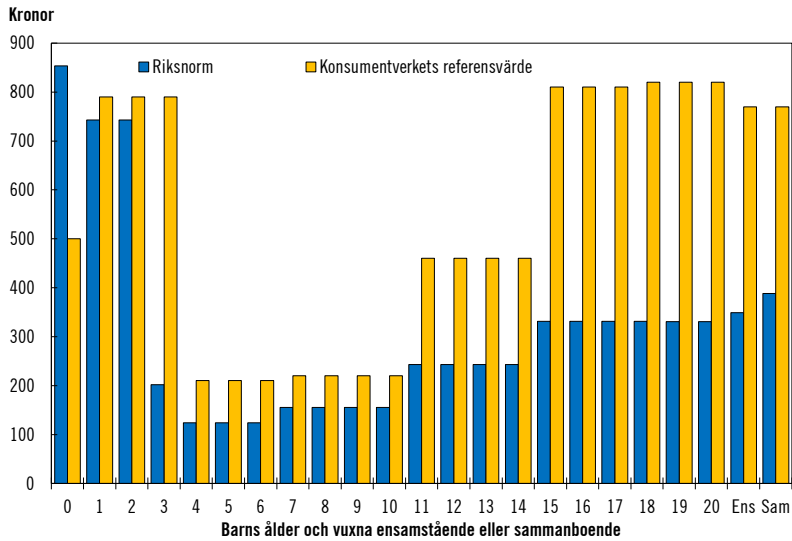
Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnaden för lek och fritid som andel av den personliga kostnaden som gällde 2011.

Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Hygien och hälsa

Kostnaden för hygien och hälsa är allra störst för de yngsta barnen och minst för barn i åldern 4–10 år, både enligt det uppskattade beloppet enligt riksnormen och enligt Konsumentverkets referensvärde (se figur 8.15). Skillnaden mellan det uppskattade beloppet och referensvärdet är störst för 4-åringar och de som är över 14 år.

Figur 8.15 Uppskattat belopp för hygien och hälsa enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde för personlig hygien 2024



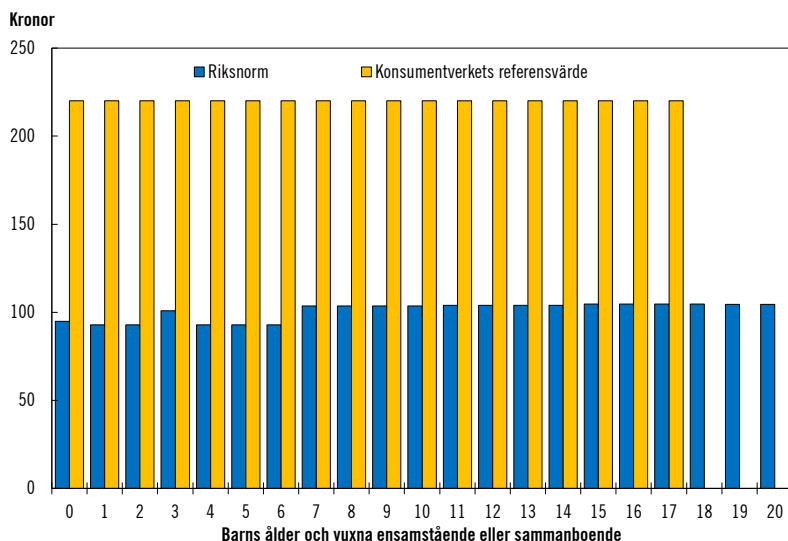
Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnaden för hygien och hälsa som andel av den personliga kostnaden som gällde 2011. Konsumentverkets referensvärde för 18–23 åringar beaktar att de har fri tandvård.

Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Barn- och ungdomsförsäkring

Barn- och ungdomsförsäkring är inte en egen kostnadspost i riksnormen enligt socialtjänstlagen. Men den redovisades som en egen post 2011. Som framgår av figur 8.16 ligger Konsumentverkets referensvärde högre än beräknade beloppet enligt riksnormen.

Figur 8.16 Uppskattat belopp för barn- och ungdomsförsäkring enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde för barn- och ungdomsförsäkring 2024



Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnaden för barn- och ungdomsförsäkring som andel av den personliga kostnaden som gällde 2011.

Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Skillnaden mellan uppskattade belopp för riksnormen och Konsumentverkets referensvärden ökar med åldern och är störst vad gäller livsmedel

I figur 8.17 ges en översiktlig bild av skillnaderna mellan de uppskattade beloppen för riksnormen och Konsumentverkets referensvärden. Konsumentverkets referensvärden är generellt högre än de uppskattade beloppen för riksnormen. Undantag är lek och fritid för barn i skolåldern, och hygien och hälsa för barn under ett år.

För vuxna och för de äldre barnen gäller generellt att beloppen för livsmedel är högre enligt Konsumentverkets referensvärden än enligt det beräknade beloppet för livsmedel. Det kan noteras att skillnaden är särskilt stor för barn i åldrarna 3, 6, 9 och 14 år. Detta kan förklaras av att Konsumentverket ändrade åldersindelning vid en revidering av beräkningen av kostnaden för livsmedel.

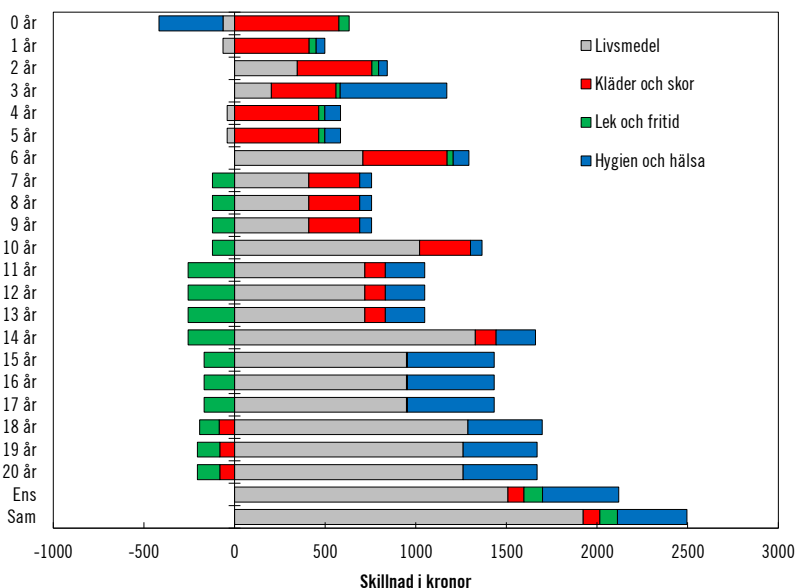
För de yngre barnen är det framför allt beloppen för kläder och skor som är högre enligt Konsumentverkets referensvärden. För de

äldre barnen är beloppen för hygien och hälsa högre enligt Konsumentverkets referensvärden.

Den totala skillnaden är störst för vuxna. Skillnaden är större för sammanboende än för ensamstående, vilket beror på att beloppet för personliga kostnader i riksnormen är högre för ensamstående än för sammanboende medan Konsumentverkets referensvärde är detsamma.

Figur 8.17 Skillnaden mellan de uppskattade beloppen enligt riksnormen och Konsumentverkets referensvärde 2024

Ålder för barn- och unga samt ensamstående respektive sammanboende vuxen



Anm.: Beloppen enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnadsposten andel av personliga kostnader 2011. Positiva värden innebär att Konsumentverkets referensvärde är större än det beräknade beloppet för riksnormen.

Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

8.7 Kommunernas uppfattningar kring riksnormen

I detta avsnitt redovisas kommunernas uppfattning om vilka kostnadsposter som är lämpliga att ingå i riksnormen samt hur de ser på att beloppen för kostnadsposterna publiceras.

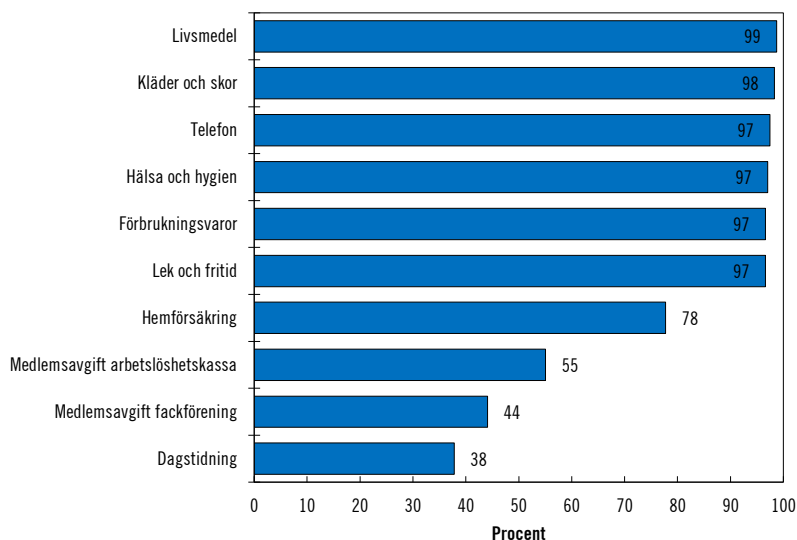
8.7.1 Det finns en bred samsyn kring att dagens kostnadsposter fortsatt bör ingå i riksnormen

Riksnormen ska täcka vanligen återkommande behov. Enligt utredningens kommunenkät anser en stor majoritet (86 procent) att det finns behov av att se över riksnormen så att den i större utsträckning svarar mot andra månatligen återkommande kostnader.

Det finns en bred samsyn bland kommunerna om att de kostnadsposter som redan i dag ingår i riksnormen också fortsatt bör ingå i denna (se figur 8.18). Vad gäller kostnader där bistånd ska ges för skäliga, faktiska kostnader är uppfattningarna bland kommunerna mer blandade. Exempelvis tycker ungefär hälften av kommunerna att kostnader för medlemsavgift i en arbetslöshetskassa bör ingå i riksnormen.

En förhållandevis stor andel av kommunerna anser även att hemförsäkringen skulle kunna ingå i riksnormen. I utredningens kontakt med nätverkskommunerna framkom dock att uppfattningarna i denna fråga skilde sig åt. Några kommuner anser att kostnad för hemförsäkring även fortsatt behöver handläggas utanför riksnormen då det innebär att hushållet vanligtvis behöver visa att det finns en hemförsäkring för att beviljas kostnaden. På så sätt säkerställs att hushållet har detta försäkringsskydd. Samma argument fördes fram även för avgift för medlemskap i arbetslöshetskassa.

Figur 8.18 Andel av kommunerna som anser att kostnadsposten inom försörjningsstödet är lämplig att ingå i riksnormen för att underlätta handläggningen



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Kommunerna fick också frågan om några andra kostnader borde ingå i riksnormen, och de kunde i fritext ange vilka kostnader detta i så fall var. Av de kommuner som valde att svara på frågan angav nästan alla att bredbandskostnaden bör ingå (94 procent). Det finns också ett mindre antal kommuner som anser att kostnader för kollektivtrafik, medicin och läkarvård skulle kunna ingå i riksnormen (5–8 procent av kommunerna).

8.7.2 De flesta kommuner ser ett behov av att beloppen för kostnadsposterna redovisas

Vidare framgår av kommunenkäten att 83 procent av kommunerna ser ett behov av att beloppen för riksnormens olika kostnadsposter redovisas i socialtjänstförordningen. I utredningens kontakt med nätverkskommunerna har framkommit att kommunerna oftast själva beräknar belopp för kostnadsposterna, baserat på de tidigare riksnormsbeloppen, men också med beaktande av Konsumentverkets referensvärden. Kommunerna har påtalat att detta blivit allt svårare

i takt med att skillnaden mellan riksnormen och Konsumentverkets referensvärden har ökat. Några av nätverkskommunerna beskriver också att belopp för de olika kostnadsposterna underlättar när kommunerna bistår med stöd vid rådgivning kring hushållsekonomi. Ett annat skäl för att kommunerna har behov av en uppdelning på delposter är att det förekommer situationer när det endast finns behov av att bevilja vissa delposter, exempelvis när en biståndsmottagare vistas på någon form av boende och till exempel mat ingår i vårdkostnaden.¹¹⁴

8.8 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser avseende uppdraget att föreslå en riksnorm och hur den ska skrivas fram. Utredningens iakttagelser och slutsatser bidrar till utgångspunkterna för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 8.9.

8.8.1 Riksnormens innehåll och struktur har i stort sett varit oförändrad sedan den infördes för 25 år sedan

Riksnormen utgör den del av försörjningsstödet som lagstiftaren bedömt lämplig att schablonisera. Antalet kostnadsposter har minskat från att de vägledande bruttonormerna började redovisas 1985 fram till att riksnormen infördes 1998. Det har över tid lagts större betoning på vilka kostnader som är lämpliga att schablonisera, vilket innebär att mindre vikt lagts på administrativt låga kostnader och personlig integritet.

Efter att riksnormen infördes 1998 har kostnadsposterna i princip varit desamma, och under ett kvarts sekel har det alltså gjorts mycket få revideringar. Även om de angivna posterna i stort sett är desamma så är innehållet i dem inte givet. Konsumtionsmönstren har förändrats över tid, vilket framgår av utvecklingen av både konsumentprisindexets varukorg och Konsumentverkets beräkningar av rimliga hushållskostnader. Detta gäller inte minst det som rymms

¹¹⁴ Se även Malmö Stad (2022) Riksnorm – uppmärksammade behov av modernisering och nationell vägledning, skrivelse till Sveriges kommuner och regioner den 20 september 2022.

inom området post och telekommunikation. Konsumentverkets återkommande översyner har exempelvis gjort att kostnaderna för mobiltelefon, mobiltelefonsamtal och internetuppkoppling lagts till i posterna. Även innehållet i livsmedelskostnader har ändrats, genom nya näringsrekommendationer och större krav på miljöhänsyn. Den standardhöjning som skett i samhället återspeglas också till viss del i konsumtionsmönstren.

Riksnormen ska enligt socialtjänstförordningen grunda sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar.¹¹⁵ Konsumentverkets beräknade hushållskostnader baseras delvis på faktiska konsumtionsmönster och kostnader för denna konsumtion.

När riksnormen infördes 1998 överensstämde strukturen med de budgetposter som ingick i Konsumentverkets redovisning och med de åldersgrupper och hushållstorlekar beloppen redovisades för. Sedan 2012 redovisas inte de olika kostnadsposterna, utan enbart ett belopp för personliga kostnader för olika åldersgrupper och gemensamma hushållskostnader för olika hushållstorlekar. Riksnormens åldersintervaller är desamma som vid införandet medan Konsumentverket under åren har gjort vissa förändringar i sin åldersindelning, vilket bland annat innebär att åldersindelningen för livsmedel och övriga individuella kostnadsposter numera skiljer sig åt.

Utredningen konstaterar att kostnadsposterna i riksnormen inte har uppdaterats samtidigt som samhällsutvecklingen har medfört ändrade konsumtionsmönster.

8.8.2 Försörjningsstödet är lägre än Konsumentverkets motsvarande referensvärde men ungefär i nivå med övriga grundskydd

Försörjningsstödet ska ge en skälig levnadsnivå, och i riksnormen anges skäliga kostnader för ett antal kostnadsposter. För att kunna jämföra försörjningsstödet nivå, inklusive riksnormen, med nivån i andra grundskydd har utredningen gjort beräkningar baserat på schabloniserade antaganden. Syftet är att beakta att det finns vissa olikheter i vilka utgifter de olika systemen ska täcka. Beräkningarna tyder på att försörjningsstödet ligger på ungefär samma nivå som övriga grundskydd som syftar till att trygga en grundläggande försörjning.

¹¹⁵ 2 kap. 1 § socialtjänstförordning.

Försörjningsstödet nivå jämförs med bland annat äldreförsörjningsstödet och de belopp som Kronofogdemyndigheten använder vid utmätning.

När riksnormen infördes var kostnadsposternas belopp i stort sett desamma som motsvarande belopp enligt Konsumentverkets referensvärden. Men 2024 ligger beloppen enligt riksnormen genomgående lägre än Konsumentverkets motsvarande belopp (referensvärden). Enligt beräkningar för olika typhushåll motsvarar riksnormen mellan 59 och 81 procent av Konsumentverkets belopp, beroende på hushållstyp. Skillnaden mellan riksnormen och Konsumentverkets belopp är störst i hushåll utan barn, och minst i hushåll med många barn. Även de övriga grundskydden är på beloppsmässiga nivåer som understiger Konsumentverkets referensvärden.

Konsumentverkets beräknade hushållskostnader följer standardutvecklingen i samhället och beskrivs som ”vad de flesta kan kosta på sig”. De ska vara oberoende av hushållets inkomst, utan att vara en lyxkonsumtion. Sett över tid har den ekonomiska standarden ökat i alla inkomstgrupper, men mindre i den tiondel av befolkningen som har lägst inkomst, jämfört med exempelvis i medianhushållet.¹¹⁶ Motsvarande gäller för utvecklingen av hushållens nettoinkomst. Detta återspeglas i att Konsumentverkets referensvärden ökat mer än prisutvecklingen.

Utredningen konstaterar att riksnormen är i nivå med andra grundskydd och att alla dessa understiger nivån för Konsumentverkets referensvärden.

8.8.3 Barn har prioriterats vid höjningar av riksnormen

De höjningar av riksnormen som har gjorts, utöver vad som motiverats av den allmänna prisutvecklingen, har nästan uteslutande handlat om höjningar för barn. Höjningarna för barn har inneburit kompensation för höjda barnbidrag och flerbarnstillägg (2006), satsningar på barn i ekonomiskt utsatta familjer (2012), höjning för att barn i familjer med försörjningsstöd ska ha ekonomiska möjligheter att utöva fritidsaktiviteter (2016) och kompensation för höjt barnbidrag (2018).

¹¹⁶ Prop. 2023/24:100 Bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse.

Utredningens beräkningar visar att riksnormens belopp för personliga kostnader har ökat i fast pris för barn i olika åldersgrupper mellan 1998 och 2024. Ökningen för de olika åldersgrupperna varierar mellan 26 och 43 procent. För vuxna var ökningen betydligt mindre: 1,1 procent för ensamstående och 0,5 procent för sammanboende. Riksnormens belopp (i fasta priser) för de gemensamma hushållskostnaderna har ökat för alla hushållstorlekar, men mer för de större hushållen det vill säga större barnfamiljer. Sett över hela perioden har beloppen för gemensamma hushållskostnader i fast pris ökat med 35 procent för ensamhushåll och med 70 procent för hushåll med sju personer.

Utredningen konstaterar att politiska prioriteringar inom det ekonomiska biståndet har inriktats mot barn.

8.8.4 De system som ska skydda den grundläggande försörjningen beaktar att det finns skalfördelar

Kostnaden för vissa av de varor och tjänster som hushållen har behov av 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. Ett exempel på en kostnad där det kan finnas skalfördelar är kostnaden för internet.

I samtliga system som ska skydda en grundläggande försörjning, inklusive försörjningsstödet, beaktas skalfördelarna genom att beloppen per person för sammanboende är lägre än motsvarande belopp för en ensamstående person. Detta gäller även för de referensvärden som Konsumentverket beräknar för hushållens gemensamma hushållskostnader. I grundskydden är beloppen för en ensamstående cirka 20 procent högre än motsvarande belopp för en sammanboende person. Detta gäller exempelvis för riksnormen, äldreförsörjningsstödet och Kronofogdemyndighetens normalbelopp. När samma beräkning görs för Konsumentverkets referensvärden för motsvarande poster som ingår i riksnormen blir beloppet för en ensamstående cirka 10 procent högre än motsvarande belopp för en sammanboende person.¹¹⁷

¹¹⁷ Detsamma gäller för försörjningsstödet. För att kunna jämföra de olika beloppen med varandra har ett belopp för försörjningsstödet beräknats som utöver kostnader enligt riksnormen även inkluderar kostnader för el, vatten och avlopp samt hemförsäkring. Som kostnader för de senare har Konsumentverkets referensvärden använts.

Utredningen konstaterar att de system som ska skydda en grundläggande försörjning beaktar skalfördelar och tar således hänsyn till att en ensamstående person behöver ett högre belopp än en sammanboende person för att uppnå samma standard.

8.8.5 Justering av riksnormens nivå i enlighet med bestämmelserna har försvårats av otillräckliga underlag

Av socialtjänstlagen framgår att riksnormen ska beslutas av regeringen och beräknas på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Enligt socialtjänstförordningen grundar sig riksnormen på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Av förarbetena framgår att regeringen ansett att riksnormen borde grundas på Konsumentverkets konsumtions- och prisstudier, men att de årliga justeringarna av beloppen för riksnormens konsumtionsposter borde göras utifrån de reala kostnadsförändringar som sker för de olika posterna.¹¹⁸ Konsumentverkets underlag har dock troligen inte möjliggjort en uppräkningsenbart utifrån posternas reala förändring.

De första åren, 1999–2002, följde regeringen vid fastställande av riksnormen helt Konsumentverkets underlag. Sedan 2006 förefaller den årliga förändringen i riksnormen dock huvudsakligen ha baserats på en prognos för konsumentprisindex.

Utredningens slutsats är att det underlag som regeringen fått inte varit tillräckliga för att avgöra vilken nivå på riksnormen som skulle krävas för att skydda dess reala värde samt vad som skulle öka riksnormens reala värde utöver detta. Det kan ha bidragit till att regeringen valt att huvudsakligen skriva fram riksnormen med prognosen för konsumentprisindex.

¹¹⁸ 4 kap. 3 § SoL, 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen och prop. 1996/97:24 Ändring i socialtjänstlagen, s. 84.

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

Synen på vad som kan vara en lämplig uppräkningsmetod för riksnormen har varierat över tid. De vägledande bruttonormerna var kopplade till den allmänna prisutvecklingen genom det dåvarande basbeloppet. Den framskrivningsmodellen övergavs när riksnormen infördes. Avsikten var då att framskrivningen i stället skulle göras så att varje kostnadsposts reala värde bevarades. De tidigare erfarenheterna från kopplingen till basbeloppet var att normerna skrevs upp mer än motiverat av prisutvecklingen, vilket förklarades av de ökande bostadskostnaderna (prisutvecklingen för bostäder ingår i basbeloppet).

För att åstadkomma ett bevarande av varje kostnadsposts reala värde behöver anpassade delindex från konsumentprisindex användas. Utredningens analyser tyder dock på att om delindex använts för framskrivning av riksnormen, i stället för konsumentprisindex, under åren 1998–2022, hade skillnaden på riksnormens totalbelopp blivit relativt liten. Sammansättningen av kostnadsposterna kan dock på sikt påverkas av om framskrivningen görs med delindex eller konsumentprisindex.

Att använda konsumentprisindex i stället för delindex förenklar beräkningarna. Den modell som använts för att beräkna beloppen för nästkommande år genom att skriva fram beloppen från innevarande år med prognos för konsumentprisindex för innevarande år innebär dels att framskrivningen sker med ett års eftersläpning, dels att tidigare års prognosfel kommer att påverka riksnormen även de följande åren. När inflationen är låg är problemet mindre, men när inflationen är hög, och svårare att prognosticera, kan det få tydliga konsekvenser för hushållen. Den kraftigt ökade inflationen 2022 fångades inte upp i prognosen för prisutvecklingen. När framskrivningen för 2023 gjordes baserat på den riksnorm som fastställts för 2022 kom därför även 2023 fortfarande att ligga på en lägre nivå i fasta priser än 2022. Den modell som används för att fastställa förbehållsbeloppet och prisbasbeloppet innebär att det i högre grad korrigeras för att prognosfel ligger kvar.

Riksnormen har under årens lopp i praktiken skrivits fram baserat på Konsumentverkets underlag, prognos för den allmänna prisut-

vecklingen och politiska beslut om standardhöjningar. Utredningens beräkningar tyder på att riksnormens reala värde har bevarats och för hushåll med barn även ökat.

Utredningen konstaterar att en uppräkningsprognos för innevarande års prisutveckling innebär ett års eftersläpning i prisanpassningen, samt om det inte korrigeras för prognosfel kommer felet att påverka nivån även fortsättningsvis.

Utredningens slutsats är att det finns fördelar och nackdelar med olika sätt att skriva fram riksnormen.

8.9 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisar utredningen först sina förslag och bedömningar avseende en riksnorm som ska motsvara dagens konsumtionsmönster och en skälig levnadsnivå samt minska behovet av att göra individuella prövningar (avsnitt 8.9.1–8.9.6). Därefter redovisar utredningen sina förslag på hur riksnormen kan skrivas fram på ett ändamålsenligt sätt (8.9.7–8.9.10). Dispositionen i detta avsnitt skiljer sig från förslagsavsnitten i övriga kapitel genom att utredningen inledningsvis redovisar ett antal generella utgångspunkter och ställningstaganden (avsnitt 8.9.1 och 8.9.6).

8.9.1 Utredningens utgångspunkter och ställningstaganden kring en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster

Utredningen utgår från att riksnormens grundmodell oförändrat ska utgå från en normerad konsumtion, det vill säga att det är normer som bestämmer varukorgens varor och prisberäkning.

Utredningen utgår också från att försörjningsstödet även fortsättningsvis ska avse tillfälliga behov. Vid ett kortvarigt biståndsmottagande finns viss möjlighet att skjuta på utgifter som inte är akut nödvändiga och det finns även utgifter som inte behöver uppkomma vid ett kortsiktigt behov. Försörjningsstödet syftar inte till att fungera som en långsiktig försörjningskälla utan ska endast träda in tillfälligtvis vid kortare perioder av försörjningsproblem.¹¹⁹ Det kan dock noteras att i praktiken uppbär många biståndshushåll eko-

¹¹⁹ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 80 och 81.

nomiskt bistånd långvarigt. Eftersom försörjningsstödet är tänkt att fungera som ett ekonomiskt stöd under en begränsad period tillgodoser riksnormen endast en skälig levnadsnivå men ger inte utrymme för utgifter utöver det nödvändiga. I längden kan därmed ett långvarigt biståndsmottagande riskera att medföra en ekonomisk utsatthet som påverkar såväl vuxna som barn. För de barn som växer upp i hushåll med långvarigt biståndsmottagande kan det dels medföra en ekonomisk otrygghet, dels sämre förutsättningar att delta i olika fritidsaktiviteter som kostar pengar.

Vidare bör det noteras att socialtjänstlagens portalparagraf anger att socialtjänstens arbete ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Enligt förarbetena är en konsekvens av detta att försörjningsstödet bör utformas så att bidragstagaren själv ges utrymme att planera och fatta beslut om den egna ekonomin inom ramen för det erhållna biståndet.¹²⁰ Riksnormens totala belopp ger således en ram för konsumtionsmöjligheterna, men kan inte styra hur den enskilde sedan väljer att konsumera.

Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar utgör en utgångspunkt

Utredningen har valt att utgå från dagens riksnorm och från Konsumentverkets beräkningar av rimliga hushållskostnader. Riksnormen har historiskt haft en koppling till Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar. Konsumentverkets beräkningar av rimliga hushållskostnader baseras på faktiska konsumtionsmönster. Riksnormens koppling till Konsumentverkets redovisning kan därför bidra till att ge riksnormen legitimitet, och vara ett pedagogiskt stöd för kommunen gentemot biståndsmottagaren. Den kan även vara ett stöd för kommunerna när de av olika skäl har anledning att bevilja en reducerad norm. Det kan till exempel vara aktuellt i akuta situationer eller när den biståndssökande befinner sig i någon form av boende där vissa utgifter ingår i boendet.

Utredningen konstaterar samtidigt att riksnormen utgör en del av det yttersta skyddsnätet, medan Konsumentverkets referensvärden ska beskriva en rimlig konsumtion oberoende av hushållets in-

¹²⁰ 1 kap. 1 § SoL och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 82.

komst. De har således olika syften och behöver därmed inte ligga på samma nivå.

Det finns behov av schablonisering

Utredningen har eftersträvat en modell för riksnormen som ska underlätta handläggningen, göra det enklare för socialtjänstens handläggare att beskriva hur biståndet beräknas och göra det lättare för biståndsmottagare och individer att förstå systemet.

Ett system med helt individuell prövning av alla hushålls behov 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 av vilka utgifter som är godtagbara och inte – och därmed ökade handläggningskostnader för kommunen. Detta talar för en modell med schabloniserade kostnader.

En modell med få kostnadsposter och gruppindelningar underlättar handläggningen 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 flera åldersgrupper och åtskillnad mellan kvinnor och män, eller en enklare modell med färre gruppindelningar.

Det finns skalfördelar som bör beaktas

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 internet. Även möjligheten till familjeabonnemang för exempelvis mobiltelefoner 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 tidpunkten för inköp och handla när priset på en vara är låg eller till och med spara till en liten buffert som kan användas för att passa på att använda erbjudanden. I ett större hushåll finns också bättre förutsättningar att köpa storpäck, 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 uttalat 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.¹²¹

Utredningen konstaterar att det förekommer olika former av skalfördelar och att de bör beaktas när så är möjligt.

Prisskillnader finns snarare inom än mellan regioner

Utredningen noterar att tidigare studier har visat att regionala prisskillnader inte är så stora att det av detta skäl finns behov av regionala normer. Prisskillnader finns snarare inom än mellan kommuner.¹²² En liknande bild ges av olika undersökningar av livsmedelskost-

¹²¹ RÅ 1994 ref. 80.

¹²² Socialstyrelsen (2007). Översyn av riksnormen, s. 69 och 70.

nader.¹²³ Utredningen har därför inte analyserat eventuella regionala prisskillnader.

Det finns svårigheter med att bedöma förslagens kostnadsneutralitet

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 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som får ekonomiskt bistånd ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för ett antal kostnadsposter, och för vissa av dem anger regeringen vad som ska anses vara skäliga kostnader enligt en för hela riket gällande norm.¹²⁴ Utredningens förslag innebär däremot en bedömning av vad som, givet den totala nivån på dagens riksnorm, kan vara en skälig nivå för var och en av riksnormens kostnadsposter. Det betyder att utredningen bedömer en skälig nivå för innehållet, det vill säga de varor och tjänster som ska täckas, och priset för dessa.

Det är dock problematiskt 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 mikrosimuleringsmodell, 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 syftet är att kalibrera ett kostnadsneutralt förslag. Det

¹²³ Se exempelvis Swedbank (2023). Swedbanks matkasse 2023. Enligt Pensionärernas riksförbunds prisundersökning kostade matkassen från den dyraste butiken 33 procent mer än matkassen från den billigaste butiken medan prisskillnaden mellan det billigaste och dyraste distriktet var 8 procent. Pensionärernas riksförbunds prisundersökning 2023.

¹²⁴ 4 kap. 3 § SoL.

beror bland annat på svårigheten att i modellen avgöra vilka hushåll som är berättigade till ekonomiskt bistånd. 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. Utredningens sammantagna bedömning av kostnadsberäkningarna är att de föreslagna beloppen inte innebär att kommunernas kostnad ökar totalt sett. Se vidare bilaga 9.

8.9.2 Riksnormens kostnadsposter

Förslag: Riksnormen ska täcka hushållets normala kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, förbrukningsvaror, personlig hygien samt internet och telefoni.

Skäl för förslaget

Försörjningsstödet ska täcka hushållets mer regelbundna utgifter per månad. I riksnormen ingår de kostnader som bedöms vara lämpliga att schablonisera. För försörjningsstödet övriga poster ska kostnaden motsvara skälig kostnad.

En individuell prövning kräver utredning av biståndsansökningar avseende ibland ganska små belopp. Ju fler kostnader som schabloniseras desto enklare blir därför biståndsprövningen. Samtidigt blir den mindre träffsäker. Några biståndsmottagare kan få för lite bistånd, medan andra kan få för mycket, i relation till det behov de har och kostnaden för att täcka detta behov. Situationer där det finns en variation i behov och kostnad talar emot en schablonkostnad. Det gäller exempelvis kostnader för boende, arbetsresor eller läkarvård. Vilka kostnader som ska täckas av riksnormen kräver därför en avvägning mellan å ena sidan schablonens enkelhet och minskade administrativa kostnader, och å andra sidan träffsäkerhet och rättvisa för individen och kostnader för utbetalningar. Riksnor-

mens kostnadsposter bidrar även till att tydliggöra vad som kan anses ingå i en skälig levnadsnivå.

I detta avsnitt anger utredningen benämningen på de kostnadsposter som föreslås ingå i riksnormen, och översiktligt vilka skillnaderna är jämfört med dagens kostnadsposter. I avsnitt 8.9.5 redogörs närmare för innehållet i de olika kostnadsposterna och beloppen för personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader 2024.

Utredningens förslag är att

- Kostnadsposterna *livsmedel, kläder och skor* samt *förbrukningsvaror* ska ingå i riksnormen med samma benämning som i dag.
- Kostnadsposten lek och fritid byter benämning till *fritid och lek* och benämningen överensstämmer därmed med den benämning som Konsumentverket använder.
- Kostnadsposten hälsa och hygien byter benämning till *personlig hygien* och benämningen överensstämmer därmed med den benämning som Konsumentverket använder.
- Kostnadsposten dagstidning och telefon ändras till *internet och telefoni*.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Kostnader som täcks av riksnormen underlättar prövningen av försörjningsstödet. Utredningen har därför övervägt om ytterligare kostnadsposter skulle vara lämpliga att ingå i en riksnorm. Utredningens kommunenkät visar att det finns kommuner som menar att kostnader för hemförsäkring, medlemsavgifter till arbetslöshetskassa eller fackförening bör ingå i en riksnorm. Andra kommuner anser att dessa kostnader även fortsatt behöver handläggas utanför riksnormen då det innebär att hushållet vanligtvis behöver visa att det finns en försäkring för att beviljas kostnaden. På så sätt säkerställs att hushållet har detta försäkringsskydd.

Utredningen bedömer att kostnaden för hemförsäkring och arbetslöshetsförsäkring inte bör ingå i riksnormen. I de fall biståndsmottagare ansöker särskilt om dessa kostnader kommer hushållet de facto ha detta försäkringsskydd. Om kostnaderna skulle läggas in som en delpost i riksnormen kan socialnämnden inte se om per-

soner använder biståndet till detta ändamål, och kan då inte heller påtala vikten av detta för hushållen.

8.9.3 Uppdelning av riksnormens personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader

Förslag: De personliga kostnaderna för hemmavarande barn och skolungdom anges per åldersgrupperna under 1 år, 1 år, 2–5 år, 6–9 år, 10–13 år, 14–17 år och 18–20 år. För vuxna anges personliga kostnader för ensamstående respektive gifta eller sambor.

Skäl för förslaget

Utredningens förslag innebär att riksnormens personliga kostnader även fortsättningsvis för hemmavarande barn och skolungdom ska anges för olika åldersgrupper och för vuxna för ensamstående respektive gifta eller sambor.

När riksnormen infördes överensstämde åldersgrupperna för hemmavarande barn och skolungdom med de grupper som Konsumentverket använde i sin redovisning av hushållens beräknade kostnader. Riksnormens åldersgrupper är i dag desamma som vid införandet, medan Konsumentverket har gjort vissa förändringar av sina åldersgrupper. Förändringarna innebär bland annat att åldersindelningen för livsmedel och övriga individuella kostnadsposter numera skiljer sig åt.¹²⁵

Utredningen ser flera fördelar med att riksnormen redovisas på ett sätt som underlättar en jämförelse med Konsumentverkets redovisning av referensvärden för hushållens kostnader. Samtidigt skulle handläggningen av ekonomiskt bistånd underlättas av att åldersindelningen är så enkel som möjligt och med så få åldersgrupper som möjligt. Utredningens förslag utgår därför från den redovisning som Konsumentverket i dag använder, men utredningen har också bedömt att det finns ett antal rimliga förenklingar att göra.

¹²⁵ Enligt utredningens kontakt med Konsumentverket finns planer på att se över livsmedelsposten med anledning av att det finns nya nordiska kostråd (Nordiska näringsrekommendationerna 2023, NNR2023). Livsmedelsverket väntas komma med nya kostråd och Konsumentverkets fyraveckorsmeny behöver då ses över. Även åldersindelningen kan komma att ses över.

Samma åldersindelning för samtliga personliga kostnader för hemmavarande barn och skolungdomar

Utredningen ser ett värde i att riksnormens åldersgrupper överensstämmer med Konsumentverkets redovisning. Samtidigt innebär användandet av olika ålderskategorier för olika kostnader för livsmedel respektive personliga kostnadsposter att handläggningen blir mer omständlig och att tillämpningen försvåras. Det talar för att samma åldersindelning används för samtliga personliga kostnadsposter. Eftersom livsmedel är den kostnadspost som väger tyngst bedömer utredningen att det är rimligt att utgå från den åldersindelning som används för denna kostnadspost. I bilaga 9 redovisas konsekvensen för hemmavarande barn och skolungdom i olika åldersgrupper av förslaget att använda samma åldersfördelning för både livsmedelskostnaden och övriga personliga kostnader.

Indelningar i åldersgrupper anpassas efter den som Konsumentverket använder men med vissa förenklingar

Utredningen har valt ålderskategorin under 1 år för de allra yngsta barnen (0–11 månader). Konsumentverkets referensvärden för individuella kostnader för de yngsta barnen avser barn under ett år. Referensvärden för livsmedelskostnader redovisas dock först från 6 månaders ålder. År 2024 är Konsumentverkets referensvärde för livsmedelskostnaden för barn i åldern 6–11 månader 1 090 kronor. Utredningen tolkar det som att barn i åldern 0–5 månader antas helammas. Utredningen konstaterar vidare att även om hänsyn tas till moderns större näringsbehov vid amning är det troligen stor skillnad i livsmedelskostnad beroende på om ett barn helammas eller inte. Det kan därför vara rimligt att göra en individuell behovsbedömning av livsmedelskostnaden för barn under 6 månader. Denna bedömning kan göras oavsett om riksnormen anger livsmedelskostnaden med, eller utan, antagande om helamning. Mot denna bakgrund, och för att hålla redovisningen enkel, bedömer utredningen att personliga kostnader för de allra yngsta barnen ska anges för barn under 1 år. Detta är också den ålder som används för de allra yngsta barnen i dagens riksnorm.

Utredningen anser vidare att det för hemmavarande skolungdomar ska finnas en åldersgrupp 18–20 år. Motivet är att riksnor-

men liksom i dag bör täcka in hemmavarande skolungdomar i de fall föräldrarna har försörjningsplikt.¹²⁶ Konsumentverket redovisar livsmedelskostnader för 18–30-åringar och individuella kostnader för 18–25-åringar.

Utredningen anser inte att skillnaderna mellan kostnaderna för vuxna i övrigt är tillräckligt stora för att motivera fler åldersgrupper (se avsnitt 8.9.4 och bilaga 9).

För vuxna anges personliga kostnader för ensamstående respektive gifta eller sambor

Kostnaden för vissa av de varor och tjänster som hushållen har behov av kan vara i stort 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. Detta gäller framför allt de behov som täcks av hushållets *gemensamma* kostnader.

Den *personliga* kostnaden i dagens riksnorm har dock olika belopp för ensamstående och sammanboende vuxna. Beloppet för sammanboende är mindre än dubbelt så stort som för en ensamstående. Av beloppen för 2011 (sista året med en uppdelning på kostnadsposter) framgår att skillnaden huvudsakligen låg på beloppet för livsmedel.

Konsumentverkets referensvärden för livsmedelskostnader (och individuella kostnader) är desamma för vuxna oavsett om de är ensamstående eller sammanboende. Tidigare anmärktes dock att 100 kronor borde läggas till livsmedelskostnaden för en ensamstående för mindre förpackningar och mer svinn.

Utredningen konstaterar att det sannolikt finns vissa skalfördelar även vad gäller personliga kostnader, framför allt vad gäller livsmedel. Samtidigt gäller detta oavsett om det är en eller två vuxna i hushållet, eller om det är en vuxen och ett barn. Sammantaget bedömer utredningen dock att personliga kostnader inom riksnormen även fortsättningsvis ska anges särskilt för ensamstående respektive gifta eller sambor för att kunna beakta vissa skalfördelar (se vidare avsnitt 8.9.5).

¹²⁶ En ålderskategori för hemmavarande skolungdomar i åldern 18–20 år infördes 2009. Motivet var då att denna grupp bedömdes olika i olika kommuner.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Utredningen har övervägt om vissa kostnader borde redovisas separat för kvinnor och män, om det vore lämpligt att använda färre åldersgrupper än de som föreslås samt om det finns behov av att ange gemensamma hushållskostnader på annat sätt.

Separata kostnader för kvinnor och män

Utredningen konstaterar att det finns genomsnittliga skillnader i kostnader mellan könen. Utredningen har därför övervägt om kostnader ska anges separat för kvinnor och män.

Riksnormen har sedan den infördes varit könsneutral. Det gällde även för de bruttonormer som togs fram av Socialstyrelsen 1985–1997. Varken i propositionen eller betänkandet som föregick riksnormens införande övervägdes en könsuppdelad norm.¹²⁷ År 2006 fick Socialstyrelsen dock i uppdrag av regeringen att bedöma lämpligheten i att ha en könsneutral norm och beräkna effekterna av att införa en könsuppdelad norm. Analysen visade att en könsspecifik riksnorm, där bland annat näringsrekommendationer för kvinnor och män skulle påverka kostnaderna, skulle sänka normen för ensamstående kvinnor. Det förklarades av att normen beräknades utifrån beloppen för män, vilket innebar att kvinnor överkompenserades något i förhållande till antagna behov.¹²⁸ Socialstyrelsen bedömde att systemet med en könsneutral norm borde behållas, motiverade det inte mer specifikt men konstaterade att könsskillnader på grupp-nivå i behov och kostnader för främst mat och hygienartiklar skulle innebära en lägre norm för kvinnor än för män.¹²⁹

Konsumentverkets huvudsakliga redovisning av de beräknade kostnaderna är sedan 2016 inte uppdelade på flickor och pojkar respektive kvinnor och män. Myndigheten gör emellertid sådana beräkningar för vissa kostnadsposter och åldrar: för livsmedel från

¹²⁷ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen och SOU 1993:30 Rätten till bistånd inom socialtjänsten.

¹²⁸ För samboende hushåll beräknades riksnormen utifrån beräknade kostnader för en kvinna och en man. Socialstyrelsen konstaterade att det innebar att hushåll bestående av två män fick något för lågt belopp och hushåll bestående av två kvinnor fick ett något för högt belopp, men menade att hänsyn till detta fick vägas in i den individuella bedömning av behov av bistånd som alltid ska göras.

¹²⁹ Socialstyrelsen (2007). Översyn av riksnormen, s. 110. Socialstyrelsen bedömde att detta troligen skulle leda till fler prövningar i enskilda ärenden, s. 68.

10 år, kläder och skor samt personlig hygien från 11 år. Av denna redovisning framgår att beloppen totalt är högre för pojkar och män än för flickor och kvinnor, vilket drivs av att de beräknade livsmedelskostnaderna är högre för pojkar och män än för flickor och kvinnor (se avsnitt 8.5.1).

Om kostnaden anges separat för kvinnor och män blir beräkningen av försörjningsstödet mer komplicerad. Utredningen bedömer att de skillnader som finns på gruppnivå inte är tillräckligt stora för att motivera en könsfördelad riksnorm. I bilaga 9 redovisas konsekvensen för flickor/kvinnor respektive pojkar/män av att de föreslagna beloppen för personliga kostnader inte är könsuppdelade.

Färre åldersgrupper för hemmavarande barn och skolungdom

Utredningen har övervägt om några av åldersgrupperna för hemmavarande barn och skolungdom skulle kunna slås samman. Färre åldersgrupper skulle göra redovisningen något enklare. Samtidigt skulle kopplingen till Konsumentverkets beräkningar av referensvärden bli mindre tydlig. Utredningen har därför valt att inte föreslå färre åldersgrupper för hemmavarande barn och skolungdom.

Gemensamma hushållskostnader

Dagens riksnorm och Konsumentverket anger gemensamma hushållskostnader för hushåll med en till sju personer. Denna indelning har använts alltsedan riksnormen infördes. Det har under utredningsarbetet inte framkommit några skäl att göra någon förändring i detta avseende. Utredningen bedömer därför att gemensamma hushållskostnader även fortsättningsvis ska anges för en till sju personer. För hushåll med fler än sju personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med sex respektive sju personer.

8.9.4 Riksnormen ska baseras på ett referensvärde och utgå från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar

Förslag: Riksnormen ska beräknas på grundval av ett referensvärde för riksnormen 2024.

Referensvärde för personliga kostnader i kronor per hemmavarande barn och skolungdom 2024 ska vara:

utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka

under 1 år	1 år	2–5 år	6–9 år	10–13 år	14–17 år	18–20 år
1 977	2 522	2 523	2 903	3 287	3 939	4 250

med kostnad för lunch

under 1 år	1 år	2–5 år
2 219	2 767	2 783

Referensvärde för personliga kostnader i kronor för vuxna 2024 ska vara:

Ensamstående	Gifta eller sambor
4 297	8 054

Utredningens förslag: Referensvärde för gemensamma hushållskostnader 2024 ska för hushåll med olika antal medlemmar vara:

1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.
694	889	1 138	1 333	1 555	1 768	1 963

Skäl för förslaget

Utredningens förslag innebär att riksnormen för beräkning av skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen ska grunda sig på ett referensvärde för riksnormen. Referensvärdet ska *delas upp* på olika hushållstyper och åldersintervaller i enlighet med förslagen i avsnitt 8.9.3

Det föreslagna referensvärdet har *beräknats* baserat på en bedömning av skäliga kostnader för kostnadsposterna för olika åldersgrupper och hushållstyper. Referensvärdet för personliga kostnader utgörs av summan av kostnadsposterna livsmedel, kläder och skor, fritid och lek samt personlig hygien. Referensvärdet för gemensamma

hushållskostnader utgörs av summan av kostnaden för internet och telefoni och förbrukningsvaror. Som framgår av avsnitt 8.9.7 föreslår utredningen att referensvärdet årligen ska skrivas fram genom att det multipliceras med ett jämförelsetal som anger förhållandet mellan det prisläge som anges av konsumentprisindex exklusive boende i juni närmast föregående år och prisläget i juni 2024. Utredningen bedömer att denna modell sammantaget kan tydliggöra vad riksnormen ska omfatta samt bidra till att skydda riksnormens reala värde.

I detta avsnitt redovisas beräkningar för kostnaden för de kostnadsposter som utgör underlag för riksnormens referensvärde för personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader.

Grunden är en normerad konsumtion som utgår från Konsumentverkets beräkningar

Enligt direktivet ska utredningen analysera faktiska konsumtionsmönster och göra beräkningar för varje kostnadspost som föreslås ingå i riksnormen. Utredningen har utgått från att riksnormens grundmodell oförändrat ska utgå från en normerad konsumtion med en varukorg som prisberäknas.

Utredningen konstaterar att Konsumentverkets beräknade hushållskostnader delvis baseras på faktiska konsumtionsmönster och kostnader för denna konsumtion. Konsumentverkets beräkningar utgår från vad som vanligtvis behövs för att leva ett bra vardagsliv oberoende av hushållets inkomst. Myndigheten genomför både kvantitativa och kvalitativa undersökningar för att få en bild av vad som kan anses utgöra ett basbehov inom olika områden. Konsumentverkets kostnadsberäkningar för hushållens konsumtion anpassas över tid efter vad som kan anses vara en rimlig konsumtion.

Utredningen bedömer därför att det både kan bidra till att ge riksnormen legitimitet, och vara kan ett pedagogiskt stöd för kommunen gentemot biståndsmottagaren att riksnormen utgår från Konsumentverkets beräkningar. Riksnormen har också historiskt haft en koppling till Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar.

I utredningens kostnadsberäkningar har Konsumentverkets underlag reviderats med hänsyn till riksnormens syfte

Utredningen har vidare konstaterat att riksnormen utgör en del av det yttersta skyddsnätet, medan Konsumentverkets referensvärden ska beskriva en rimlig konsumtion oberoende av hushållets inkomst. Riksnormens belopp är lägre än Konsumentverkets referensvärden för motsvarande budgetposter. Enligt direktivet ska utredningens förslag vara kostnadsneutralt. Sammantaget konstaterar utredningen därför att även om utredningen har Konsumentverkets underlag som utgångspunkt vid kostnadsberäkningarna så behöver hänsyn tas, och anpassningar göras, till riksnormens syfte.

Beräkningarna för kostnadsposterna utgår således från Konsumentverkets underlag vid beräkningen av hushållens kostnader 2024. Nedan i detta avsnitt beskrivs först för var och en av kostnadsposterna vilken typ av varor och tjänster som ingår i Konsumentverkets budgetposter och enligt vilka principer de bestäms. Därefter redogörs för de revideringar som görs vid utformningen av motsvarande kostnadspost i riksnormen. Revideringar kan avse vilka artiklar som ska ingå och vilket pris som ska gälla för artiklarna.

En mer detaljerad beskrivning av Konsumentverkets beräkningar finns i rapporten *Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader*.¹³⁰ På myndighetens webbplats under *Öppna data* finns fullständiga uppgifter om budgetposternas innehåll. Uppgifterna avser användningstid, behov för varje vara och tjänst samt en kostnad per månad beräknad utifrån varans eller tjänstens pris, mängd och användningstid.

I bilaga 9 redovisas skillnader mellan beloppen enligt Konsumentverkets budgetposter och enligt bedömningen av skälighetskostnad för motsvarande kostnadspost i riksnormen.

Det finns omotiverade skillnader mellan åldersgrupper

Utredningens analyser visar att skillnaden i nivå mellan riksnormen och Konsumentverkets referensvärden varierar mellan olika åldrar och är störst för vuxna (se avsnitt 8.6.2). I figur 8.19 visar de blå prickarna skillnaden mellan personliga kostnader enligt nuvarande riksnorm och beloppet enligt Konsumentverket med den nya pris-

¹³⁰ Konsumentverket (2021) *Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader*.

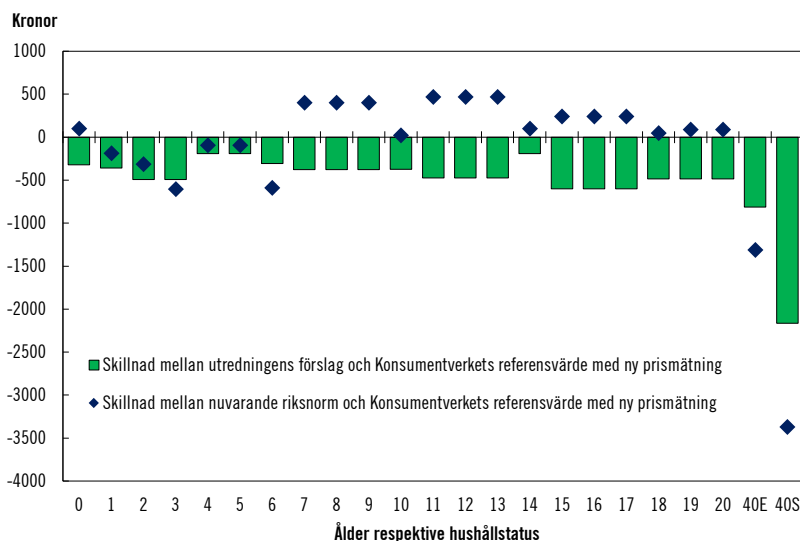
mätningen för livsmedel (beskrivs nedan i avsnittet Livsmedel).¹³¹ För barn i vissa åldrar ligger beloppet för personliga kostnader enligt riksnormen högre än motsvarande belopp enligt Konsumentverket med den nya prismätningen för livsmedel. För vuxna ligger beloppet enligt riksnormen betydligt lägre jämfört med Konsumentverket med den nya prismätningen.

Skillnaden mellan personliga kostnader enligt utredningens förslag och beloppet enligt Konsumentverket med den nya prismätningen för livsmedel framgår av staplarna. Riksnormsbeloppen ligger under Konsumentverkets belopp, men skillnaden gentemot Konsumentverket för hemmavarande barn och skolungdomar i olika åldrar varierar betydligt mindre än de gör när jämförelsen görs med nuvarande riksnorm.

Utredningen bedömer därför att en återgång till en mer normerad modell för riksnormen i enlighet med utredningens förslag på ett referensvärde kan ge en ökad rättvisa mellan olika typer av biståndshushåll.

¹³¹ Som framgår i kapitlet följde regeringen vid fastställande av riksnormen helt Konsumentverkets underlag 1999–2002. Sedan 2006 har de höjningar av riksnormen som gjorts, utöver vad som motiverats av den allmänna prisutvecklingen, nästan uteslutande handlat om höjningar för barn och skolungdomar.

Figur 8.19 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

Utredningens beräkning av kostnadsposten livsmedel

Utredningen redovisar i detta avsnitt hur kostnaderna för kostnadsposten livsmedel beräknats. De beräknade beloppen ingår i beräkningen av referensvärdet för personliga kostnader.

Konsumentverkets underlag vid beräkning av budgetposten

Konsumentverket beräknar kostnaderna för budgetposten utifrån de livsmedel som ingår i Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel. Matsedeln är anpassad efter de svenska kostråden 2015, som utgår från de nordiska näringsrekommendationerna NNR 2012. Matsedeln är näringsberäknad för att täcka dagsbehovet av energi och näring för olika åldersgrupper och kön. Kosten är planerad utifrån vuxna med referensvärden för energiintag för en aktiv livsstil som är önskvärd för att upprätthålla en god hälsa. Kött och charkprodukter tar hänsyn till djurskydd och djurhälsa samt en miljö- och

klimateffektiv produktion. Fisk- och skaldjursprodukter är MSC-märkta. Livsmedel som exempelvis kaffe, te, kakao, bananer och de flesta mejeriprodukter är ekologiska. Vid val av produkt väljs den billigaste varan som samtidigt uppfyller de fastställda kriterier om exempelvis djurvälstånd. De priser som mäts är ordinarie priser, inte extrapriser eller kampanjpriser.

Ny prismätning av livsmedelskostnader

Utredningen konstaterar att Konsumentverkets antaganden om ordinarie priser och miljöhänsyn kan vara rimliga för att beräkna kostnaden för baskonsumtion av livsmedel, framför allt när den ska vara oberoende av inkomsten och beakta djurhälsa och miljöaspekter. Det är dock rimligt att anta att personer med låga inkomster generellt gör andra val.

Utredningen har inte funnit några direkta undersökningar som visar hur låginkomsttagares konsumtion konkret skiljer sig från övriga grupper. En enkätundersökning med syfte att undersöka inflationens effekter på livsmedelskonsumtionen visar dock att hushållens ekonomiska situation har betydelse. I undersökningen ställdes frågor om hur de högre matpriserna påverkat konsumtionsbeteendet. Drygt 80 procent svarade att de ändrat sitt konsumtionsbeteende på grund av den höga inflationen och nästan lika många att de förändrat sitt sätt att handla mat. Av svaren framgår att fler börjat jämföra priser, välja lågprisalternativ och handla i lågprisbutiker samt välja bort ekologiskt. Enligt de svarande valde ungefär hälften oftare vad de ska äta utifrån vilka varor som är nedsatta i pris.¹³² De kraftigt ökade priserna innebar att hushållens reala inkomster minskade. Det sätt som konsumtionsmönstren enligt enkätsvaren förändrades på till följd av detta kan enligt utredningen ses som en indikation på hur låginkomsttagares livsmedelskonsumtion kan skilja sig från konsumtionen vid högre inkomstnivåer.

Utredningen har konstaterat att de kriterier som ligger till grund för Konsumentverkets referensvärden för livsmedel har vissa inslag av mer normerande karaktär, och bedömer att dessa i vissa fall kan förväntas avvika från låginkomsttagares faktiska livsmedelskonsumtion. Utredningen har därför uppdragit åt Konsumentverket att

¹³² Swedbank (2023). Swedbanks matkasse 7 februari 2023.

genomföra en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyra veckors matsedel. Artiklarna är i huvudsak desamma, men i den nya prismätningen valdes den produkt som vid mättillfället hade lägst pris (inklusive kampanjpriser och extrapriser) i den valda butiken, utan hänsyn till exempelvis köttets ursprung eller ekologisk märkning. Prismätningen genomfördes under tre veckor i februari 2024.¹³³ Mätningarna genomfördes i 64 butiker spridda över hela Sverige. Priset för respektive artikel beräknades som medelpriset för respektive butikskedja viktat med hänsyn till marknadsandelar för närbutik respektive stormarknad. Konsumentverket beräknade och sammanställde därefter livsmedelskostnaderna på motsvarande sätt som myndigheten redovisar beräknade livsmedelskostnader inom ramen för den ordinarie redovisningen av hushållens beräknade kostnader. Kostnaden för Konsumentverkets fyra veckors matsedel är i den nya prismätningen drygt 20 procent lägre än motsvarande referensvärden enligt den ordinarie beräkningen för 2024.¹³⁴

Utredningens bedömning av innehåll och kostnader

Utredningens bedömning innebär att livsmedelskostnaderna baseras på samma matsedel som Konsumentverket, men priserna baseras på den nya 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. Det kan noteras att priserna har beräknats på ett genomsnitt för olika butiker utifrån deras marknadsandelar och att samtliga artiklar mättes vid ett och samma ”inköpstillfälle”. I praktiken finns därmed utrymme att i högre grad välja butiker med lågprisprofil samt anpassa inköpen utifrån vilka varor som vid olika tillfällen är nedsatta. Utredningen bedömer det därför som rimligt att det kan göras vissa besparingar vid inköp av livsmedel. Utredningen bedömer därför att kostnaden för livsmedel ska beräknas till 93 pro-

¹³³ Prismätningen genomfördes av Matpriskollen Sverige AB på uppdrag av Konsumentverket. 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.

¹³⁴ Konsumentverket konstaterar att skillnaden beror sannolikt på att Konsumentverket inte inkluderar erbjudanden i sina ordinarie prismätningar och att Konsumentverkets prismätning endast sker på en ort samt att Konsumentverket har vissa kriterier när det gäller exempelvis ekologiska varor och svenskt kött.

cent av livsmedelskostnaden enligt Konsumentverkets nya pris-mätning.

Vidare bedömer utredningen att beloppet för gifta eller sammanboende ska vara 1,8 gånger högre än för ensamstående. Att beloppet inte är dubbelt så högt motiveras med att utredningen bedömer att det finns utrymme för vissa besparingar i hushåll med fler medlemmar. Med fler i hushållet finns exempelvis större möjligheter att köpa storpack till lägre pris, och risken för matsvinn minskar. Förutsättningarna för att kunna lägga tid på inköp för att hitta varor till bra pris etcetera antas också vara större om man är två vuxna, jämfört med om man är ensamstående.

För barn i åldern 0–5 år anges även ett högre belopp som avser de fall det finns kostnader för lunch hemma, det vill säga när barnet inte får lunch inom förskolan. Hemmavarande barn och skolungdom i åldern 6–20 år antas äta lunch i skolan fem dagar i veckan. För vuxna inkluderas kostnaden för hemlagad lunch i det angivna beloppet. Med hänsyn till att en större del av yngre barn är inskrivna på förskolan, och i syfte att tydliggöra skillnaden mellan personliga kostnader med och utan lunch föreslår utredningen att beloppen för personliga kostnader utan kostnad för lunch ska redovisas *före* personliga kostnader där kostnaden för de barn som inte får lunch inom förskolan. Den föreslagna indelningen överensstämmer bättre med Konsumentverkets och underlättar en jämförelse med Konsumentverkets redovisning av referensvärden för hushållens kostnader.

Tabell 8.12 Beräknade belopp för kostnadsposten livsmedel

Åldersgrupper samt ensamstående respektive gifta/sambor vuxna

	Kronor
Hemmavarande barn och skolungdom utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka	
<i>Under 1 år</i>	567
<i>1 år</i>	747
<i>2–5 år</i>	887
<i>6–9 år</i>	1 349
<i>10–13 år</i>	1 702
<i>14–17 år</i>	2 046
<i>18–20 år</i>	2 244
Hemmavarande barn och skolungdom med kostnad för lunch	
<i>Under 1 år</i>	809
<i>1 år</i>	992
<i>2–5 år</i>	1 147
Ensamstående	2 697
Gifta eller sambor	4 855

Källa: Utredningens beräkningar.

Utredningens beräkning av kostnadsposten kläder och skor

Utredningen redovisar i detta avsnitt hur kostnaderna för kostnadsposten kläder och skor beräknats. De beräknade beloppen ingår i beräkningen av referensvärdet för personliga kostnader.

Konsumentverkets underlag vid beräkning av budgetposten

Kostnaderna för Konsumentverkets budgetpost kläder och skor ska täcka årsbehovet av kläder och skor som används under olika årstider. Kläder för både vardag och för något festligare tillfälle ingår. Även kläder som är avsedda för vanliga sport- och fritidsaktiviteter ingår. Därutöver ingår vissa tillbehör som exempelvis reflexer och väskor, liksom ryggsäckar för barn och skolungdomar. Konsumentverket antar ett normalt slitage och tar hänsyn till hur snabbt barn växer. För vuxna antas en relativt lång användningstid med motivet att kläder och skor ur ett hållbarhetsperspektiv i större utsträckning bör bytas ut först när de är utslitna.

Utredningens bedömning av innehåll och kostnader

Utredningen konstaterar att Konsumentverkets budgetpost för kläder och skor inkluderar ett antal sällanköpsvaror. Kostnaderna ska exempelvis täcka årsbehovet av kläder och skor som används under olika årstider. En relativt stor andel av artiklarna har en användningstid på mer än ett år. Detta gäller särskilt för vuxna. Konsumentverkets beräkningar bygger på att man varje månad lägger undan pengar för att exempelvis kunna köpa en vinterjacka som sedan antas användas i flera år.

Utredningen konstaterar vidare att behovet av att köpa nya kläder och skor vid tillfälliga behov av försörjningsstöd i regel är litet men att det också är rimligt att behovet av kläder och skor kan täckas inom försörjningsstödet. Det skulle vara administrativt krävande om varje inköp skulle prövas. Det motiverar att en skälig kostnad anges för en kostnadspost inom riksnormen.

Vad som kan vara skäliga kostnader för kläder och skor varierar således stort beroende på tidsperspektivet. Försörjningsstödet är tänkt att vara ett tillfälligt och kortvarigt stöd, och riksnormen ska täcka kortsiktiga behov. Det är dock inte möjligt att utifrån de angivna artiklarna närmare avgöra vilka enskilda artiklar som bör ingå och vilka som kan tas bort. Vidare bedömer utredningen att det finns utrymme att köpa artiklar till ett lägre pris, till exempel genom att handla till nedsatta priser eller begagnat. Sammantaget bedömer utredningen därför att riksnormens belopp för kläder och skor schablonmässigt kan beräknas till 80 procent av Konsumentverkets referensvärde. Utredningen delar dock Socialtjänstkommitténs bedömning att akuta behov av mer kostsamma kläder (flerårskläder) borde kunna prövas särskilt och ersättning utgå för skälig kostnad.¹³⁵

Utredningens beräknade belopp för kostnadsposten kläder och skor framgår av tabell 8.13.

¹³⁵ SOU 1993:30 Rätten till bistånd inom socialtjänsten, s. 222.

Tabell 8.13 Beräknade belopp för kostnadsposten kläder och skor

Åldersgrupper samt ensamstående respektive gifta/sambor vuxna

	Kronor
Hemmavarande barn och skolungdom	
Under 1 år	840
1 år	824
2–5 år	864
6–9 år	892
10–13 år	810
14–17 år	754
18–20 år	672
Ensamstående	640
Gifta eller sambor	1 280

Källa: Utredningens beräkningar.

Utredningens beräkning av kostnadsposten fritid och lek

Utredningen redovisar i detta avsnitt hur kostnaderna för kostnadsposten fritid och lek beräknats. De beräknade beloppen ingår i beräkningen av referensvärdet för personliga kostnader.

Konsumentverkets underlag vid beräkning av budgetposten

Till grund för Konsumentverkets bedömning av vilka produkter som ska ingå i budgetposten fritid och lek ligger vanliga fritidsaktiviteter. Aktiviteterna, och därmed produktvalet i beräkningarna, skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. Valet av aktiviteter har gjorts utifrån kunskaper om barns behov samt undersökningar om vad människor i skilda åldrar ägnar sig åt på fritiden. Det gäller såväl inom- som utomhus, viss motion och kultur. För yngre barn ingår exempelvis leksaker, spel, pussel, ritsaker, böcker, besök på bio och simhall. För äldre barn och vuxna ingår kostnader för vanliga sysselsättningar i olika åldrar, såsom att läsa böcker, lyssna på musik, gå på bio, disko eller dans och att motionera. Exempelvis ingår produkter som fotbollsskor, cykelhjälm, föreningsavgift till idrottsklubb, entrébiljett till simhall och biobiljetter. Konsumentverket konstaterar att vissa fritidsprodukter ingår i den hushållsanknutna utgiftsposten medier.

Det gäller abonnemang för olika slag som exempelvis dataspel, strömningstjänster för film och musik.

Utredningens bedömning av innehåll och kostnader

I riksnormens kostnadspost fritid och lek ska enligt utredningens bedömning kostnader för ett antal artiklar som avser möjligheten att ta del av aktiviteter inom kultur och att utöva någon idrott ingå. Detta överensstämmer med Konsumentverkets budgetposter med några undantag. Enligt utredningens bedömning ska inte kostnader för längdskidor och pjäxor ingå, med motivet att dessa är sällanköpsvaror. Kostnaden för pocketbok ska inte heller ingå, vilket motiveras med att det är möjligt att låna böcker på bibliotek. Vidare ingår inte kostnaden för gymkort för vuxna eftersom det är möjligt att träna och motionera utan att göra detta på ett gym. För barn i de åldrar där Konsumentverket inkluderar kostnad för gymkort i sin budgetpost ingår detta dock också enligt utredningens bedömning med motivet att underlätta för barn i biståndshushåll att kunna ta del av aktiviteter som andra barn kan ägna sig åt.

Tabell 8.14 Beräknade belopp för kostnadsposten fritid och lek

Åldersgrupper samt ensamstående respektive gifta/sambor vuxna

	Kronor
Hemmavarande barn och skolgång	
Under 1 år	120
1 år	240
2–5 år	322
6–9 år	467
10–13 år	415
14–17 år	489
18–20 år	596
Ensamstående	267
Gifta eller sambor	533

Källa: Utredningens beräkningar.

Utredningens beräkning av kostnadsposten personlig hygien

Utredningen redovisar i detta avsnitt hur kostnaderna för kostnadsposten personlig hygien beräknats. De beräknade beloppen ingår i beräkningen av referensvärdet för personliga kostnader.

Konsumentverkets underlag vid beräkning av budgetposten

I Konsumentverkets budgetpost personlig hygien ingår de varor och tjänster som bedöms behövas för att hålla sig ren och för att vårda sin kropp. Behovet varierar mellan åldrar och kön, men kan vara tvål, tandborste, hudkräm, solskyddsmedel, blöjor och mensskydd. Även kostnader för exempelvis hårklippning, rakapparat, hårprodukter och kosmetika ingår. För vuxna ingår kostnaden för ett tandläkarbesök (basundersökning) en gång per år. Konsumentverket använder priserna för miljömärkta varor i de fall de är de vanligaste produktvarianterna och eventuell merkostnad är rimlig.

Utredningens bedömning av innehåll och kostnader

Utredningen konstaterar att Konsumentverkets budgetpost personlig hygien i huvudsak inte inkluderar sällanköpsvaror och bedömer att de artiklar som ingår i Konsumentverkets budgetpost även bör ingå i riksnormens kostnadspost, inklusive tandläkarbesök för basundersökning. Utredningen bedömer dock att det finns visst utrymme för att handla varor och tjänster till ett lägre pris än de som anges av Konsumentverket, till exempel genom att bortse från miljömärkning, handla till nedsatta priser eller välja billigare produkter. Riksnormens kostnadspost personlig hygien bedöms därför schablonmässigt kunna beräknas till 90 procent av Konsumentverkets referensvärde.

Tabell 8.15 Beräknade belopp för kostnadsposten personlig hygien

Åldersgrupper samt ensamstående respektive gifta/sambor vuxna

	Kronor
Hemmavarande barn och skolgång	
Under 1 år	450
1 år	711
2–5 år	450
6–9 år	196
10–13 år	360
14–17 år	650
18–20 år	738
Ensamstående	693
Gifta eller sambor	1 386

Källa: Utredningens beräkningar.

Utredningens beräkning av kostnadsposten förbrukningsvaror

Utredningen redovisar i detta avsnitt hur kostnaderna för kostnadsposten förbrukningsvaror beräknats. De beräknade beloppen ingår i beräkningen av referensvärdet för gemensamma hushållskostnader.

Konsumentverkets underlag vid beräkning av budgetposten

I Konsumentverkets budgetpost förbrukningsvaror ingår dagligvaror som främst används för vård och skötsel av hemmet samt av kläder och skor. Produkter som ingår är exempelvis toalett- och hushållspapper, tvättmedel, batterier, pappersservetter och stearinljus. Visst kontorsmaterial som anteckningsblock och pennor ingår också. Konsumentverket har i möjligaste mån valt produkter som antingen är miljömärkta eller inte alltför miljöbelastande.

Utredningens bedömning av innehåll och kostnader

Utredningen konstaterar att Konsumentverkets budgetpost förbrukningsvaror inkluderar få sällanköpsvaror och bedömer att de artiklar som ingår i Konsumentverkets budgetpost även bör ingå i riksnormens kostnadspost. Utredningen bedömer dock att det

finns visst utrymme för att handla varor till ett lägre pris än de som anges av Konsumentverket, till exempel genom att bortse från miljömärkning, handla till nedsatta priser eller välja billigare produkter. Riksnormens kostnadspost förbruksvaror bedöms därför schablonmässigt kunna beräknas till 90 procent av Konsumentverkets referensvärde.

Tabell 8.16 Beräknade belopp för kostnadsposten förbruksvaror

Antal personer i hushållet

	Kronor
1 person	144
2 personer	189
3 personer	288
4 personer	333
5 personer	405
6 personer	468
7 personer	513

Källa: Utredningens beräkningar.

Utredningens beräkning av kostnadsposten internet och telefoni

Utredningen redovisar i detta avsnitt hur kostnaderna för kostnadsposten internet och telefoni beräknats. De beräknade beloppen ingår i beräkningen av referensvärdet för gemensamma hushållskostnader.

Konsumentverkets underlag vid beräkning av budgetposten

I Konsumentverkets budgetpost medier ingår dagstidning, kostnader för bredbandsabonnemang, familjeabonnemang för mobiltelefon, strömningstjänster för musik, film och tv.

Utredningens bedömning av innehåll och kostnader

Utredningen noterar att konsumtionsmönstren väsentligen har förändrats över tid när det gäller exempelvis dagstidningar, telefon och internetanslutning. Detta framgår både av innehållet och benämningen på motsvarande kostnadspost enligt Konsumentverket och

sammansättningen av varukorgen i konsumentprisindex. Betydelsen av tillgången till internet illustreras också av att Post- och telestyrelsen har i uppdrag att se till att privatpersoner och företag som saknar tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet får stöd för åtgärder som ger sådan tillgång.¹³⁶ Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att utrymmet för att en enskild skulle anses vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå även utan tillgång till internet i hemmet bedöms vara synnerligen begränsat. Domstolen konstaterade samtidigt att kostnader för internet inte finns med bland de kostnadsposter som kan ersättas inom ramen för försörjningsstödet och att kostnader för internet i stället kan lämnas inom ramen för kostnader för livsföringen i övrigt.¹³⁷

Utredningens bedömning är att abonnemang för internet och familjebonnemang för mobiltelefon ska ingå. Kostnaden för internet och mobilabonnemang i utredningens bedömning baseras på den genomsnittliga kostnaden för respektive tjänst enligt statistik från Post- och telestyrelsen (se bilaga 9), vilket är en något lägre kostnad än den Konsumentverket använder. Kostnaden för internet och telefoni föreslås beräknas för upp till och med sju personer. Hushåll med fler personer antas kunna dela på de varor och tjänster som ingår, samtidigt som det i de flesta sådana hushåll sannolikt finns barn i yngre åldrar som inte har behov av eget mobilabonnemang.¹³⁸

Strömningstjänster för musik, film och tv ingår således inte i utredningens bedömning. Utredningen noterar att biblioteken erbjuder kostnadsfri tillgång till stort urval av filmer/serier motsvarande strömningstjänsternas utbud. Vidare finns det även kostnadsfria strömningstjänster för musik och dataspel.

¹³⁶ Förordning (2018:20) om stöd för åtgärder som ger tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet. Enligt samma förordning slås fast att med funktionell tillgång till internet avses att det finns en fast nätanslutningspunkt som är utformad så att data kan tas emot med en hastighet om lägst 10 Mbit per sekund.

¹³⁷ HFD 2017 ref. 23.

¹³⁸ Konsumentverket räknar med att barn från 8 år har en egen smart mobiltelefon. Kostnaden för själva mobiltelefonen ligger på individnivå medan kostnaden för abonnemanget är en hushållskostnad.

Tabell 8.17 Beräknade belopp för kostnadsposten internet och telefoni

Antal personer i hushållet

	Kronor
1 person	550
2 personer	700
3 personer	850
4 personer	1 000
5 personer	1 150
6 personer	1 300
7 personer	1 450

Källa: Utredningens beräkningar.

Standardhöjningar görs genom att fastställa nya referensvärden

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. Att besluta om standardhöjningar ligger sedan tidigare inom regeringens kompetensområde och utredningen anser inte att det finns någon anledning att ändra detta (se avsnitt 8.3.3).

Den föreslagna modellen i förhållande till Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen

I barnkonventionen fastställs varje barns rätt till social trygghet och den levnadsstandard som krävs för att kunna utvecklas. Utredningens förslag 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. Eftersom de föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar förväntas de totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Utredningen bedömer därmed att förslaget motsvarar dagens konsumtionsmönster och att kostnadsposterna därför motsvarar en skälig levnadsnivå för barn och ungdomar i biståndshus-

håll. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget är förenligt med barnkonventionen och ESK-konventionen.

8.9.5 Belopp för de kostnadsposter som ingår i riksnormen bör redovisas

Bedömning: Belopp för de kostnadsposter som ingår i riksnormen bör redovisas, vilket bör kunna göras i samband med att Socialstyrelsen publicerar beloppen för riksnormens personliga och gemensamma hushållskostnader.

Skäl för bedömningen

Huvuddelen av kommunerna ser ett behov av att beloppen för riksnormens olika kostnadsposter redovisas i socialtjänstförordningen. Det framgår av utredningens kommunenkät. I utredningens kontakt med nätverkskommunerna har framkommit att kommunerna oftast själva beräknar belopp för kostnadsposterna, baserat på de tidigare riksnormsbeloppen, men också med beaktande av Konsumentverkets referensvärden. Några nätverkskommuner beskriver att belopp för de olika kostnadsposterna underlättar när kommunerna bistår med stöd vid rådgivning kring hushållsekonomi. Ett annat skäl för att kommunerna har behov av en uppdelning på delposter är att det förekommer situationer när det endast finns behov av att bevilja vissa delposter, exempelvis när en biståndsmottagare vistas på institution där till exempel mat ingår.¹³⁹

I socialtjänstförordningen redovisas enbart riksnormens belopp för personliga respektive gemensamma hushållskostnader. Det betyder att kommunen inom denna ram själv kan avgöra hur dessa ska fördelas mellan de ingående kostnadsposterna. Socialstyrelsen publicerade tidigare årligen riksnormen i ett meddelandeblad. Av meddelandebladen framgick bland annat hur normens totalsummor för olika personkategorier skulle fördelas på olika behov (livsmedel, kläder och skor, etcetera), det vill säga riksnormens kostnadsposter. Från och med 2012 publiceras inte denna information.¹⁴⁰

¹³⁹ Se även Malmö Stad (2022), Riksnorm – uppmärksammade behov av modernisering och nationell vägledning, skrivelse till Sveriges kommuner och regioner 2022-09-20.

¹⁴⁰ Socialstyrelsen (2023).

Utredningen bedömer att det kan förenkla kommunernas arbete om även belopp för kostnadsposterna publiceras. Även om den enskilde har stor frihet att bestämma hur hen använder beviljat försörjningsstöd så kan belopp för kostnadsposter i riksnormen ge en klarare uppfattning om hur riksnormens belopp är tänkt att fördelas på olika behov. Genom att jämförelsetalet föreslås publiceras av SCB kan beräkningen göras av antingen regeringen eller Socialstyrelsen. Socialstyrelsen bör lämpligen kunna publicera beloppen samtidigt som myndigheten publicerar beloppen för riksnormens personliga och gemensamma hushållskostnader.

8.9.6 Utredningens utgångspunkter och ställningstagande kring en ändamålsenlig framskrivning av riksnormen

Utredningen ska lämna förslag på hur en uppräknings av riksnormen kan regleras på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen anser att en ändamålsenlig framskrivning måste vara enkel och transparent. Den bör också ge kommunerna goda planeringsmässiga förutsättningar. Det innebär att kommunerna ska få kännedom om riksnormens nivå i god tid inför beslut om kommunens budget för nästkommande år.

Framskrivningen av riksnormen ska skydda det reala värdet

En ändamålsenlig framskrivning bör enligt utredningen också innebära att det är tydligt vad som krävs för att riksnormens reala värde ska skyddas, och vad som är politiskt beslutade standardförbättringar. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag angav regeringen att förbättringar av det då så kallade socialbidragets standard måste ske genom politiska beslut. Standardförbättringarna kunde då göras i form av höjda procentsatser av basbeloppet för socialbidragsnormer. I ett senare förarbete, inför att försörjningsstödet preciserades och riksnormen infördes i socialtjänstlagen, framgår att regeringen ansåg att riksnormen borde grundas på Konsumentverkets konsumtions- och prisstudier, men att de årliga justeringarna av beloppen för riksnormens konsumtionsposter borde göras utifrån de reala förändringar som sker för de olika posterna.¹⁴¹

¹⁴¹ Prop. 1996/97:124 Ändringar i socialtjänstlagen, s. 84.

En framskrivning med relevant prisindex skyddar det reala värdet av den konsumtion som betraktas som skäligen för ett grundskydd. När lönerna ökar snabbare än priserna innebär det att skillnaden mellan grundskydd och inkomster för dem som arbetar ökar. Detta kan hanteras genom standardhöjningar efter politiska bedömningar och beslut. När priserna däremot ökar snabbare än lönerna skyddas konsumtionen för dem som får sin försörjning via grundskydden, medan den inte gör det för dem som huvudsakligen försörjer sig genom arbete. Det leder till att skillnaden i konsumtionsutrymme minskar mellan dem med grundskydd jämfört med dem som arbetar, vilket minskar drivkrafterna att arbeta. Detta är också något som behöver följas och beaktas inför politiska beslut om riksnormens nivå.

Behov av standardhöjningar och andra ändringar i riksnormens belopp behöver beaktas

En framskrivning som syftar till att skydda riksnormens reala värde kommer att ställa krav på särskilda politiska beslut för att möjliggöra standardhöjningar inom ramen för riksnormen. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag ansåg regeringen att allmänna standardförbättringar för stora grupper inom befolkningen även måste komma de ekonomiskt hjälpbehövande till del.¹⁴² Historiskt har riksnormen också, liksom andra grundskydd som syftar till att trygga en grundläggande försörjning, skrivits fram mer än vad som enbart följer av den allmänna prisutvecklingen. En utgångspunkt för utredningen är att nationellt beslutade standardhöjningar inom det ekonomiska biståndet även fortsättningsvis bör vara ett särskilt politiskt beslut, liksom det är inom andra grundskydd.

¹⁴² Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 205.

8.9.7 Skyddande av riksnormens reala värde

Förslag: Riksnormens reala värde ska skyddas genom att den knyts till konsumentprisindex exklusive boende.

Riksnormen för det år den avser ska beräknas utifrån ett referensvärde för riksnormen 2024. Framskrivningen av riksnormens referensvärde ska baseras på 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 att prisanpassningen sker med ett års eftersläpning ska beloppet räknas upp med ytterligare 2 procent.

Skäl för förslaget

För att riksnormens reala värde ska skyddas behöver beloppen följa prisutvecklingen. Valet av på vilket sätt detta ska göras innebär en avvägning mellan å ena sidan med vilken precision riksnormen ska följa prisutveckling och å andra sidan metodens enkelhet och transparens. Utredningens förslag innebär att riksnormens reala värde skyddas genom att den knyts till konsumentprisindex exklusive boende från och med den 1 januari 2027. Riksnormen ska beräknas genom att referensvärdet för 2024 års riksnorm används som utgångspunkt (se avsnitt 8.9.5). För att kompensera för att prisanpassningen sker med ett års eftersläpning ska beloppet räknas upp med ytterligare 2 procent.

Med den föreslagna framskrivningsmetoden skapas ett mer förutsebart system med bättre planeringsförutsättningar för kommunerna. Till viss del kommer det också att harmonisera utvecklingen av riksnormen med utvecklingen i andra grundskydd som på olika sätt följer konsumentprisindex.

Framskrivningen ska baseras på konsumentprisindex exklusive boende

Utredningen föreslår att riksnormen ska skrivas fram baserat på konsumentprisindex exklusive boendekostnader.

Av utredningens redovisning framgår att boendet utgör en stor del av konsumentprisindex, ungefär en fjärdedel, och att prisindexet för boendekostnader dessutom varierar kraftigt över tid. Om riks-

normen skulle följa den allmänna prisutvecklingen, det vill säga skrivas fram baserat på konsumentprisindex, skulle det riskera att leda till att det reala värdet på riksnormen ökar eller minskar enstaka år eller över flera år. Det har också visats tidigare. De tidigare bruttonormerna var kopplade till det dåvarande basbeloppet och räknades till och med 1995 fram med basbeloppet. Erfarenheten av detta var att normerna höjdes mer än vad som motiverades av prisutvecklingen på de poster som ingick i normen. Förklaringen var bland annat att prisbasbeloppet hade ökat till följd av kraftigt ökade boendekostnader. Det påverkade uppräkningsen av normens delposter, trots att boendekostnaden låg utanför bruttonormen. Utredningen anser att variationer i boendekostnaden inte bör ha ett så stort genomslag på riksnormen, och att framskrivningen därför ska baseras på konsumentprisindex exklusive boendet.

Framskrivningen ska göras med ett jämförelsetal på motsvarande sätt som för prisbasbeloppet och normalbeloppet vid löneutmätning

Utredningens föreslår vidare att framskrivningen konstrueras på motsvarande sätt som för prisbasbeloppet och det normalbelopp som används vid löneutmätning. *Prisbasbeloppet* baseras på förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det år som prisbasbeloppet avser, och prisläget i juni 1997. Uppräkningsen av *normalbeloppet* baseras på förhållandet mellan prisläget i oktober året före det år som normalbeloppet avser, och prisläget i oktober 2020. Detta innebär i båda fallen att konsumentprisindex vid en viss månad ett givet år jämförs med konsumentprisindex för samma månad året innan det år som uppräkningsen avser. Förhållandet mellan de två tidpunkternas konsumentprisindex visar hur stor uppräkningsen ska vara. SCB respektive Kronofogdemyndigheten redovisar de nya beloppen ungefär en månad efter det senaste mättillfället.

Ju senare tidpunkt som används vid beräkningen desto bättre kan underlaget förväntas vara. Att riksnormen ska vara ändamålsenlig innebär samtidigt bland annat att den ska ge kommunerna goda planeringsförutsättningar. Kommunerna behöver därför få information om det kommande årets riksnorm i tillräckligt god tid för att kunna ta med den i planeringen av den kommunala budgeten. Det talar för att riksnormen ska fastställas förhållandevis tidigt. En avvägning mellan dessa två förhållanden behöver därför göras.

Utredningens förslag är därför att beräkningen av referensvärdet ska baseras på förändringen mellan prisläget som anges av konsumentprisindex exklusive boende i juni närmast före det år som riksnormen avser och prisläget i juni 2024. Detta är även den månad som används vid fastställandet av prisbasbeloppet.

För att kompensera för en eftersläpad prisanpassning ska framskrivningen kompletteras med en uppräknings motsvarande 2 procent

Framskrivningen med ett jämförelsetal innebär att prisutvecklingen fram till året närmast föregående det år som beloppet avser beaktas. Det innebär att anpassningen till prinsnivån sker med ett års eftersläpning. Utredningen föreslår därför att framskrivningen med ett jämförelsetal ska kompletteras med en uppräknings som kompenserar för att anpassningen till prinsnivån sker med ett års eftersläpning.

Metoden att skriva fram referensvärdet med ett jämförelsetal är densamma som används vid fastställandet av nästkommande års prisbasbelopp, som bestämmer nivån på ett antal förmåner och ersättningar, och normalbeloppet, som används av Kronofogdemyndigheten vid utmätning. Utredningen har noterat att inga andra bidrag eller ersättningar kompenserar för denna eftersläpning, inte heller de övriga system som avser att trygga en grundläggande försörjning. Försörjningsstödet utgör dock ett yttersta skyddsnät, och riksnormen särskiljer sig genom att vara det enda grundskydd som grundas på beräknade faktiska kostnader för de ingående posterna. Utredningen anser att detta motiverar en kompensation för eftersläpningen i prisanpassningen för riksnormen.

Utredningen föreslår att uppräknings som ska kompensera för eftersläpningen ska vara 2 procent. En rimlig utgångspunkt är att faktorn ska motsvara en genomsnittlig, förväntad prisutveckling för den allmänna prisutvecklingen exklusive boende. Denna prisutveckling har dock varierat kraftigt, inte minst under det senaste decenniet. Det är därför svårt att avgöra på vilken tidsperiod det skulle vara rimligt att beräkna ett historiskt genomsnitt, som skulle kunna ligga till grund för uppskattningen av en genomsnittlig förväntad prisutveckling. Utredningen har därför i stället valt att föreslå en uppräknings som motsvarar Riksbankens mål för ökningen av den allmänna prinsnivån. Målet är specificerat som en ökningstakt på

2 procent per år för konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) och inkluderar därmed boendekostnader.¹⁴³

När inflationen¹⁴⁴ är 2 procent kommer riksnormens reala värde i princip att vara oförändrat. De år inflationen är *mindre* än 2 procent ökar riksnormens reala värde. Den effekten kommer dock att korrigeras vid nästa framskrivning. När inflationen är *högre* än 2 procent minskar riksnormens fasta värde, men inte lika mycket som det skulle ha minskat utan uppräknings med 2 procent. Uppräknings med 2 procent ger således boståndsmottagarna ett visst skydd när inflationen är högre. Även när inflationen är högre än 2 procent kommer att beloppen att korrigera för detta vid nästa framskrivning. Kommunernas kostnader påverkas på motsvarande sätt och följer i genomsnitt prisutvecklingen. Uppräknings är därmed kostnadsneutral. Vidare innebär uppräknings för kommunerna att riksnormens belopp för nästkommande år är förutsägbara och att beloppen kan meddelas i god tid med hänsyn till kommunernas budgetarbete.

Faktaruta: Exempel på framskrivning av referensvärde

Framskrivningen av riksnormens referensvärde ska baseras på 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 att prisanpassningen sker med ett års eftersläpning ska beloppet räknas upp med ytterligare 2 procent.

Det föreslagna referensvärdet för den personliga kostnaden för en vuxen ensamstående är 4 297 kronor.

Antag att konsumentprisindex exklusive boende juni 2024 är 357,09 och att konsumentprisindex exklusive boende juni 2026 är 362,65. Jämförelsetalet blir då $362,65/357,09 = 1,0156$.

Beloppet för personliga kostnader för en vuxen ensamstående 2027 skulle då beräknas som referensvärdet multiplicerat med jämförelsetalet ökat med 2 procent:

$$4\,297 \times 1,0156 \times 1,02 = 4\,451 \text{ kronor.}$$

¹⁴³ Riksbankens mål avser den allmänna prisutvecklingen och gör ingen skillnad mellan prisutvecklingen för olika delar av konsumtionen. Även om boendekostnaderna varierar kraftigt ser utredningen ingen anledning att anta att den *genomsnittliga* utvecklingen av boendekostnaderna skulle avvika från den allmänna prisutvecklingen. Det är därför rimligt att använda en uppräknings som motsvarar Riksbankens inflationsmål.

¹⁴⁴ Det som avses här är prisutvecklingen mellan juni det år riksnormen fastställs och juni det år som riksnormen fastställs för.

Genom framskrivningen med jämförelsetal uppstår inte prognosfel som riskerar att få en kvarstående effekt

Genom att framskrivningen alltid baseras på en faktisk prisutveckling mellan basåret (2024) och närmast före det år som riksnormen avser uppstår inga prognosfel. Den framskrivning av riksnormen som huvudsakligen använts sedan 2006 har inneburit att riksnormen för nästkommande år har beräknats genom att skriva fram riksnormen innevarande år med ett procenttal som anger den prognostiserade allmänna prisutvecklingen för innevarande år. Med en sådan konstruktion kommer prognosfel att ligga kvar även i kommande års framskrivningar av riksnormen (eftersom framskrivningen då sker av ett belopp som bygger på en felaktig prognos). När inflationen är låg är det problemet mindre, men när inflationen är hög, och svårare att prognosticera kan det få stora konsekvenser för hushållen, vilket skedde 2022 och 2023 (se avsnitt 8.8.6).

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Utredningen har övervägt att knyta riksnormen till prisbasbeloppet, att knyta kostnadsposterna till särskilda delindex samt om prognoser bör användas vid framskrivningen. Utredningen har även övervägt om framskrivningen skulle baseras på ett underlag från Konsumentverket.

Prisbasbeloppet skulle innebära en harmonisering med övriga grundskydd

Utredningen har övervägt om framskrivningen av riksnormen ska göras med prisbasbeloppet. Prisbasbeloppet används bland annat inom socialförsäkringen för att värdesäkra förmåner. SCB beräknar prisbasbeloppet utifrån konsumentprisindex. Prisbasbeloppet kommande kalenderår beräknas genom att använda prisutvecklingen mellan juni före det år som riksnormen avser och juni innevarande år.

Prisbasbeloppet används för att värdesäkra andra grundskydd såsom äldre- och sjukvårdsstöd och särskilt bostadstillägg. En framskrivning av riksnormen med prisbasbeloppet skulle harmonisera med de övriga grundskydden. Gemensamt för riksnormen, äldre-

försörjningsstödet, skäligt bostadstillägg och för konstruktionen med förbehållsbelopp (minimibelopp respektive normalbelopp) är syftet att bidra till att trygga en grundläggande försörjning, och att kostnaden för boendet ersätts i särskild ordning. Trots att boendekostnaden även i dessa fall inte ska täckas av ersättningen så har riksdagen bestämt att de ska skrivas upp med prisbasbeloppet som i hög grad påverkas av boendekostnaderna.

De övriga grundskydden täcker dock en större del av behoven utöver boendet, och är i högre grad schabloniserade. Riksnormen är jämfört med dessa mer detaljerad, och byggs upp av ett antal kostnadsposter som baseras på en normerad konsumtion. Riksnormens nivå grundas på summan av de ingående kostnadsposterna. Övriga ersättningar och minimibeloppet bestäms i stället som andelar av prisbasbeloppet. Även normalbeloppet bestäms som ett totalbelopp. Vidare ger riksnormen utrymme för individuell behovsprövning genom möjligheten att i det enskilda fallet höja eller sänka nivån, vilket inte gäller inom de övriga förmånerna.

Utredningen bedömer att riksnormens särart som det enda grundskydd som grundas på beräknade kostnader för de ingående posterna motiverar att inte knyta riksnormen till prisbasbeloppet. Utredningen anser inte heller att det är rimligt att variationer i boendekostnaden kan ha ett stort genomslag på riksnormen eftersom boendekostnaden täcks av försörjningsstödet utanför riksnormen.

Delindex kan ge en ökad precision men på bekostnad av enkelhet och transparens

Utredningen har även övervägt att skriva fram riksnormen genom att beloppen för de kostnadsposter som ingår i riksnormen skrivs fram med anpassade delindex från konsumentprisindex. Utredningens redovisning av delindexens utveckling över tid visar att kostnaderna för olika varor och tjänster varierar och därmed varierar även prisutvecklingen för olika kostnadsposter. Om riksnormens olika kostnadsposter skulle skrivas fram med lämpliga delindex från konsumentprisindex skulle riksnormens reala värde bevaras med större precision än enligt förslaget att använda konsumentprisindex exklusive boendet för alla kostnadsposter. Konsumentverket använder redan i dag olika delindex för att skriva fram kostnader till kommande års prisnivåer.

Utredningen bedömer dock att den ytterligare precision som skulle nås genom att knyta riksnormens kostnadsposter till olika delindex, inte överväger fördelen med den enklare och mer transparanta framskrivning det innebär när riksnormen knyts till konsumentprisindex exklusive boendet.

Prognoser kan potentiellt bidra till bättre träffsäkerhet vid framskrivningen men är inte lika enkelt att använda

Utredningen har även övervägt att vid framskrivningen använda en prognos för konsumentprisindex exklusive boende. En fördel med att använda en prognos är att man i högre grad kan ta hänsyn till den kunskap som finns vid prognostillfället. Prognoser skulle därför potentiellt kunna ge en mer träffsäker framskrivning av riksnormen. Prognoser för det allmänna prisläget görs av fler aktörer, bland annat Konjunkturinstitutet, Finansdepartementet och Riksbanken. Eftersom utredningen föreslår att konsumentprisindex exklusive boende ska ligga till grund för framskrivningen krävs en anpassad prognos i förhållande till prognos för konsumentprisindex.

Regeringen har sedan 2006 huvudsakligen fattat beslut om riksnormens årliga framskrivning baserat på en prognos för konsumentprisindex. Detta har gjorts genom att skriva fram innevarande års belopp för personliga kostnader respektive gemensamma hushållskostnader med regeringens prognos för den allmänna prisutvecklingen för innevarande år. Med denna konstruktion kommer tidigare prognosfel att ligga kvar i kommande års framskrivningar. För att undvika detta problem skulle prognoserna behöva kompletteras med beräkningar som korregerar för att den faktiska prisutvecklingen avviker från den tidigare prognosticerade för innevarande år. Detta skulle kunna åstadkommas med en framskrivning med ett jämförelsetal i linje med utredningens förslag. I en sådan modell kan en kompletterande prognos ses som ett alternativ till den uppräknings som utredningen föreslår för att kompensera för eftersläpningen i prisanpassningen.

Det är inte givet vilken aktörs prognos som är lämpligast att använda. Konjunkturinstitutet har till uppgift att bland annat göra prognoser för den svenska ekonomin, och myndigheten publicerar sina prognoser vid fyra tillfällen under året. Det innebär att det både är möjligt och relativt transparent att kombinera en framskrivning med

ett jämförelsetal med Konjunkturinstitutets prognos. Denna prognos kan dock avvika från den som Finansdepartementet gör, vilket skulle innebära att regeringen fastställer riksnormen utifrån en annan aktörs prognos. Finansdepartementet publicerar sina prognoser för prisutvecklingen i de ekonomiska propositionerna. Prognoser i form av nyckeltal redovisas också på regeringens webbplats i augusti. Om riksnormen ska kunna fastställas innan september så skulle den prognos som används för att fastställa riksnormen inte vara densamma som publiceras i budgetpropositionen för nästkommande år. Något som kan tala emot att använda Finansdepartementets prognos är att regeringar i tider med hög inflation kan tendera att göra en försiktig bedömning av prisutvecklingen då höga inflationsförväntningar i sig kan vara inflationsdrivande.¹⁴⁵

Slutligen kan noteras att inga andra bidrag eller ersättningar skrivs fram baserat på en prognos, inte heller de övriga system som avser att trygga en grundläggande försörjning. Utredningen bedömer sammantaget att det inte är motiverat att föreslå att riksnormen ska skrivas fram baserat på en prognos.

Ett mer anpassat underlag från Konsumentverket kan i högre grad ta hänsyn till faktisk prisutveckling, men transparensen blir lägre

Vidare har utredningen övervägt om framskrivningen skulle kunna göras utifrån ett underlag från Konsumentverket. Det ingår redan i Konsumentverkets instruktion att utföra pris- och konsumtionsundersökningar som kan utgöra underlag för regeringens beslut om riksnormen. Av underlaget framgår kostnadsbeloppen för kommande år. Priserna för konsumtionen beräknas genom att först räkna fram priserna från respektive prismätningstidpunkt till priserna för innevarande år och därefter beakta den prisutveckling som förväntas ske till kommande år. Samtidigt gör Konsumentverket löpande översyner av innehållet budgetposterna, vilket bidrar till att standardhöjningar i samhället inkluderas i kostnadsbeloppen. Utredningen utesluter inte att regeringen valt att skriva fram riksnormen med prognos för prisutvecklingen delvis då det inte framgått av Konsu-

¹⁴⁵ En prognos som innebär en hög inflationsförväntan kan leda till att företagen höjer sina priser snabbare än vad de annars skulle ha gjort och att löntagare kräver högre löner. Detta bidrar i sig till en ökad inflation.

mentverkets underlag vad som är en real förändring i de olika kostnadsposterna och vad som är en standardhöjning.

Utredningen bedömer att underlaget från Konsumentverket skulle behöva anpassas till riksnormen i högre grad än vad som hittills varit fallet, exempelvis vad gäller kostnadsposternas innehåll. Konsumentverket skulle, på motsvarande sätt som i kraft, både kunna ta hänsyn till den faktiska prisutvecklingen till innevarande år och beakta den prisutvecklingen som förväntas ske till kommande år. En sådan modell skulle sannolikt skydda riksnormens reala värde och dessutom medge en mer adekvat beskrivning av de ingående kostnadsposternas utveckling. Utredningen bedömer dock en *årlig* framskrivning kan göras enklare och mer transparent och i linje med hur andra bidrag och ersättningar skrivs fram. Samtidigt bedömer utredningen att ett underlag från Konsumentverket även fortsatt är ett viktigt underlag för regeringen, både för att kunna utvärdera utvecklingen av riksnormens reala värde och vid en sammanvägd bedömning av nivån på riksnormen (se avsnitt 8.9.10).

8.9.8 Statistiska centralbyrån ska beräkna det jämförelsetal som ska vara ett underlag vid regeringens beslut om riksnormen för nästkommande år

Förslag: Statistiska centralbyrån (SCB) ska beräkna det jämförelsetal som anger förändringen i prisläget. Förändringen i prisläget anges av konsumentprisindex exklusive boende i juni närmast före det år som riksnormen avser jämfört med juni 2024.

Skäl för förslaget

SCB är den myndighet som beräknar konsumentprisindex. Myndigheten beräknar i dag på uppdrag från regeringen prisbasbeloppet och det förhöjda prisbasbeloppet utifrån bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Beloppen fastställs senare av regeringen. Prisbasbeloppen baseras på konsumentprisindex, ett jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det år som prisbasbeloppet avser och prisläget i juni 1997. Utredningen föreslår att SCB även ska beräkna det jämförelsetal som baserat på

konsumtprisindex exklusive boende anger förändringen i prisläget mellan juni närmast före det år som riksnormen avser och prisläget i juni 2024. Detta jämförelsetal ska utgöra ett underlag för regeringens beslut om riksnorm enligt 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen.

Alternativ lösning som utredningen övervägt

Beräkningen av jämförelsetalet baseras på sifferuppgifter som publiceras av SCB. Det är därför möjligt för regeringen att beräkna jämförelsetalet baserat på dessa uppgifter. Utredningen anser dock att fördelen med att uppgiften blir offentlig vid en tidig, förutbestämd tidpunkt överväger eftersom kommunerna då får en tidig indikation på hur riksnormen kan komma att förändras.

8.9.9 Konsumentverket bör även fortsättningsvis ta fram underlag till regeringen inför beslut om riksnormen

Bedömning: Konsumentverket bör även fortsättningsvis utföra pris- och konsumtionsundersökningar som kan utgöra ett underlag inför regeringens beslut om riksnorm och vid regeringens sammanvägda bedömning av behovet att se över nivån på riksnormen.

Skäl för bedömningen

För både det ekonomiska biståndet och övrigt bistånd gäller att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vad som är en skälig levnadsnivå måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever.¹⁴⁶ Det innebär att det reala värdet av det ekonomiska biståndet inte är fastställt en gång för alla utan behöver anpassas utifrån utvecklingen av den allmänna standarden i samhället.

Utredningens förslag att skriva fram riksnormen med ett jämförelsetal baserat på utvecklingen av konsumentprisindex exklusive boendekostnader syftar till att skydda riksnormens *real*a värde. Vad

¹⁴⁶ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

som utgör en skäligen levnadsnivå kan emellertid inte fastställas en gång för alla. Detta görs löpande genom politiska beslut baserade på bland annat utvecklingen av den allmänna standarden i samhället, nya konsumtionsmönster och den ekonomiska utvecklingen i stort. Utredningen bedömer att Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar kan vara ett viktigt underlag i en sådan sammanvägd bedömning av behovet att se över nivån på riksnormen. Konsumentverket bör därför ha kvar uppdraget att utföra pris- och konsumtionsundersökningar som kan utgöra underlag för regeringens beslut om riksnormen.¹⁴⁷ Underlaget bör göra det möjligt för regeringen att följa riksnormens utveckling i relation till utvecklingen av Konsumentverkets beräkningar av de svenska hushållens baskonsumtion. Detta kan kräva att underlaget anpassas efter riksnormens struktur och innehåll och dess syfte att vara ett yttersta skyddsnät.

¹⁴⁷ Jfr 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstförordningen och 3 § 4 förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

9 Lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet

I utredningens uppdrag ingår att analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen.

Genom tilläggsdirektiv den 26 september 2024 fick utredningen 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 socialtjänstlagen.

I avsnitt 9.1 redogörs för uppdragets bakgrund och utredningens utgångspunkter och i avsnitt 9.2 följer en redogörelse av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. I avsnitt 9.3 beskrivs ansökningsförfarandet vid behov av ekonomiskt bistånd. I avsnitt 9.4 redovisas utredningens kartläggning av lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet och i avsnitt 9.5 utredningens analys av vilka effekter en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd skulle kunna få. Avsnitt 9.6 innehåller utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser. Kapitlet avslutas med avsnitt 9.7 som redogör för utredningens förslag.

9.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

Uppdraget att analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen är en del av utredningens uppdrag avseende riksnormen. Övriga delar av uppdraget i denna del redovisas i kapitel 8.

En del av uppdraget som behandlas i detta kapitel ingår bland de uppdrag som finansutskottet angav i samband med att riksdagen tillförde Regeringskansliet medel för att utreda hur bidragssystemet i högre grad kan göra det lönsamt att arbeta.¹

Enligt direktivet ska utredningen analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen. En direkt tolkning av det skulle kunna vara att en kommun har lokala normer som är högre än riksnormen eller har bestämda belopp för övriga kostnader som beviljas på samma sätt som övriga kostnadsposter i försörjningsstödet. Utredningen har uppfattat att uppdragets sammanhang är ekonomiska drivkrafter att arbeta. Dessa skulle också påverkas av att kommuner på andra sätt lokalt skjuter till ekonomiskt bistånd. Utredningen har i denna del inte gjort någon avgränsning avseende enligt vilken bestämmelse detta görs eller till vilket ändamål. Därmed inkluderas även ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt och sådant ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Utredningen har tolkat uppdraget i det första direktivet som att det är avgränsat till *generella* tillägg, det vill säga möjlighet att bevilja visst bistånd för samtliga biståndsmottagare eller en viss avgränsad grupp av biståndsmottagare. En sådan grupp skulle exempelvis kunna vara barnfamiljer. Därmed omfattas i analysen i avsnitt 9.5 *inte* möjligheten att i enskilda fall beräkna kostnaden till en högre nivå än det belopp som anges av riksnormen.

Med *lokala tillägg* avses i det här kapitlet således bistånd som beviljas med stöd av lokala riktlinjer, utöver den rätt till bistånd som på generell nivå anger vad eller vilka belopp som ska beviljas inom det ekonomiska biståndet, oavsett enligt vilken bestämmelse. Utredningen har valt att även kartlägga och analysera effekter av att kommuner generellt vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd bortser från vissa inkomster som enligt huvudregeln bör avräknas, vilket i praktiken får en liknande effekt för biståndshushållet. Med begreppet huvudregeln avses att en biståndssökande först måste försöka tillgodose försörjningsbehovet på annat sätt² vilket även innebär en skyldighet att i första hand använda sig av de generella förmåner och ersättningar som hen har rätt till.³ Därmed

¹ Bet. 2021/22:FiU1 och rskr. 2021/22:46.

² 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Socialstyrelsen (2001). Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

³ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 94.

omfattas samtliga möjligheter kommunerna använder för att bevilja ett högre belopp i ekonomiskt bistånd än det som följer av försörjningsstödet.

Utredningen har uppfattat uppdraget i tilläggsdirektivet som att en begränsning av möjligheterna att bevilja försörjningsstöd med högre belopp än riksnormen ska, så långt det är möjligt och lämpligt, gälla både för generella tillägg som en kommun beslutar om och höjningar i enskilda fall.

9.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

Ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av socialtjänstlagen består av försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt. Prövningen av rätten till bistånd ska göras utifrån en individuell behovsbedömning men vissa kostnader beräknas enligt en för hela landet gällande norm (riksnormen). I detta avsnitt görs först en genomgång av gällande regelverk avseende kommunallagens möjligheter att använda lokala tillägg till det ekonomiska biståndet och därefter förutsättningarna för bistånd enligt socialtjänstlagen.

9.2.1 Den kommunala självstyrelsen

Kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse inom kommunens område eller för deras medlemmar.⁴ Utgångspunkten för detta är den kommunala självstyrelsen, vilken regleras i regeringsformen. Kommunerna sköter därutöver andra angelägenheter som anges i lag. Ett exempel på sådana andra angelägenheter är insatser som följer av socialtjänstlagen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.⁵

Av förarbetena till bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen i regeringsformen framgår att kommunernas 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 före-

⁴ Ett exempel på lokala angelägenheter av allmänt intresse är gräsklippning av kommunala gräsmattor.

⁵ 1 kap. 1 § andra stycket, 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsform, RF.

mål för ingående överväganden under lagstiftningsprocessen. En proportionalitetsbedömning behöver göras för att se om det ändamål som regleringen avser kan uppnås på ett, för det 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

Det finns undantag från kommunallagens likställighetsprincip

Kommunernas verksamhet regleras bland annat genom kommunallagen.⁷ Grunden för kommunens verksamhet är att kommunen får ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till dess område eller dess medlemmar. Kommunen ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat. Detta kallas för likställighetsprincipen.⁸

Likställighetsprincipen innebär att medlemmar eller grupper av medlemmar ska behandlas lika och att särbehandling endast får ske på saklig och objektiv grund. Begränsningen som likställighetsprincipen innebär är i stor utsträckning bortkopplad genom annan speciallagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen.⁹ Således tillämpas socialtjänstlagens mer detaljerade bestämmelser före kommunallagens mer allmänna bestämmelser.

I ett mål som rörde laglighetsprövning enligt kommunallagen har Högsta förvaltningsdomstolen prövat likställighetsprincipens innebörd. Målet hade sin grund i att en kommun beslutat att inte räkna med en höjning av barnbidraget vid beräkningen av ekonomiskt bistånd. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att nämndens beslut omfattade barnfamiljer inom kommunen men inte innebar att någon inom denna grupp särskilt skulle gynnas eller missgynnas vid prövningen av biståndsärenden. Så länge kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation behandlas lika utgör likställighetsprincipen i kommunallagen knappast något hinder för beslutets genomförande.¹⁰ Det ska dock noteras att prövningen enbart handlade om

⁶ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 212 och 213.

⁷ Kommunallag (2017:725), KL.

⁸ 2 kap. 1 och 3 §§ KL samt prop. 2016/17:171 En ny kommunallag, s. 300.

⁹ Lundin och Madell (2022), s. 102 och 103.

¹⁰ RÅ 2005 not. 21.

lagligheten av beslutet enligt kommunallagen, det gjordes således inte en prövning av bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i sak.

Likasa har Högsta förvaltningsdomstolen tidigare uttalat att en allmänt vedertagen grundsats när det gäller den kommunala kompetensen är att en kommun inte utan stöd i lag eller författning får lämna understöd till enskilda personer. Bidrag till exempelvis familjer får således inte lämnas av en kommun utan stöd i speciallagstiftning.¹¹

Förutom bestämmelser i kommunallagen finns också bestämmelser om utökade kommunala befogenheter i lagen om vissa kommunala befogenheter¹². Några utökningar av kommunala befogenheter som rör den nu aktuella frågan om lokala tillägg finns inte.

9.2.2 Ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen är en huvudsakligen målinriktad ramlag som anger de övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst och vilket ansvar som kommunerna har för stöd och hjälp. Kommunerna har förhållandevis stor frihet att inom socialtjänstlagens ramar utforma tillämpningen utifrån lokala förutsättningar och behov. Genom lokala riktlinjer och andra styrande dokument kan kommuner därmed till viss del reglera förutsättningarna för ekonomiskt bistånd.

I förarbeten till införandet av 1980 års socialtjänstlag¹³ framfördes att syftet med ramlagen är att ge kommunerna möjlighet att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. I propositionen angavs att det visserligen var önskvärt att bedömningen av rätten till bistånd blev så enhetlig som möjligt men att olika skäl talade mot att närmre reglera rätten genom en uttrycklig bestämmelse i socialtjänstlagen. En precisering av biståndets förutsättningar och innehåll ansågs inte förenligt med den helhetssyn som i framtiden skulle karaktärisera det sociala arbetet. Det skulle även möta betydande svårigheter att utforma lagstiftningen så att den omfattade alla situationer där rätten till bistånd kan uppkomma.¹⁴

¹¹ RÅ 1991 ref. 19.

¹² Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

¹³ Socialtjänstlag (1980:620), upphävd den 1 januari 2002 genom SFS (2001:453).

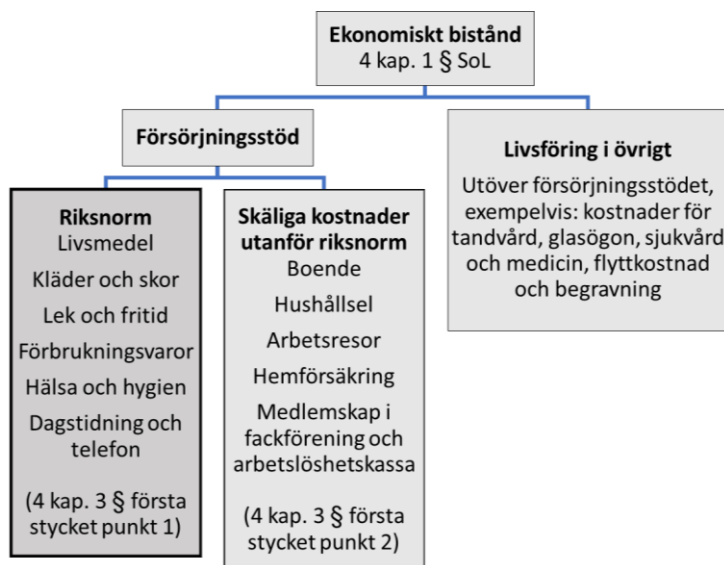
¹⁴ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 182 och 183.

Tillämpningen av förutsättningarna för bistånd enligt socialtjänstlagen har utvecklats genom vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och granskning av tillsynsmyndigheter. Eftersom prövningen av rätten till bistånd görs utifrån förutsättningarna i det enskilda ärendet kan generella slutsatser vara svåra att dra från rättspraxis. I vissa fall har Högsta förvaltningsdomstolen dock prövat frågor som har generell betydelse vid tillämpningen av rätten till bistånd.¹⁵

Ekonomiskt bistånd kan beviljas med stöd av 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Ekonomiskt bistånd kan beviljas med stöd av antingen 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen består av försörjningsstöd och kostnader för livsföringen i övrigt. Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen får ges utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Se figur 9.1 för överblick över ekonomiskt bistånd inom ramen för socialtjänstlagen.

Figur 9.1 Schematisk bild av ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen



Källor: Socialtjänstlagen och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

¹⁵ Jfr till exempel HFD 2017 ref. 23 som gällde tillgång till internet i hemmet.

Rätt till 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.

Prövningen ska göras med utgångspunkt i en individuell behovsbedömning

Prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska göras med utgångspunkt i en individuell behovsbedömning utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan. En individuell behovsbedömning ska även göras vid prövningen av insatser för livsföringen i övrigt.¹⁶

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera äldre avgöranden prövat frågan om individuella behovsbedömningar och konstaterat att generellt ekonomiskt stöd till en viss grupp av kommuninvånare inte är förenligt med socialtjänstlagen. I avgörandet RÅ 1991 ref. 61 ansågs en kommun ha överskridit sina befogenheter genom att besluta om ekonomisk hjälp till barnfamiljer utan föregående individuell behovsprovning. Likaså bedömde domstolen i RÅ 2010 not. 70 att kostnader som inte schabloniserats i riksnormen inte heller ska schabloniseras av respektive kommun utan prövas individuellt.

I vissa särskilda fall kan kommuner bevilja bistånd utan föregående individuell behovsbedömning. Sådana undantag framgår antingen uttryckligen av socialtjänstlagen eller av annan speciallagstiftning. Exempelvis har kommuner genom den särskilda bestämmelsen i 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen getts en möjlighet att erbjuda vissa insatser till äldre utan att först göra en individuell provning.¹⁷

¹⁶ Se bland annat prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 169 och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 90.

¹⁷ Prop. 2017/18:106 Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre, s. 22. Se även lag om vissa kommunala befogenheter.

Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå

Bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.¹⁸ Vad som avses med skälig levnadsnivå beskrivs inte i socialtjänstlagen. Däremot har begreppets innebörd utvecklats i förarbeten till socialtjänstlagen och i vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen. Rekommendationer om vad som bör vara en skälig levnadsnivå för olika kostnader finns i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd.

I samband med att begreppet skälig levnadsnivå infördes i den tidigare socialtjänstlagen framfördes att begreppet ska bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden som den biståndssökande lever i. Det måste därför överlämnas till kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som är skälig.¹⁹ Vidare framfördes i propositionen att

socialbidraget bygger ytterst på en individuell behovsprövning, vilket innebär att bidrag ska kunna utgå med andra belopp och till andra ändamål än vad som gäller enligt särskilt fastställda normer. Bistånd som går utöver grundbeloppet enligt de så kallade bruttonormerna bör bli föremål för en mer ingående individuell bedömning. Huruvida rätt till sådant bistånd ska anses föreligga beror givetvis i hög grad på förhållandena i det enskilda fallet.²⁰

Regeringen instämde i socialutredningens bedömning att övervägande skäl talade mot en lösning där regeringen skulle fastställa vissa miniminormer för ersättning. I stället förordade regeringen att det utformas allmänna råd om lagens tillämpning så att allt för stora skillnader i normnivåerna motverkas.²¹

Begreppet skälig levnadsnivå behölls i samband med att riksnormen infördes i socialtjänstlagen. Begreppet ansågs innebära inte bara en nivåbestämning utan också vilken form av insats, stöd och bistånd, som kunde komma i fråga. Tolkningen av begreppet skulle ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte, nämligen en yttersta garanti för personers livsföring i olika avseenden.²²

I avgörandet HFD 2017 ref. 23 prövade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om tillgång till internet i hemmet utgör en förutsätt-

¹⁸ 4 kap. 1 § SoL.

¹⁹ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 186.

²⁰ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 203.

²¹ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 204.

²² Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 90.

ning för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade inledningsvis till uttalanden i äldre förarbeten om att innebörden av skälig levnadsnivå måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever.²³ Därefter konstaterade domstolen att kostnader för internet inte fanns med bland de kostnadsposter som kan ersättas inom ramen för försörjningsstödet och att vad som omfattas av försörjningsstödet har såväl uttryckligen som uttömmande reglerats i 4 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen. Tillgång till internet ansågs därmed inte innefattas i de behov som ska täckas av försörjningsstödet. Där emot kunde bistånd lämnas inom ramen för kostnader för livsföringen i övrigt. Internetanvändning ansågs ha kommit att bli ett normalt förekommande och väsentligt inslag i enskildas liv. Utrymmet för att en enskild skulle anses vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå även utan internet i hemmet bedömdes därför vara synnerligen begränsat.

Endast i socialtjänstlagen angivna kostnadsposter ingår i försörjningsstödet

Försörjningsstöd består av kostnader som beräknas enligt riksnormen och skäliga kostnader utanför riksnormen. Syftet med försörjningsstödet är att tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter varje månad.

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.²⁴

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.²⁵

²³ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 186.

²⁴ 4 kap. 3 § första stycket SoL.

²⁵ 4 kap. 3 § andra stycket SoL.

Uppräkningen i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen är uttömmande och innehåller samtliga behov som försörjningsstöd kan lämnas för.²⁶

Riksnormen består av personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader

Riksnormens belopp bestäms av regeringen och grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar.²⁷ Den delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller. Riksnormen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna.²⁸

I 4 kap. 3 § socialtjänstlagen anges att om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl *ska* socialnämnden beräkna riksnormens kostnadsposter till en högre nivå. Nämnden *får* också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Även i äldre förarbeten anges att schablonbeloppet kan frångås i enskilda fall om det föreligger särskilda skäl. I regeringens dåvarande förslag till precisering av det ekonomiska biståndet föreslogs att kommunerna skulle ha rätt att utge försörjningsstöd inom ramen för en bredare schablon och med högre belopp än vad som annars gäller. Det efterföljande förslaget utformades dock huvudsakligen i enlighet med Lagrådets förslag. I specialmotiveringen till bestämmelsen angavs att om det i ett enskilt fall förelåg särskilda skäl kunde riksnormen frångås och biståndet beräknas till en högre eller lägre nivå. Som exempel nämndes bland annat behov av bistånd till ett högre belopp till följd av medicinska skäl och behov av tillfälligt, reducerat bistånd i samband med en akut nödsituation.²⁹ I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd anges exempel på när det i enskilda fall kan föreligga särskilda skäl att beräkna kostnader enligt riksnormen till en högre eller lägre nivå. Det allmänna rådet anger bland annat följande situationer när socialnämnden bör beräkna kostnaderna enligt riksnormen till en högre nivå:

²⁶ HFD 2017 ref. 23.

²⁷ 2 kap. 1 § socialtjänstförordning (2001:937).

²⁸ 4 kap. 3 § SoL och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 91 och 92.

²⁹ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 84, 169 och 170.

- Om den enskilde av medicinska skäl har behov av dyrare kost.
- Om den enskilde betalar avgift för skolmåltider.
- Om den enskilde har höga livsmedelskostnader på grund av att kosten är inräknad i en avgift.
- Om den enskilde på grund av en funktionsnedsättning eller andra skäl har svårigheter att upprätthålla kontakten med andra människor eller delta i samhällslivet och därför har extra utgifter, för till exempel telefon, och tidningar eller fritidsaktiviteter, som inte täcks av annat stöd.
- Om det är en förutsättning för att barn ska kunna delta i fritidsaktiviteter.
- Om det är en förutsättning för att en förälder ska kunna ha umgänge eller kontakt med sitt barn i en rimlig omfattning och därför har extra utgifter för till exempel lek och fritid samt telefon.
- Om den enskilde har ett tillfälligt och visst behov av att köpa kläder och skor.
- Om den enskilde har tillfälligt höga kostnader, till exempel 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.³⁰

Högsta förvaltningsdomstolen har i två äldre avgöranden kommit till slutsatsen att Socialstyrelsens då gällande bruttonormer visserligen borde ligga till grund för bedömningen av vad som ska anses utgöra en skälig levnadsnivå men att avsteg från normen kan göras.³¹

Skäliga kostnader för poster utanför riksnormen prövas utifrån en individuell behovsbedömning

Den andra delen av försörjningsstödet består av skäliga kostnader utanför riksnormen. Kostnader som ingår i denna del är boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Till skillnad från kostnader som be-

³⁰ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

³¹ RÅ 1994 ref. 58 och RÅ 1993 ref. 11.

räknas utifrån riksnormen behovsprövas dessa poster utifrån en individuell bedömning.

I äldre förarbeten framförde regeringen att vissa kostnader är mindre lämpliga att schablonisera och bör beräknas utifrån en skälighetsbedömning.³² I ett ärende som gällde schablonisering av boendekostnader riktade Justitieombudsmannen (JO) kritik mot en socialnämnd som haft interna riktlinjer för bistånd till hyra som inte stod i överensstämmelse med gällande rätt. Enligt JO framgick det av socialtjänstlagen med dess förarbeten och Socialstyrelsens allmänna råd att en individuell prövning ska göras av varje ärende om boendekostnader.

Till följd av socialtjänstlagens karaktär av målinriktad ramlag torde en socialnämnd kunna göra vissa preciseringar och utfyllnader beträffande lagens tillämpning inom kommunen. Nämnden är dock underkastad vissa begränsningar i sin rätt att ge direktiv av detta slag. Nämnden kan således besluta endast i frågor som inte regleras i socialtjänstlagen eller annan författning. Sådana beslut ska naturligtvis stå i god överensstämmelse med lagens innehåll, Socialstyrelsens föreskrifter och rättspraxis.

Kommunens riktlinjer där särskilda krav uppställdes för bistånd till hyra som inneboende ansågs därför inte vara förenliga med gällande rätt.³³

Ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt avser kostnader som uppstår då och då

Ekonomiskt bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt är avsedd att täcka kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet men som den enskilde kan behöva för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. En individuell bedömning av den enskildes behov måste göras i varje enskilt fall.³⁴

I äldre förarbeten angavs att bistånd motsvarande kostnader för livsföringen i övrigt ska ses som ett komplement till försörjningsstödet och kan exempelvis omfatta flyttkostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, tv m.m., skuldsanering, alternativ medicinsk behandling, psykoterapikostnader, mer om-

³² Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 169.

³³ JO 2013/14 s. 408.

³⁴ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 92.

fattande tandvårdsbehandling, rekreations- eller semesterresor med mera.³⁵

I senare förarbeten angavs att det inte är möjligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av vilka insatser eller behov som ska anses ingå i begreppet livsföring i övrigt. Som exempel nämns bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade med mera.³⁶

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd anges att bistånd för livsföringen i övrigt bland annat kan beviljas för kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter, rekreation, begravning och skulder.

Vad som kan anses ingå i begreppet livsföring i övrigt har prövats i ett antal mål i Högsta förvaltningsdomstolen. Gemensamt för avgörandena är att Högsta förvaltningsdomstolen utgått från en individuell prövning av den enskildes förutsättningar och behov.³⁷

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. 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 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. Syftet med bestämmelsen är att förebygga att ett senare akut biståndsbehov uppkommer.³⁸

Bestämmelsen tillkom vid behandling av förslaget till ny socialtjänstlag efter att Lagrådet väckt frågan om när kommuner kan betala

³⁵ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 90.

³⁶ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 92.

³⁷ Se bland annat HFD 2017 ref. 23 och RÅ 1995 ref. 80.

³⁸ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.

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.³⁹

Beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Däremot kan sådana beslut överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte dess lämplighet.⁴⁰

Bistånd vid 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 därmed alltid en skyldighet att vidta åtgärder vid 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.⁴¹

Med akuta nödsituationer avses oförutsägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge. Bistånd vid akuta nödsituationer kan beviljas även om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläget.⁴²

Bistånd vid akuta nödsituationer kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det finns inte någon begränsning av hur länge en person kan motta nödbistånd men Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att biståndet efter en viss tid måste prövas utifrån den enskildes faktiska behov.⁴³

³⁹ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 165 och 267.

⁴⁰ 16 kap. 3 § SoL.

⁴¹ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37.

⁴² RÅ 1995 ref. 56.

⁴³ HFD 2014 ref. 37.

9.2.3 Barns rättigheter

Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har relevans vid förändringar inom försörjningsstödet. Som nämns i kapitel 3 har Sverige ratificerat barnkonventionen och sedan den 1 januari 2020 gäller artikel 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag. Barnkonventionens ställning som svensk lag innebär att domstolar och rättstillämpande myndigheter ska beakta de rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocessen i mål och ärenden som rör barn.⁴⁴

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) tolkar konventionens innehåll, övervakar dess efterlevnad och utfärdar allmänna kommentarer (*General Comments*) och rekommendationer (*Recommendations*).⁴⁵ Kommittén granskar hur staten uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer därefter rekommendationer och slutsatser om vad staten särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen (*Concluding Observations*).

Övergripande om barns rättigheter

Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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. I detta avsnitt tas relevanta delar av grundprinciperna upp.

⁴⁴ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ CRC/GC/2003/5, p. 12.

Barnets bästa

Barnkonventionens tredje artikel anger att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Barn ska tillförsäkras sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. För detta ändamål ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder. Barnrättskommittén framhåller att barnets bästa är ett dynamiskt koncept, som kräver att bedömningar görs anpassade till det specifika sammanhanget. Barnets bästa gäller såväl enskilda barn, som barn i allmänhet. Barn ska få sina rättigheter tillgodosedda när lagstiftning beslutas. Det gäller all lagstiftning, inte bara sådan som gäller barn i första hand. Om olika gruppers intressen kommer i konflikt med varandra ska barns rättigheter vara tungt vägande.⁴⁸

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. Bestämmelsen i artikel 4 innebär bland annat att konventionsstaterna i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser. Rättigheterna i konventionen ska inte inverka på nationella bestämmelser som är mer långtgående vad gäller att förverkliga barnets rättigheter. En konventionsstat kan inte försämrarn barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen.⁴⁹

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.⁵⁰

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

⁴⁸ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 14, CRC/C/GC/14.

⁴⁹ Artikel 41 barnkonvention.

⁵⁰ FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 5 Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, CRC/GC/2003/5, p. 6–8.

att inte avsiktligt vidta åtgärder som för utvecklingen bakåt när det gäller sådana rättigheter (regressiva åtgärder). Kommittén hänvisar i kommentaren till Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters allmänna kommentar om staters skyldigheter där kommittén uttalar att alla avsiktligt tillbakasträvande åtgärder kräver att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.⁵¹ Direkta och minimala kärnförpliktelser, såsom rätten till social trygghet, får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.⁵²

I barnrättskommitténs kommentar om artikel 4 i förhållande till nationella offentliga budgetar framgår att alla nivåer av offentliga myndigheter är skyldiga att utöva sina skyldigheter i enlighet med barnkonventionens principer så att barnets rättigheter kan realiseras. Tillräckliga åtgärder ska användas både när det gäller barns direkta och indirekta rättigheter. Uttrycket ”vidta åtgärder med utnyttjande av det yttersta av sina tillgängliga resurser” innebär enligt kommittén att konventionsstaterna förväntas visa att de har gjort allt för att de ekonomiska resurserna realiserar barns rättigheter. Uttrycket betyder också att konventionsstaterna inte ska genomföra medvetna regressiva åtgärder i förhållande till sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. Det är bara i ekonomiska krisituationer som regressiva åtgärder får användas, men först efter att alla andra åtgärder har uttömts. Barn ska vara de sista som påverkas.⁵³

Barns rätt till liv, social trygghet och levnadsstandard

Enligt barnkonventionens artikel 6 har barn rätt till liv och konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Av artikel 26 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.

⁵¹ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 3 Konventionsstaternas skyldigheter, E/1991/23, p. 9.

⁵² CRC/C/GC/19, p. 31.

⁵³ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr. 19 (2016) om offentlig budget för att barns rättigheter ska realiseras, CRC/C/GC/19, p. 18–22 och 28–31.

Social trygghet definieras inte i konventionen men viss vägledning kan fås av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters tolkning av rätten till social trygghet i artikel 9 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen).⁵⁴ Enligt kommittén omfattar social trygghet både ekonomisk ersättning och andra stödinsatser.⁵⁵ I artikel 27 i barnkonventionen tillerkänns barn också rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna eller de 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.

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.⁵⁶ Om barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet inte kan tillgodose barnets behov kan staten i stället rikta stöd direkt till barnet.⁵⁷

I den svenska utredningen Barnkonventionen och svensk rätt konstaterar utredaren att det är tydligt att konventionens artikel 6, läst tillsammans med bland annat artikel 4 och 27, ställer krav på aktiva och långtgående åtgärder för att säkerställa ett barns överlevnad och utveckling.⁵⁸ Det framgår inte vad som avses med ett barns fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling enligt artikel 27, men det kan av den tredje punkten uttolkas att i vart fall tillgång till mat, bostad och kläder kan anses utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard.⁵⁹

Barnrättskommitténs senaste sammanfattande slutsatser och rekommendationer om hur barnkonventionens efterlevnad i Sverige innehåller bland annat en uppmaning till Sverige att ytterligare skärpa sin politik för att säkerställa att alla barn har en lämplig levnadsstandard.⁶⁰

⁵⁴ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1047.

⁵⁵ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 19 Rätten till social trygghet, E/C.12/GC/19, p. 12–21 och Detrick (1999) s. 449.

⁵⁶ Tobin (2019) s. 1028 och 1029.

⁵⁷ Artikel 27 barnkonvention.

⁵⁸ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 334 och 335.

⁵⁹ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1066.

⁶⁰ CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 36.

9.2.4 Sveriges internationella åtaganden

Sverige är, som beskrivs i kapitel 3, ansluten till ett antal regionala och internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. I förhållande till försörjningsstöd är det framför allt ESK-konventionen, Europarådets sociala stadga och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som ska beaktas.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska beaktas

I ESK-konventionen används begreppen social trygghet och tillfredställande 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. Artikel 11 fastställer rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 2 att på det ekonomiska området till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga rättigheterna i konventionen. Enligt artikel 4 ska staterna endast begränsa rättigheterna om det anges i lag och endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i samhället.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter övervakar efterlevnaden av ESK-konventionen. Kommittén har uttalat att alla rättigheterna i konventionen är tillämpliga på alla och att konventionsstater särskilt ska beakta individer och grupper som traditionellt sett har svårigheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Rätten till social trygghet inkluderar enligt kommittén också rätten att inte utsättas för godtyckliga eller oskäligen begränsningar av existerande socialförsäkringsnivåer liksom adekvat skydd från sociala risker.⁶¹ Socialförsäkringssystem ska bland annat täcka förmåner för familjer och barn, utan att diskriminera några grupper, och bör täcka mat, kläder, bostad och tillgång till vatten och sanitet.⁶² Förmånerna måste vara av tillräcklig storlek och utges under tillräcklig

⁶¹ E/C.12/GC/19, p. 9.

⁶² E/C.12/GC/19, p. 18.

tid så att alla kan tillgodoräkna sig sina rättigheter att få hjälp, att få adekvat levnadsstandard och tillgång till sjukvård. Ersättningsnivåerna måste också regelbundet ses över så att de räcker till de grundläggande behov som de avser att täcka.⁶³

Konventionsstater ska särskilt se till att ingen av diskrimineringsgrunderna i andra punkten i artikel 2 tillämpas. Dessa är bland annat kön, ras, ålder och social ställning. Vidare ska konventionsstaterna enligt kommittén vidta åtgärder för att bekämpa fattigdom och social exkludering samt tillhandahålla socialtjänst.⁶⁴ Konventionsstaterna har också en skyldighet att respektera befintliga socialförsäkringssystem och skydda dessa från orimlig behandling.⁶⁵ Restriktioner måste vara proportionerliga och rimliga.⁶⁶ I kommitténs allmänna kommentar om rätten till social trygghet fastslås att det innebär rätt att utan diskriminering få tillgång till och upprätthålla förmåner, oavsett om de utgörs av pengar eller av annat slag. Konventionsstaterna måste vidta effektiva åtgärder inom ramen för sina resurser för att fullt ut ge sociala rättigheter utan diskriminering. Skrivningarna i artikel 9 indikerar att åtgärderna för att upprätthålla socialförsäkringsförmåner inte ska definieras snävt och måste ge en grundläggande nivå av denna rättighet.⁶⁷

Det finns enligt kommittén en stark presumtion för att bakåsträvande (regressiva) åtgärder som vidtas i relation till social trygghet är förbjudna. Kommittén har även uttalat att bristen på tillgängliga resurser inte kan anses vara ett objektivt och rimligt berättigande av särbehandling om inte alla ansträngningar har gjorts för att använda konventionsstatens alla tillgängliga resurser. 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 konventionen. 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.⁶⁸

⁶³ E/C.12/GC/19, p. 22.

⁶⁴ E/C.12/GC/19, p. 23, 28 och 29 samt artikel 2 ESK-konventionen.

⁶⁵ E/C.12/GC/19, p. 60.

⁶⁶ E/C.12/GC/19, p. 24 och 31.

⁶⁷ E/C.12/GC/19 p. 2–4.

⁶⁸ E/C.12/GC/19 p. 42 och 60.

Europarådets sociala stadga ska beaktas

Sverige har anslutit sig till Europeisk social stadga⁶⁹, som utarbetats av Europarådet. Stadgan innehåller bland annat en rätt till social trygghet för enskilda. Parterna som tillträtt stadgan åtar sig bland annat att inrätta eller upprätthålla system för social trygghet och att bibehålla det sociala trygghetssystemet på en tillfredställande nivå.⁷⁰

Genom att ansluta sig till Europarådets sociala stadga har Sverige förbundit sig att upprätthålla system för social trygghet och att bibehålla detta system på en tillfredställande nivå.⁷¹ I stadgan framgår miniminivåer när det gäller bland annat tillgång till hälsovård, förmåner vid sjukdom, förmåner vid arbetslöshet, pensioner, förmåner vid arbetsskador och familjeförmåner.⁷²

Rättigheterna i stadgan ska inte göras till föremål för inskränkningar eller begränsningar med undantag för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.⁷³ Begränsningar kan således göras för att skydda andras fri- och rättigheter, samhällets intressen, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska beaktas

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁷⁴ (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.⁷⁵

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.

⁶⁹ Sveriges internationella överenskommelser, SÖ 1998:35.

⁷⁰ Artikel 12, Europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

⁷¹ Ibid.

⁷² Europarådet (1964) European Code of Social Security.

⁷³ Artikel G, Europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

⁷⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2016/C 202/02.

⁷⁵ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, 2007/C 303/02.

Rätten till tillgång till social trygghet och socialt stöd framgår av artikel 34 i rättighetsstadgan. Bland annat anges att i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och stöd till boende som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

9.3 Ansökan om ekonomiskt bistånd

I detta avsnitt beskrivs hur beslut om bistånd fattas och hur underlagen vid ansökan kan se ut.

9.3.1 Beslut om bistånd fattas efter prövning

Socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd innebär bland annat att pröva den enskildes rätt till ekonomiskt stöd (se avsnitt 3.2.1). Ett ärende inom ekonomiskt bistånd aktualiseras vanligen genom en ansökan. Utredningen av ansökan klargör om förutsättningarna för rätt till ekonomiskt bistånd är uppfyllda, om behovet kan tillgodoses på något annat sätt och vilket biståndsbelopp som eventuellt ska beviljas. Utredningen ska leda till en bedömning och ett beslut. Vid bedömningen ska handläggaren ta hänsyn till individuella förutsättningar och behov, samt till barnrättsperspektivet.⁷⁶

Ett beslut ska bland annat innehålla uppgifter om vad ansökan avser, det vill säga vad personen ansökt om och vad som beviljas eller avslås. Om beslutet är ett bifallsbeslut sker en utbetalning av det belopp som den biståndssökande beviljats.⁷⁷ Ansökan görs vanligen för en månad i taget, men det finns inget som hindrar att en biståndssökande ansöker om ytterligare bistånd för samma månad vid ett senare tillfälle.

⁷⁶ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 139.

⁷⁷ Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 96.

9.3.2 Underlag för ansökan om ekonomiskt bistånd utformas på olika sätt

Den som ansöker om bistånd ska lämna de uppgifter som socialnämnden behöver vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd, vilket vanligen görs genom att den biståndssökande fyller i en ansökningsblankett, manuellt eller digitalt. På ansökningsblanketten får den biståndssökande även ange vilket ekonomiskt bistånd som ansökan avser. Det finns möjlighet att kryssa i fördefinierade alternativ och även en ruta med alternativet annat eller övrigt samt möjligheten att i klartext ange vad detta avser. Till ansökan kan den sökande även behöva bifoga de övriga underlag som socialnämnden behöver i utredningen.

Det ställs inte något krav på att ansökan om bistånd ska ha en viss form. Den kan alltså göras såväl skriftligen som muntligen.⁷⁸ Kommunerna kan utforma underlaget för ansökan om bistånd på olika sätt. När det gäller vad ansökan avser finns vitt skilda varianter. En del kommuner följer tydligt socialtjänstlagens uppdelning i riksnorm, övrigt försörjningsstöd och livsföring i övrigt, samtidigt som det också uttryckligen framgår vilka kostnader som ska täckas av försörjningsstödet och vad som kan ingå i livsföring i övrigt. Avseende livsföring i övrigt är det ofta medicin, läkarvård, tandvård, glasögon och hemutrustning som anges i klartext på blanketten. I andra fall kan blanketten ange att man kan ansöka om uppehälle, som då motsvarar riksnormen, och en övrig kategori där både kostnader som ska täckas av övrigt försörjningsstöd och kostnader som ska täckas av livsföring i övrigt ingår. De i blanketten angivna övriga kostnader som ska täckas av ekonomiskt bistånd utöver riksnormen kan vara olika utförliga och omfattande. Det finns också exempel på att alternativen enligt blanketten är begränsade till enbart försörjningsstöd enligt riksnorm samt alternativet annat.

⁷⁸ Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 305 och Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 90.

9.4 Utredningens kartläggning av lokala tillägg och tillägg i enskilda fall

I detta avsnitt redovisas först i vilken utsträckning och vilken typ av lokala tillägg kommunerna tillämpar vid prövningen av ekonomiskt bistånd.⁷⁹ Därpå följer en redovisning hur kommunerna generellt vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd bortser från vissa inkomster som enligt huvudregeln bör avräknas. Därefter redovisas kommunernas motiv till och uppfattningar om lokala tillägg. Slutligen beskrivs i vilken utsträckning nätverkskommunerna efter en bedömning av särskilda skäl i *enskilda fall*, har beviljat riksnorm med en högre nivå enligt 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen.

Kartläggningen baseras på utredningens kommunenkät, bilaterala intervjuer och digitala möten med utredningens 16 nätverkskommuner samt på en kompletterande enkät till nätverkskommunerna avseende beviljande av försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall.

9.4.1 Lokala tillägg med olika utformning och syften används av flera kommuner

Utredningen har i kommunenkäten frågat kommunerna om de på generell nivå, inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet, utger tillägg inom det ekonomiska biståndet. Det kan noteras att under de bilaterala intervjuerna med nätverkskommunerna förde kommunerna fram att det var svårt att förstå vad som avses med uppdragets formulering att ”lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen”. Kommunerna tolkade frågan på flera olika sätt. Frågorna i enkäten utformades därför med syftet att tydliggöra i vilka former det kan göras. Frågorna som ställdes i kommunenkäten var:

- Har ni generella tillägg till normen för försörjningsstöd som innebär att kommunens norm är högre än de månadsbelopp som regeringen årligen beslutar för riksnormen?
- Beviljar ni i övrigt på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet) ekonomiskt bistånd till alla eller till särskilda

⁷⁹ Med lokala tillägg avser utredningen bistånd som beviljas baserat på lokala riktlinjer som på *generell nivå* anger vad eller vilka belopp som ska beviljas inom det ekonomiska biståndet, oavsett enligt vilken bestämmelse biståndet prövas.

grupper, utöver det som ni har en skyldighet till enligt rådande regelverk? Exempelvis högtidspeng eller extra fritidsbidrag till barn.

Tillägg enligt den första punkten har utredningen valt att benämna *månatliga tillägg*. För tillägg enligt den andra punkten används benämningen *tillägg vid särskilda tillfällen*.

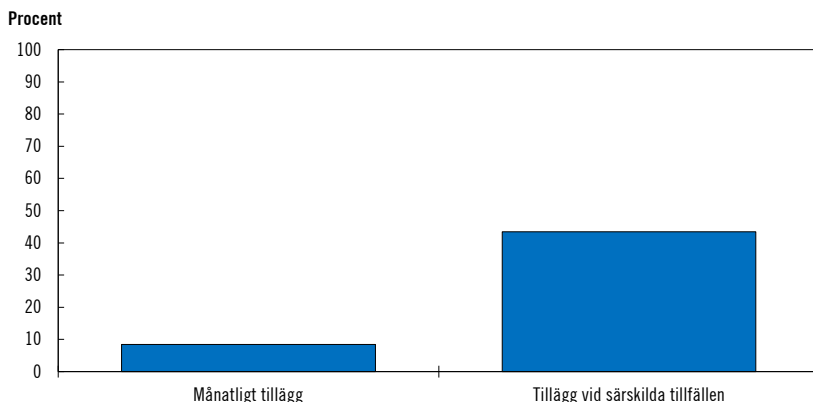
De kommuner som svarade ja på någon av frågorna hade även möjlighet att i fritext beskriva tillägget.

Närmare hälften av kommunerna tillämpar lokala tillägg men det är relativt ovanligt med månatliga tillägg

Totalt har närmare hälften av kommunerna angett att de tillämpar lokala tillägg i någon form. Knappt en tiondel av kommunerna uppger att de tillämpar månatliga tillägg (se figur 9.2). Av kommunernas beskrivning framgår att de månatliga tilläggen i ungefär hälften av fallen avsåg kostnader för bredband. I övriga fall hade kommunerna en förhöjd norm för barn eller beviljade andra resor än arbetsresor.

Det är betydligt fler kommuner som svarat att de tillämpar tillägg vid särskilda tillfällen. Totalt angav 43 procent av kommunerna att de hade ett sådant tillägg. Tillägg vid särskilda tillfällen förefaller nästan uteslutande rikta sig till hushåll med barn och då ofta avgränsat till hushåll som har haft ekonomiskt bistånd under en längre tid. Vanligast förekommande är vad som ofta kallas en högtidspeng som kan beviljas exempelvis vid jul eller annan högtid, eller vid födelsedagar. Beloppet för högtidspeng ligger enligt enkätsvaren vanligen kring 500 kronor per år, men det varierar mellan 200 kronor och i någon enstaka kommun 1 500 kronor. Lokala tillägg för sommar- eller fritidsaktiviteter är också vanligt förekommande bland kommunerna som tillämpar tillägg vid särskilda tillfällen.

Figur 9.2 Andel kommuner som angett att de tillämpar lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet



Anm.: Med lokala tillägg avses bistånd som beviljas baserat på lokala riktlinjer som på generell nivå anger vad eller vilka belopp som ska beviljas inom det ekonomiska biståndet, oavsett enligt vilken bestämmelse biståndet prövas. Med generell nivå avses att det inte gjorts utifrån en bedömning i det enskilda ärendet. De kommuner som angett att de bortser från det tillfälliga tilläggsbidaget till barnfamiljer inom bostadsbidraget ingår inte i denna redovisning.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

När kommuner har månatliga tillägg tillämpas de i normalfallet varje månad hushållet ansöker om och beviljas försörjningsstöd. Tilläggen vid särskilda tillfällen avser däremot behov som uppstår vid särskilda tillfällen eller för särskilda ändamål. Utredningen har uppfattat att det då finns stöd i lokala riktlinjer om att bistånd för vissa kostnader i normalfallet beviljas, och även vilket belopp som då maximalt kan beviljas.

I kontakterna med utredningens nätverkskommuner har det framkommit att i vissa fall beviljas somliga lokala tillägg tillsammans med försörjningsstödet utan att den biståndssökande särskilt begär det vid ansökan om ekonomiskt bistånd. I andra fall krävs att den biståndssökande på eget initiativ ansökt om bistånd även för den aktuella kostnaden. Enligt kommunerna är det större sannolikhet att den biståndssökande ansöker om bistånd om hen känner till att det finns en möjlighet att beviljas bistånd för aktuell kostnad. Det bör noteras att kommuner som inte anser sig ha ett lokalt tillägg, ändå kan bevilja en person ekonomiskt bistånd för motsvarande kostnad som de lokala tilläggen avser, givet att den biståndssökande ansöker om bistånd för denna kostnad.

Stockholm är en av de kommuner som tillämpar en generell höjning av normen för barn och skolungdomar

Sex av kommunerna har beskrivit att de tillämpar en beloppsmässigt högre norm för barn och skolungdomar än den riksnorm som årligen beslutas av regeringen. En av utredningens nätverkskommuner, Stockholm, använder förhöjda nivåer för livsmedelsposten med 5 procent, och lek och fritid med 10 procent för barn och skolungdomar 0–20 år. Skälen till den generella höjningen av normen anges vara att kostnadsnivåerna i Stockholm ibland är högre än i övriga landet och att höjningen avser att kompensera för det.⁸⁰

9.4.2 Det förekommer att kommuner bortser från inkomster som i regel borde beaktas vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd

Huvudregeln vid bedömning av behovet av ekonomiskt bistånd är att hushållets samtliga inkomster bör avräknas. Några enstaka undantag framgår av lagstiftningen.⁸¹ Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår också att det i vissa situationer kan finnas andra inkomster som undantas från huvudregeln. Ett exempel är ersättning till familjehem där den del som ersätter omkostnader inte ska räknas som inkomst, medan arvodesdelen – som är en ersättning för arbetsinsatsen – räknas som en inkomst. Ett annat exempel är stipendier och fondmedel som är avsedda för ett visst ändamål, exempelvis en resa.

I de bilaterala kommunintervjuerna framkom att det i vissa kommuner beslutats om möjlighet att för samtliga biståndshushåll eller för en grupp av biståndshushåll bortse från inkomster vid prövning av ekonomiskt bistånd, vilket också i praktiken kan betraktas som ett sätt att på generell nivå skjuta till ekonomiskt bistånd. Därför ställdes nedanstående fråga.

⁸⁰ Enligt muntlig uppgift till utredningen från Stockholms stad.

⁸¹ Vissa undantag anges i 3 a § lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, i 16 § lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och i 2 § lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade. Tillgångar motsvarande de ersättningar som avses i dessa lagar beaktas inte vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

- 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.⁸²

De kommuner som svarade ja på frågan hade även möjlighet att i fritext beskriva närmare vilken inkomst som avsågs.

Var femte kommun har bortsett från hela eller del av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget

Det förekommer att kommuner bortser från vissa inkomster vid prövningen av rätten till försörjningsstöd på ett sätt som inte är i linje med regelverket. Under åren 2022–2024 var det framför allt det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget som inte avräknades. Ungefär 20 procent av kommunerna har angett att de bortsett från hela eller del av detta tillfälliga tilläggsbidrag under något av åren (se figur 9.3). Det tillfälliga tilläggsbidraget lämnas till barnfamiljer med bostadsbidrag sedan juli 2022 med syftet att ge stöd till ekonomiskt utsatta barnfamiljer så att de ska klara sina boendekostnader trots de höjda levnadsomkostnaderna till följd av den stigande allmänna prisnivån.⁸³ Det gjordes inte någon särskild revidering av riksnormen med anledning av detta. Genom att det tillfälliga tilläggsbidraget ska räknas med när biståndet provas påverkar det tillfälliga tilläggsbidraget inte försörjningsstödet nivå.

Ungefär 5 procent av kommunerna har angett att de vid prövning av rätten till bistånd bortsett från inkomst av elstöd, trots att den faktiska kostnaden för el beviljas vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Elstödet betalades ut i två omgångar, och utbetalningen skedde i efterskott. Den första omgången omfattade hushåll som använt el under perioden 1 oktober 2021–30 september 2022 och som hade elnätsavtal för konsumentändamål i elområde 3 (mellersta

⁸² Enkätundersökningen genomfördes sent under 2023, mellan den 28 september och den 28 oktober 2023. I de bilaterala kommunintervjuerna som föregick undersökningen framkom att tjänstemännen generellt hade kunskap om riktlinjerna för nästkommande år.

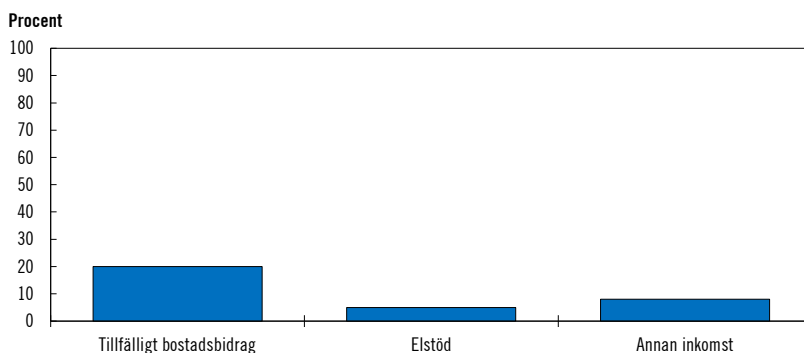
⁸³ Prop. 2023/24:99 Vårändringsbudget för 2024 s. 15 och prop. 2021/22:269 Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina, s. 72–82. Under förutsättning att riksdagen fattar beslut förlängs tilläggsbidraget fram till och med juni 2025, prop. 2024/25:1 Budgetproposition för 2025, Utgiftsområde 12, s. 42–51.

Sverige) och 4 (södra Sverige). Den andra omgången omfattade elstödet hushåll i hela landet för perioden november och december 2022.⁸⁴

Det förekommer också att kommuner vid prövning av rätten till bistånd bortser från vissa andra inkomster. Totalt gäller det för cirka 8 procent av kommunerna. Det vanligaste är att bortse från fondmedel och stipendier etcetera från organisationer som exempelvis Majblomman och Svenska kyrkan. I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd framgår dock att stipendier och fondmedel inte heller bör medräknas som inkomst *om de är avsedda för ett visst ändamål*, till exempel en resa.⁸⁵ Av enkätsvaren framgår inte om de stipendier och fondmedel som bortsågs från var avsedda för ett visst ändamål eller inte. Andra exempel är att en del kommuner bortser från insättningar på bankkonto som avser födelsedagspengar, eller från inkomst av habiliteringsersättning.

Totalt sett var det enligt utredningens kommunenkät cirka 30 procent av kommunerna som någon gång under 2022–2024 bortsåg från inkomster som enligt huvudregeln borde räknas med vid prövningen av ekonomiskt bistånd.

Figur 9.3 Andel kommuner som angett att de på generell nivå bortsett från vissa inkomster vid prövning av ekonomiskt bistånd något av åren 2022–2024



Anm.: Med generell nivå avses att inkomsten inte bortsetts ifrån utifrån en bedömning i det enskilda ärendet. Fyra kommuner angav att de bortsåg från tillägget i studehjälpens men de svaren beaktas inte i figuren eftersom kommuner enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör bortse från denna inkomst.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

⁸⁴ För att stödja elkunderna ekonomiskt och för att mildra effekterna av de höga elpriserna införde EU en tillfällig möjlighet att använda de så kallade flaskhalsintäkterna för ekonomiska utbetalningar till elkunderna. Mot den bakgrunden införde regeringen det så kallade elstödet. Förordning (2022:1872) om elstöd till konsumenter för oktober 2021–september 2022 och förordning (2023:108) om elstöd till konsumenter för november–december 2022.

⁸⁵ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

I de kommuner som angett att de vid prövning av rätten till bistånd bortsett från inkomst av elstöd eller inkomst av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget förefaller det oftast vara grundat på en lokal riktlinje som beslutats på övergripande nivå i kommunen, exempelvis av socialnämnden. Beslutet motiveras enligt utredningens nätverkskommuner med att det varit svåra ekonomiska tider för barnfamiljer och att de annars inte skulle ta del av den lättnad som dessa bidrag utgör.⁸⁶

9.4.3 Det finns bland kommunerna olika uppfattningar och motiv bakom lokala tillägg

Inledningsvis konstateras att många kommuner, 60 procent, svarat att de tillämpar lokala tillägg eller bortsett från inkomster som borde beaktats vid prövningen av det ekonomiska biståndet. Samtidigt är det många kommuner som avstått från att göra detta.

I kontakterna med utredningens nätverk anger de kommuner som på generell nivå lokalt skjuter till ekonomiskt bistånd två bakomliggande motiv. Det ena är att man vill följa socialtjänstlagen och dess krav på att det ekonomiska biståndet ska ge en skälig levnadsnivå, vilket ibland innebär att kommunen bedömer att ett högre bistånd behöver beviljas än vad som följer av riksnormen och försörjningsstödet i övrigt. Det gäller främst vid långvarigt biståndsmottagande och framför allt hushåll med barn utifrån principen om barnets bästa. Några kommuner har påpekat att ekonomiskt bistånd är tänkt att vara ett kortvarigt stöd, och att hushållens behov på längre sikt inte täcks av försörjningsstödet. Stockholm motiverar sin förhöjda norm för barn och skolungdomar med att kostnadsnivåerna ibland är högre än i övriga landet. Det andra motivet som framkommit i nätverkskontakterna är en ambition att förenkla och underlätta det administrativa arbetet både genom att minska antalet ansökningar utöver försörjningsstödet och att förenkla handläggningen av de ansökningar som görs.

De argument *mot* lokala tillägg som nätverkskommunerna lyfter handlar om likvärdighet och rättvisa. Uppfattningen är att normer och regler bör vara generella och inte olika i landet. Ett par nätverkskommuner har också fört fram att det finns ett signalvärde i förhål-

⁸⁶ Det kan noteras att livsmedelspriserna ökade kraftigt med början i inledningen av 2022. Det gjordes inte någon särskild revidering av riksnormen med anledning av detta.

lande både till biståndsmottagarna och till andra låginkomstgrupper. Samtidigt som biståndsmottagarna ska ha en skälig levnadsnivå ska den inte vara högre än för andra låginkomsttagare i kommunen. En väl utformad riksnorm som anpassas över tid skulle enligt kommunerna minska behovet av lokala tillägg eller att bortse från vissa inkomster.

Det bör noteras att samtliga nätverkskommuner betonar vikten av att kunna göra individuella bedömningar, oavsett om de tillämpar lokala tillägg eller inte.

9.4.4 Beviljande av försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall

Utredningen har frågat nätverkskommunerna i vilken utsträckning de beviljat försörjningsstöd utöver riksnormen *i enskilda fall*.⁸⁷ Det som avses är kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon (4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen).

Av de 14 svarande kommunerna har 12 (motsvarande 86 procent) angett att de *i viss utsträckning* av särskilda skäl i enskilda fall beviljat riksnorm med en högre nivå.⁸⁸ Övriga 2 kommuner har svarat att de inte alls beviljat något högre belopp.

Vidare ställdes följdfrågor om i vilken utsträckning kommunerna beviljat bistånd vid olika typer av särskilda skäl i ett enskilt fall.⁸⁹ När kommunerna anger att de *i stor utsträckning* beviljat bistånd med högre belopp avser det huvudsakligen fall där den enskilde har tillfälligt höga kostnader för till exempel livsmedel, kläder och skor eller telefon på grund av våld eller övergrepp av närstående eller annat brott. Drygt en tredjedel av kommunerna (36 procent) anger att de

⁸⁷ Med anledning av ett tilläggsdirektiv den 26 september 2024 (dir. 2024:90) har utredningen i en enkät riktad till nätverkskommunerna ställt kompletterande frågor om beviljat försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall (se bilaga 4).

⁸⁸ Frågan som ställdes var "Har ni under 2023 i er kommun, efter en bedömning av särskilda skäl i enskilda fall, beviljat riksnorm med en högre nivå enligt 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (alltså högre belopp än de som anges i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen)?" Svarsalternativen var Inte alls, I viss utsträckning, I stor utsträckning och Kan inte bedöma. För två kommuner har utredningen bedömt att svaret på frågan baserat på svaren på enkätens övriga frågor är I viss utsträckning).

⁸⁹ Frågorna utgår från Socialstyrelsens allmänna råd till 4 kap. 3 § socialtjänstlagen kring vad som kan vara särskilda skäl i ett enskilt fall. Frågan besvarades inte av de två kommuner som angett att de inte alls beviljat högre belopp. I dessa fall har svaren på följdfrågorna antagits vara Inte alls.

i stor utsträckning beviljat sådant bistånd, både för barns⁹⁰ behov och för vuxnas behov. En lika stor andel av kommunerna anger att de i stor utsträckning beviljat kostnader till högre belopp när spädbarn saknar klädutrustning. Övriga fall där någon kommun anger att de i stor utsträckning beviljar kostnader till högre belopp är när det är en förutsättning för att en förälder ska kunna ha umgänge eller kontakt med barn (29 procent) eller när det är en förutsättning för att barn ska kunna delta i fritidsaktiviteter (14 procent).

Det vanligaste svaret är i de flesta fall att kommunen *i viss utsträckning* beviljat bistånd för respektive skäl (mellan 50 och 92 procent har svarat i viss utsträckning). Det gäller, utöver i de fall som anges i föregående stycke, när den enskilde har ett tillfälligt och visst behov av att köpa kläder och skor, av medicinska skäl har behov av dyrare kost, eller på grund av funktionsnedsättning eller andra skäl har svårigheter att upprätthålla kontakt eller delta i samhällslivet och därför har extra utgifter.

I två fall har dock en majoritet av kommunerna angett att de *inte alls* beviljat högre belopp: när den enskilde betalar avgift för skolmåltider (79 procent), eller när den enskilde har höga livsmedelskostnader på grund av att kosten är inräknad i en avgift avseende barn eller hemmavarande skolungdom (79 procent).

Det bör noteras att det som efterfrågas är i vilken utsträckning kommunerna *har* beviljat högre belopp (inte hur de *skulle* bevilja vid inkommen ansökan). Kommunernas svar påverkas därmed av hur vanligt det är att ansökningar där det kan finnas särskilda skäl inkommer. Att en kommun anger att de inte alls har beviljat högre belopp kan därmed även bero på att ett sådant behov inte framkommit i ett enskilt fall.

9.5 Analys av effekterna av att begränsa möjligheten att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd

I detta avsnitt redogörs först för förutsättningarna att analysera effekter av en begränsning av möjligheten att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd. Därefter analyseras möjliga effekter av en begränsning med utgångspunkt från hur kommunerna tillämpar

⁹⁰ Med barn avses hemmavarande barn och skolungdom 0–20 år.

lokala tillägg eller bortser från vissa inkomster vid prövningen av ekonomiskt bistånd.

9.5.1 Förutsättningar för att kunna bedöma effekter

En begränsning av möjligheten att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd skulle innebära att förutsättningarna för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ändras i något avseende. Vilka effekter detta skulle kunna få beror både på hur ändringen i socialtjänstlagen utformas, och på vilket sätt och i vilken omfattning kommunerna i dag använder sig av olika möjligheter att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd.

Socialtjänstlagen reglerar förutsättningarna

I socialtjänstlagen preciseras vilka kostnader som ska täckas av försörjningsstödet, vilket redovisas i avsnitt 9.2.2. Riksnormen anger skäligen kostnader för sex kostnadsposter, bland annat livsmedel. Försörjningsstödet i övrigt ska täcka skäligen kostnader för behov enligt ytterligare sex poster, bland annat boende. Av socialtjänstlagen framgår också att bistånd ska lämnas för kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet men som den enskilde behöver för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå (livsföringen i övrigt). I lagen anges inte närmare vad dessa kostnader kan avse, men av förarbeten och Socialstyrelsens allmänna råd framgår att det kan gälla exempelvis kostnader för medicin eller läkarvård.⁹¹ En biståndssökande har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen *rätt* till försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt om förutsättningarna är uppfyllda. Därutöver *får* socialnämnden enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ge bistånd om det finns skäl för det.

⁹¹ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 92 och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

Kommunernas olika sätt att använda lokala tillägg är inte direkt överförbara till socialtjänstlagens utformning

Utredningens kartläggning ger en bild av på vilket sätt och i vilken omfattning kommunerna använder sig av olika möjligheter att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd i dag (se avsnitt 9.4). Enkätresultaten och det som framkommit i kontakterna med utredningens kommunnätverk tyder på att den praktiska tillämpningen av regelverket inte alltid är entydig och att den kan skilja sig åt mellan kommuner. Månatliga tillägg kan exempelvis i några fall innebära ett högre belopp för en riksnormspost, i andra fall motsvara en kostnad som avser livsföring i övrigt. Tillägg för kostnader vid särskilda tillfällen överensstämmer ofta, men inte alltid, med de kostnader som kan täckas av livsföring i övrigt. Skäliga kostnader för de ändamål som ska täckas av försörjningsstödet utöver riksnormen tycks inte ingå bland de lokala tilläggen. Av kartläggningen framgår inte om kommunens beslut om lokala tillägg fattas med stöd av 4 kap. 1 eller 2 §§ socialtjänstlagen.

Förväntade effekter av att inte kunna skjuta till bistånd behöver analyseras utifrån den praktiska tillämpningen

Den diskrepans som kan finnas mellan hur regelverket är formulerat och en kommuns praktiska tillämpning gör det svårt att bedöma vilka effekter ändringar i socialtjänstlagen skulle kunna få. Utredningen har därför valt att analysera vilka effekter det kan förväntas få om kommunerna inte på samma sätt som i dag tillämpade månatliga tillägg eller tillägg vid särskilda tillfällen. Vidare har utredningen valt att också ta upp vilka effekterna skulle kunna bli om kommunerna inte bortsåg från vissa kostnader vid prövningen av ekonomiskt bistånd.

9.5.2 Effekter av att begränsa möjligheten att använda lokala tillägg eller bortse från vissa inkomster som borde beaktas vid prövningen av bistånd

Enligt direktivet ska utredningen analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen. En direkt tolkning av det skulle kunna vara att en kommun väljer att ha lokala normer med högre belopp än riksnormen eller har bestämda belopp för andra kostnader som beviljas på samma sätt som övriga kostnadsposter i försörjningsstödet. Detta motsvaras närmast av det utredningen benämner månatliga tillägg.

Utredningen har uppfattat att uppdragets sammanhang är att det ska vara lönsamt att arbeta. Under kartläggningsarbetet framkom att kommuner även på andra sätt än genom tillägg till riksnormen lokalt skjuter till ekonomiskt bistånd. Då även dessa kan påverka hur lönsamt det är att arbeta tas även tillägg vid särskilda tillfällen upp, liksom att kommuner kan bortse från inkomster som enligt huvudregeln borde beaktas vid prövningen av ekonomiskt bistånd.

Tänkbara effekter av att begränsa möjligheten att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd

Utredningens kartläggning visar att kommunerna på generell nivå lokalt skjuter till ekonomiskt bistånd på olika sätt, men att det även finns likheter. De olika sätten är också olika vanligt förekommande. Det innebär sammantaget att konsekvenserna av att begränsa möjligheten att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd delvis kan skilja sig åt beroende på hur en begränsning praktiskt utformas.

Månatliga tillägg

Månatliga tillägg tillämpas av ungefär en tiondel av landets kommuner, enligt enkätsvaren. När kommunerna har ombetts ge exempel på månatliga tillägg har de i ungefär hälften av fallen angett kostnaden för bredband.⁹² I övriga fall avser det att högre norm för barn eller att andra resor än arbetsresor beviljas.

⁹² Bredband kan enligt Högsta förvaltningsdomstolen ingå i skälig levnadsnivå och beviljas som livsföring i övrigt (HFD 2017 ref. 23).

En begränsning av möjligheten att tillämpa månatliga tillägg innebär generellt en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Samtidigt skulle begränsningen medföra att skillnaderna mellan invånare i olika kommuner minskade, vilket skulle bidra till en ökad likvärdighet i landet.

I de fall det månatliga tillägget avser bredbandskostnader skulle hushållen inte påverkas eftersom bistånd för bredband som regel skulle beviljas ändå (eftersom det avser bistånd för livsföring i övrigt). Den ekonomiska drivkraften för arbete skulle inte påverkas. Det kan också noteras att utredningen i kapitel 8 lämnar förslaget att kostnaden för bredband ska ingå i riksnormen. En sådan förändring skulle innebära att kommunerna inte längre behöver bevilja kostnaden separat.

I de fall det månatliga tillägget avser någon form av normer för barn skulle hushållen med barn påverkas. Det berör en förhållandevis liten andel av samtliga biståndshushåll med barn, men för dem som påverkas kan effekten bli relativt stor, delvis för att det handlar om ett bistånd som erhålls varje månad.⁹³ De berörda barnens ekonomiska utsatthet skulle öka. Nätverksskommuner har fört fram att de ser att det skulle riskera att leda till ett ökat utanförskap. Det kan exempelvis handla om barn som får mer begränsade möjligheter att ta del av det som de flesta andra barn har tillgång till. Samtidigt skulle det ge en större likvärdighet mellan barn i biståndshushåll i olika kommuner.

Ett par kommuner som tillämpar månatliga tillägg anger att den administrativa bördan skulle öka om hushåll, som fick ett lägre bistånd som täcker färre kostnader, i högre grad skulle komma att ansöka för extra kostnader. Om bistånd för sådana kostnader beviljas minskar det effekterna av att begränsa möjligheten att tillämpa månatliga tillägg.

En annan aspekt är att det blir mer lönsamt att arbeta, framför allt för dem som har hemmavarande barn. Det följer av att nivån på det ekonomiska biståndet minskar. Effekten blir större ju fler barnen är.

⁹³ En av de sex kommuner som beskrivit att den tillämpar en förhöjd norm för barn är Stockholm. Antalet barn i biståndshushåll i Stockholm motsvarar ungefär 13 procent av samtliga barn i biståndshushåll i riket, beräknat på Socialstyrelsens månadsstatistik.

Tillägg vid särskilda tillfällen används av många kommuner men har mer begränsade effekter

Tillägg vid särskilda tillfällen tillämpas enligt enkätsvaren av närmare hälften av landets kommuner (43 procent). Tillägg vid särskilda tillfällen förefaller nästan uteslutande tillämpas för hushåll med barn och är då ofta avgränsat till hushåll med långvarigt biståndsmottagande. Tilläggen avser vanligen så kallad högtidspeng och sommar- eller fritidsaktiviteter.

En begränsning i möjligheten att tillämpa tillägg vid särskilda tillfällen skulle minska den kommunala självstyrelsen och öka den nationella likvärdigheten.

Det är i huvudsak hushåll med barn med ett långvarigt biståndsmottagande som skulle påverkas. Effekten begränsas av att tilläggen betalas ut vid enstaka tillfällen. På marginalen skulle de berörda barnens ekonomiska utsatthet öka. Samtidigt skulle det på marginalen bli mer lönsamt att arbeta för dem som har hemmavarande barn.

Förekomsten av tillägg vid särskilda tillfällen kan göra det tydligare både för handläggare och biståndsmottagare vilka möjligheter som finns att ansöka om ekonomiskt bistånd utöver försörjningsstödet. För biståndsmottagarna skulle en begränsning av kommunens möjlighet att tillämpa tillägg vid särskilda tillfällen därför kunna innebära att färre får information om möjligheten att ta del av det bistånd som täcks av dessa tillägg. Det skulle i sin tur kunna leda till att färre ansöker om sådant bistånd. Det finns redan i dag skillnader i vilken utsträckning biståndsmottagare inom samma kommun ansöker om bistånd utöver försörjningsstödet. Enligt de nätverkskommuner som tillämpar tillägg vid särskilda tillfällen skulle en begränsning av denna möjlighet riskera att medföra ökade skillnader inom kommunen mellan de biståndsmottagare som ansöker om behov utöver försörjningsstödet och de som inte gör det. Det skulle då finnas en viss risk att det kan leda till en minskad likvärdighet inom kommunen om kommunen inte tillämpar tillägg vid särskilda tillfällen.

Även för handläggare kan det underlätta om det finns lokala riktlinjer kring vad som kan beviljas och vilket belopp som kan vara skäligt, vilket minskar den administrativa bördan.

*Att bortse från inkomster som enligt huvudregeln
borde beaktas vid prövningen*

Att bortse från inkomster som enligt huvudregeln borde beaktas vid prövningen har varit förhållandevis vanligt 2022–2024 (cirka 30 procent av kommunerna). Det är framför allt inkomst av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget (20 procent) eller inkomst av elstöd (10 procent) som kommunerna angett att de bortsett från.

Om kommunerna skulle förhindras från att bortse från inkomster som enligt huvudregeln borde beaktas vid prövningen skulle det öka den nationella likvärdigheten och minska den kommunala självstyrelsen.

I de situationer när socialnämnden bortser från inkomst av hela det tillfälliga tilläggsbidraget kan beloppen vara betydande, och påverkar storleken på det ekonomiska biståndet varje månad. I andra fall kan påverkan vara betydligt mindre och endast avse en enstaka månad. Det skulle framför allt vara hushåll med barn som berördes.

Det kan noteras att det i huvudsak är tillfälliga bidrag som kommunerna valt att bortse från, trots att de enligt huvudregeln borde beaktats vid prövningen. Om det tillfälliga tilläggsbidraget inte förlängs efter juni 2025 skulle effekterna av att kommunerna förhindrades att vid prövningen av ekonomiskt bistånd bortse från inkomster som de borde beakta vara mycket begränsade.

*Begränsade möjligheter att på generell nivå lokalt skjuta till
ekonomiskt bistånd skulle kunna bidra till ökad förutsägbarhet*

Det har i kontakterna med utredningens nätverkskommuner kommit fram att de lokala reglerna kring tilläggen över tid i hög grad påverkas av förändringar i den kommunala ekonomin och den lokala politiska viljan. En begränsning av möjligheterna att bestämma om lokala tillägg skulle därför innebära ökad förutsägbarhet för kommunens biståndsmottagare när förändringar i lägre grad blir beroende av den kommunala ekonomin och politiska viljan.

Några kommuner har också fört fram att det finns en risk att kommuner kan påverkas av att andra kommuner upplevs som mer generösa och känna en press att införa lokala tillägg även i den egna kommunen.

9.6 Utredningens sammanfattade iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser avseende uppdraget att analysera effekterna av att begränsa möjligheterna att lokalt skjuta till försörjningsstöd.

9.6.1 Kommunerna har utrymme att tillämpa socialtjänstlagen utifrån lokala förutsättningar och behov

Rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska prövas utifrån en individuell behovsbedömning. Socialtjänstlagens mer detaljerade bestämmelser ska tillämpas före de mer allmänna principerna i kommunallagen. Det innebär att likställighetsprincipen i kommunallagen, som innebär att kommunmedlemmar ska behandlas lika, inte kan tillämpas fullt ut inom socialtjänstområdet. Samtidigt innebär socialtjänstlagens karaktär av ramlag att det finns visst utrymme för kommunerna att reglera förutsättningarna för bistånd och biståndets innehåll utifrån lokala förutsättningar, så länge rätten till ekonomiskt bistånd prövas individuellt.

9.6.2 Det saknas förutsättningar i socialtjänstlagen att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen

Genom riksnormen fastställer regeringen schablonbelopp som ska ligga till grund för bedömningen av kostnader för vissa av hushållets mer regelbundna utgifter. Riksnormen fastställer således en nivå som ligger till grund för prövningen av vad som är en skälig levnadsnivå. I 4 kap. 3 § socialtjänstlagen anges uttryckligen att om det *i ett enskilt fall* finns särskilda skäl, ska socialnämnden beräkna kostnader enligt 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.

Trots riksnormens syfte att utgöra en nivå som är lika för alla i landet kan kostnader därmed *i enskilda fall* beräknas till en lägre eller högre nivå. Till stöd för bedömningen har Socialstyrelsen utfärdat allmänna råd om när det kan finnas särskilda skäl att beräkna kost-

naderna till en annan nivå. Avgörande för prövningen är vad som kan anses utgöra en skälig levnadsnivå i det enskilda fallet.

Utredningen konstaterar att det saknas förutsättningar i socialtjänstlagen för kommuner att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen. Prövningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och utgå från vad den enskilde behöver för att kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

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

Till skillnad från bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen utgör bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen inte en rättighet för den enskilde, utan är en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det.⁹⁴ Bistånd kan således beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen även om övriga förutsättningar för bistånd inte är uppfyllda.

Socialtjänstlagen innehåller inte något uttryckligt krav på individuell behovsbedömning vad gäller bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Något sådant krav framgår inte heller av förarbeten till bestämmelsen. Vidare kan beslut som fattas 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. Beslut som har fattats med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan därmed inte överprövas i sak av en domstol. Däremot måste kommunen fortfarande förhålla sig till likställighetsprincipen i kommunallagen, vilket innebär att alla kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika.

Utredningen konstaterar att bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ger kommuner befogenhet att ytterligare anpassa biståndet utifrån lokala förutsättningar och behov.

⁹⁴ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87.

9.6.4 Lokala riktlinjer kan vara ett stöd i arbetet men ska inte ersätta den individuella behovsbedömningen

Socialtjänstlagen är huvudsakligen en målinriktad ramlag och innehåller främst bestämmelser om socialtjänstens mål, innehåll och ansvar för stöd och hjälp. Vad gäller prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd har lagstiftaren till stor del överlämnat till kommunerna att tolka vilka behov som den enskilde kan ha för sin livsföring i övrigt och vilken levnadsnivå som kan anses vara skälig.

Genom kommunala riktlinjer och andra lokalt styrande dokument kan kommuner till viss del anpassa tillämpningen av socialtjänstlagen utifrån lokala förutsättningar och behov. Lokala riktlinjer kan utgöra ett stöd i handläggningen och bidra till mer enhetliga bedömningar, men ska inte ersätta den individuella prövning som ska göras vid bedömningen av rätten till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Lokala riktlinjer får inte heller innebära att gällande bestämmelser frångås till förmån för generella bedömningar inom ekonomiskt bistånd.⁹⁵ I annat fall riskerar personer att behandlas olika beroende på vilken kommun som prövar ansökan om bistånd.

Utredningen konstaterar att lokala riktlinjer kan bidra till en mer enhetlig prövning av rätten till bistånd inom kommunen men att en individuell behovsbedömning alltid ska göras.

Utredningens slutsats är att det finns ett visst utrymme för kommuner att anpassa biståndet utifrån lokala förutsättningar och behov så länge en individuell behovsbedömning görs vid prövning enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

9.6.5 Många kommuner skjuter till ekonomiskt bistånd med stöd av lokala riktlinjer

Med lokala tillägg avser utredningen bistånd som beviljas med stöd av lokala riktlinjer, utöver den rätt till bistånd som på generell nivå anger vad eller vilka belopp som ska beviljas inom det ekonomiska biståndet, oavsett enligt vilken bestämmelse i socialtjänstlagen det beviljas.⁹⁶

⁹⁵ JO 2013/14 s. 408.

⁹⁶ Månatliga tillägg avser när kommunen svarat ja på frågan *Har ni generella tillägg till normen för försörjningsstöd som innebär att kommunens norm är högre än de månadsbelopp som regeringen årligen beslutar för riksnormen?* Tillägg vid särskilda tillfällen avser när kommunen svarat

Utredningens kartläggning tyder på att en tiondel av kommunerna tillämpar månatliga tillägg, genom att kommunerna lagt in kostnad för bredband eller har en högre norm för barn. Tillägg vid särskilda tillfällen tillämpas av 43 procent av landets kommuner. De tilläggen avser huvudsakligen hushåll med barn som haft ekonomiskt bistånd en längre tid.

Därutöver har närmare en tredjedel av kommunerna svarat att de någon gång under 2022–2024 bortsett från vissa inkomster vid prövningen av försörjningsstöd på ett sätt som inte är i linje med regelverket. Det förklaras till största delen av att många kommuner (20 procent) bortsåg från inkomster i form av det tillfälliga bostadstillägget inom bostadsbidraget.

Baserat på enkätresultaten tillämpar totalt sett 60 procent av kommunerna antingen månatliga tillägg, tillägg vid särskilda tillfällen eller har valt att bortse från en inkomst som enligt huvudregeln borde beaktas vid prövningen av ekonomiskt bistånd.

Det finns i huvudsak två bakomliggande motiv. Det ena är att man vill följa socialtjänstlagens bestämmelse om att det ekonomiska biståndet ska ge en skälig levnadsnivå, och samtidigt anser att nivån utan det lokala tillägget inte lever upp till det. Det andra är viljan att förenkla och underlätta det administrativa arbetet i kommunen.

Utredningen konstaterar att många kommuner lokalt skjuter till ekonomiskt bistånd på olika sätt, och med olika syften.

9.6.6 En begränsning av kommunernas möjlighet att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd skulle främst påverka hushåll med barn

Generellt skulle en begränsning av möjligheten för kommuner att avgöra om och hur de på generell nivå lokalt kan skjuta till ekonomiskt bistånd innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Samtidigt skulle en begränsning medföra att skillnader mellan invånare i olika kommuner minskade, vilket skulle kunna bidra till en ökad likvärdighet i landet. En motivering till lokala tillägg skulle kunna vara att kostnadsläget varierar mellan olika delar

ja på frågan *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.*

av landet. Tidigare studier har dock visat att regionala prisskillnader inte är så stora att det av detta skäl finns behov av regionala normer.⁹⁷

Månatliga tillägg tillämpas i begränsad omfattning bland landets kommuner. En begränsning av möjligheten att tillämpa månatliga tillägg skulle främst påverka hushåll med barn. För de hushåll som berörs skulle det ekonomiska biståndet minska, vilket skulle öka den ekonomiska utsattheten och samtidigt göra det mer lönsamt att arbeta.

Tillägg vid särskilda tillfällen används i fler kommuner. Men eftersom de påverkar det ekonomiska bistånd som beviljas vid enstaka tillfällen skulle effekterna av att begränsa möjligheten att tillämpa dessa tillägg blir mer begränsad för de hushåll som berörs. De som framför allt skulle påverkas är barnhushåll som har ett långvarigt biståndsmottagande. För personer med hemmavarande barn skulle det ekonomiska biståndet minska, vilket på marginalen skulle öka den ekonomiska utsattheten och göra det något mer lönsamt att arbeta för dessa hushåll.

Om kommuner skulle förhindras att vid prövningen av bistånd bortse från inkomster som enligt huvudregeln borde beaktas är effekten mer svårbedömd. Det har hittills till stor del gjorts för tillfälliga inkomster, och det skulle kunna ske i liknande fall i framtiden. De senaste åren skulle främst barnhushåll ha påverkats vilket skulle öka den ekonomiska utsattheten och samtidigt göra det mer lönsamt att arbeta.

Utredningen konstaterar att en begränsning av kommunernas möjlighet att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd främst skulle påverka hushåll med barn. För biståndshushållen i stort skulle det få begränsade effekter, men för dem som berörs skulle det både öka den ekonomiska utsattheten och göra det mer lönsamt att arbeta.

⁹⁷ Socialstyrelsen (2007). Översyn av riksnormen, s. 69 och 70.

9.6.7 Bristande anpassningar i riksnormen och försörjningsstödet kan påverka om kommuner väljer att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd

Hälften av de månatliga tilläggen avser kostnader för bredband. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast utrymmet för att anse att en enskild ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå även utan tillgång till internet i hemmet bör vara synnerligen begränsat. Denna kostnad kan enligt domstolen inte rymmas inom försörjningsstödet eftersom det i lagen är utförligt och uttömmande angett vilka kostnadsposter som omfattas av försörjningsstödet. Kostnaden för internet i hemmet kan enligt domstolen lämnas inom ramen för livsföring i övrigt.⁹⁸ Några kommuner har valt att förenkla denna prövning och hantera prövningen av bredbandskostnaden genom att tillämpa ett månatligt tillägg.

Det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget infördes för att ge stöd till ekonomiskt utsatta barnfamiljer när levnadsomkostnaderna kraftigt ökade till följd av den stigande allmänna prisnivån under 2022. Det har inte gjorts någon särskild revidering av riksnormen med anledning av detta. Genom att det tillfälliga tilläggsbidraget ska räknas med när biståndet prövas påverkar det tillfälliga tilläggsbidraget inte biståndshushållen. Ett antal kommuner har därför fattat beslut att det vid prövningen av det ekonomiska biståndet ska bortses från det tillfälliga tilläggsbidraget, för att stödja biståndshushållen under en period med kraftigt ökad prisnivå.

Utredningen konstaterar att de olika sätt som kommunerna väljer att på generell nivå skjuta till ekonomiskt bistånd troligen påverkas av hur riksnormen och regleringen av försörjningsstödet i övrigt utformas och förändras.

9.6.8 Utredningens nätverkskommuner beviljar inte i någon större utsträckning kostnader till en högre nivå än enligt riksnormen i enskilda fall

Utredningen har frågat nätverkskommunerna i vilken utsträckning de under 2023 beviljat försörjningsstöd utöver riksnormen *i enskilda fall*. Av de svarande kommunerna anger 86 procent att de i viss ut-

⁹⁸ HFD 2017 ref. 23.

sträckning gjort det. Det är vanligast att bevilja högre kostnader i enskilda fall för personer som har tillfälligt höga kostnader för till exempel livsmedel, kläder och skor eller telefon på grund av våld eller övergrepp av närstående eller annat brott, följt av kostnader för spädbarn som saknar klädutrustning.

Utredningen konstaterar att nätverkskommunerna inte i någon större utsträckning beviljar kostnader till en högre nivå än enligt riksnormen i enskilda fall.

9.7 Utredningens förslag

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag avseende begränsning av möjligheten att betala ut försörjningsstöd utöver riksnormen. Utredningens uppdrag är 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.

9.7.1 Försörjningsstöd som avser riksnormens kostnadsposter ska inte lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen

Förslag: Av socialtjänstlagen ska framgå att försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 inte ska lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen.

Skäl för förslaget

Av utredningens iakttagelse i avsnitt 9.6.2 framgår att det saknas förutsättningar i socialtjänstlagen för kommuner att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen. Prövningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och utgå från vad den enskilde behöver för att kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Utifrån vad som framkommit i utredningens kommunenkät och från utredningens kommunnätverk förekommer det ändå att vissa kommuner tillämpar lokala riktlinjer som innebär generella höjningar av riksnormen. Det finns därför skäl att förtydliga 4 kap. 3 §

socialtjänstlagen på så sätt att försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 inte ska lämnas med högre belopp än vad som anges av den av regeringen beslutade riksnormen.

Utredningen bedömer att förslaget inte innebär någon förändring i sak, i förhållande till de rättigheter som enskilda haft enligt bestämmelsen sedan tidigare. Det kan dock konstateras att det för vissa biståndsmottagare, vars kommuner haft en mer generös tillämpning än den aktuella bestämmelsen, kommer att innebära ett lägre beloppsmässigt försörjningsstöd. Eftersom förslaget inte innebär någon förändring i sak bedöms förtydligandet vara förenligt med barnkonventionen eller Sveriges övriga internationella åtaganden.

9.7.2 Försörjningsstöd ska i vissa enskilda fall beräknas till en högre nivå

Förslag: Av socialtjänstlagen ska det framgå att i ett enskilt fall ska skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 beräknas till en högre nivå om det, när det gäller hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år finns särskilda skäl, och när det gäller vuxna finns synnerliga skäl.

Skäl för förslaget

Utredningens direktiv anger att utredningen ska lämna författningsförslag som innebär att möjligheten att lämna försörjningsstöd, så långt det är möjligt och lämpligt, begränsas för kostnader utöver riksnormen.

Som framkommer i avsnitt 9.4.4 och 9.6.8 beviljar utredningens nätverkskommuner inte i någon större omfattning försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 utöver riksnormen i enskilda fall.

Oförändrad möjlighet för hemmavarande barn och skolungdomar att i enskilda fall få högre kostnader i riksnormen

Riksnormen i 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen utgör tillsammans med övrigt försörjningsstöd vad en person i ett hushåll behöver för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 §

fjärde stycket socialtjänstlagen. Det innebär att hemmavarande barn och skolungdomar som har behov av högre kostnader inte uppnår en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen utan att dessa tillgodoses. Att begränsa möjligheten att beräkna kostnader till en högre nivå i enskilda fall, enligt 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen, utifrån det enskilda barnets behov skulle innebära att socialnämnden inte har möjlighet att beakta barnets bästa i enlighet med 1 kap. 2 § socialtjänstlagen. Socialstyrelsen har vidare utfärdat allmänna råd kring i vilka situationer det kan finnas anledning att överväga att beräkna kostnader till en högre nivå. Ett flertal av dessa situationer rör barn i biståndshushåll. Enligt utredningens nätverkskommuner beviljas dock högre kostnader i enskilda fall endast i viss utsträckning för barn och skolungdomar. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte är lämpligt att begränsa möjligheten att beräkna kostnader till en högre nivå i enskilda fall när det gäller barn. Det finns inte enligt utredningens bedömning skäl att göra någon skillnad mellan hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år i denna del, även om principen om barnets bästa bara gäller barn. Föräldrar har försörjningsansvar för skolungdomar till dess att ungdomen har avslutat gymnasieskolan, dock som längst upp till 21 års ålder. Vidare är riksnormen uppbyggd enligt principen hemmavarande barn och skolungdomar eller vuxna.

Utredningens förslag innebär således att möjligheten för hemmavarande barn och skolungdomar att få skäliga kostnader enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 beräknade på en högre nivå förblir oförändrad.

Det ska särskilt noteras att en av de situationer som nämns i Socialstyrelsens allmänna råd, när myndigheten anser att det finns särskilda skäl att beräkna kostnader till en högre nivå i enskilda fall i riksnormen, rör barns umgänge med förälder. En sådan förhöjd kostnad berör inte endast föräldern, utan är främst en kostnad som är förknippad med barnets behov. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör barn och ungdomar räknas som medlemmar i hushållet, både där de stadigvarande bor och där de vistas under umgängestid.⁹⁹ Således är det barnets särskilda skäl som främst ska beaktas.

⁹⁹ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

Vuxnas möjligheter att i enskilda fall få högre kostnader i riksnormen begränsas

Enligt utredningens direktiv bör utgångspunkten vara att försörjningsstöd utöver riksnormen, så långt det är möjligt och lämpligt, endast ska beviljas om det finns synnerliga skäl. I nuvarande utformning av 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen finns det möjlighet att beräkna riksnormen till ett högre belopp i enskilda fall när kostnaderna är högre på grund av särskilda skäl.

Enligt utredningens direktiv är det viktigt med enhetliga bedömningar av det försörjningsstöd som lämnas utöver riksnormen. För att åstadkomma en förändring i praktiken i förhållande till den nuvarande lagstiftningen krävs att riksnormen endast ska beräknas till ett högre belopp i enskilda fall när det finns synnerliga skäl. Utredningen bedömer att vad som kan utgöra synnerliga skäl att i ett enskilt fall beräkna riksnormen till en högre nivå kan vara situationer då 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 uppenbart oskäligt att inte beräkna högre kostnader och som inte går att förutse i lagstiftningsarbetet.

I utredningens kompletterande enkät till kommunerna i kommunnätverket framkommer, som anges i avsnitt 9.4.4, att möjligheten att beräkna riksnormen till en högre nivå i enskilda fall när det gäller vuxna inte används i någon stor utsträckning.

Utredningen bedömer att den inskränkning som förslaget innebär ändå utgör en proportionerlig begränsning i förhållande till syftet att skapa enhetlighet inom försörjningsstödet. Utredningen bedömer vidare att en så pass liten begränsning som förslaget innebär utgör en proportionerlig och rimlig begränsning. Skyddet för den sociala tryggheten behålls ändå på en sådan nivå att det inte strider mot ESK-konventionen eller den Europeiska sociala stadgan. Utredningens bedömning är således att den i direktivet beskrivna begränsningen är möjlig att genomföra och utredningen har inte hittat något avgörande skäl till varför den inte är lämplig.

Utredningens förslag är inte avsett att innebära någon inskränkning i möjligheten att bevilja bistånd i akuta nödsituationer, även i förhållande till de i riksnormen angivna kostnadsposterna. Förslaget är inte heller avsett att innebära någon inskränkning i kommunens möjlighet att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

10 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

I utredningens uppdrag ingår att analysera förutsättningarna för att påtagligt begränsa försörjningsstödet för större hushåll och konsekvenserna av en sådan begränsning. Utredningen ska oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär påtagliga begränsningar av försörjningsstödet storlek för större hushåll.

Kapitlet inleds med en beskrivning av bakgrunden till uppdraget och utredningens utgångspunkter i avsnitt 10.1, följt av en redogörelse av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning i avsnitt 10.2. I avsnitt 10.3 beskrivs kort utredningens förslag om en moderniserad riksnorm och i avsnitt 10.4 analyseras försörjningsstödet nivå vid olika begränsningar. Kapitlet avslutas med utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 10.5 samt utredningens förslag i avsnitt 10.6.

10.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

Utgångspunkten i direktivet är att det ska löna sig att gå från bidrag till arbete och egen försörjning, och att det ska vara lönsamt att arbeta mer. Det ekonomiska utbytet av arbete minskar med antalet medlemmar i hushåll som mottar försörjningsstöd. Ett sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och minska incitamenten att långsiktigt leva i bidragsberoende i Sverige är enligt direktivet genom påtagliga begränsningar av försörjningsstödet storlek. Det kan exempelvis ske genom att inom riksnormen begränsa nivån på

beloppen av de personliga kostnaderna och de gemensamma hushållskostnaderna för större hushåll.

I kapitel 5 redovisas utredningens kartläggning och analys av den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar och dess effekter på de ekonomiska drivkrafterna till arbete för personer i olika stora hushåll som erhåller försörjningsstöd.

Utredningens förslag och analys i detta kapitel utgår från utredningens förslag om en moderniserad riksnorm i kapitel 8. Förslagen i kapitel 7 och 10 är att betrakta som alternativa lösningar på samma problem.

10.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

I detta avsnitt beskrivs lagstiftning och rättspraxis kring ekonomiskt bistånd och vissa ersättningar som påverkar beräkningen av försörjningsstödet. Avsnittet inleds med en beskrivning av bestämmelserna kring ekonomiskt bistånd. Därefter beskrivs ett urval av ersättningar och bidrag i socialförsäkringssystemet som kan komma att påverkas av ett förslag om begränsningar av försörjningsstöd. Avslutningsvis beskrivs regleringen avseende barns rättigheter och Sveriges internationella åtaganden.

10.2.1 Ekonomiskt bistånd

I kommunernas uppdrag enligt socialtjänstlagen ingår att pröva enskildas rätt till ekonomiskt bistånd. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger inte på en inkomstbortfallsprincip utan på en individuell behovsbedömning för hushållet som helhet.¹ Syftet med biståndet är dels att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning, dels att underlätta för den enskilde att klara sin försörjning utan ekonomiskt bistånd. Det ekonomiska biståndets uppgift är att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Biståndet har dock alltmer kommit att bli en långvarig försörjning för många personer.² Nedan beskrivs förutsättningarna för prövningen ur de aspekter som kan påverkas av ett förslag om begränsning av försörjningsstödet för större hushåll.

¹ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 65 och 66.

² Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 19.

Rätt till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.³ Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det ekonomiska biståndet är således ett behovsprövat bistånd som beviljas med stöd av socialtjänstlagen.⁴

Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen består av två delar, försörjningsstöd och stöd till kostnader för livsföringen i övrigt. *Försörjningsstödet* ska tillgodose hushållens regelbundna utgifter per månad och består av riksnormen, som beslutas av regeringen, samt fem övriga kostnadsposter som socialnämnden prövar individuellt. Dessa avser skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.⁵

Ekonomiskt bistånd för *livsföringen i övrigt* är avsett att täcka kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet men som den enskilde kan behöva för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bistånd kan exempelvis beviljas för kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon och hemutrustning.⁶

Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå

I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som får ekonomiskt bistånd ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vad en skälig levnadsnivå är framgår dock inte av socialtjänstlagen och i förarbetena framgår att lagstiftaren inte velat precisera vad den skäliga levnadsnivån ska vara, eftersom det måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden som är aktuella.⁷ Den skäliga levnadsnivån har preciserats genom åren, särskilt genom de bestämmelser som införts om vad som ska täckas av försörjningsstödet. Försörjningsstödet kostnadsposter ska beräknas enligt en riksnorm som

³ För fördjupad information om ekonomiskt bistånd se kapitel 3.

⁴ 4 kap. 1 § SoL.

⁵ 4 kap. 3 § SoL.

⁶ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

⁷ Prop. 1979/80: 1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

gäller för hela riket.⁸ Riksnormen definierar således vad som ska anses vara en viss skälig levnadsnivå avseende en del av det ekonomiska biståndet. Vad som är skäliga belopp i riksnormen bestäms genom den framskrivning som sker och beloppen är olika för vuxna respektive barn och skolungdomar samt för olika hushållskonstellationer.⁹ Det är regeringen som fastställer riksnormens nivå. Vad som krävs för att uppnå en skälig levnadsnivå i övrigt avgörs efter en bedömning i det enskilda fallet.

Utgångspunkter för beräkningen av försörjningsstödet

Socialnämnden beräknar försörjningsstödet utifrån hushållets sammanlagda inkomster och utgifter. Hushållet är den ekonomiska enheten och som medlemmar i hushållet räknas i regel makar, sambor och hemmavarande barn eller skolungdom under 21 år som föräldrarna är underhållsskyldiga för. De vuxna i hushållet har ett gemensamt ansvar för hushållets försörjning.¹⁰ Om den sökande till exempel är gift eller sambo bedöms behovet med hänsyn till båda parternas sammanlagda inkomster efter skatt. Utgångspunkten för beräkningen är att samtliga nettoinkomster som regel reducerar biståndet krona för krona.¹¹ Ekonomiskt bistånd är inte skattepliktigt.¹²

Beräkningen görs utifrån hushållets inkomster kalendermånaden före den månad som beräkningen avser. Den som har ekonomiska tillgångar måste som regel använda sig av dem innan ekonomiskt bistånd kan komma i fråga. Inkomster som hushållet har fått tidigare bör som regel inte påverka beräkningen, om de inte varit mycket höga eller avsedda för en viss längre tidsperiod, till exempel ett avgångsvederlag.¹³ Det krävs också att personen söker de bidrag och ersättningar som kan vara lämpliga, till exempel bostadsbidrag och arbetslöshetsersättning. Först när den enskilde själv inte kan tillgodose sina behov kan försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt bli aktuellt.¹⁴

⁸ 4 kap. 3 § SoL.

⁹ 4 kap. 3 § SoL och Socialtjänstförordning (2001:937), SoF.

¹⁰ SOSFS 2013:1.

¹¹ 4 kap. 3 § SoL och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 91.

¹² 8 kap. 11 § Inkomstskattelag (1999:1229), IL.

¹³ SOSFS 2013:1.

¹⁴ 4 kap. 1 § SoL och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 92 och 93.

Det finns två beräkningsgrunder som medger att vissa inkomster kan undantas vid beräkningen av försörjningsstöd. Den första är den särskilda beräkningsregeln för den så kallade *jobbstimulansen* som innebär att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Jobbstimulansen gäller under två år och därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln ska gälla igen.¹⁵ Den andra beräkningsgrunden möjliggör för *hemmavarande barn och skolungdomar* under 21 års ålder att ha inkomster upp till ett prisbasbelopp per år utan att inkomsterna beaktas vid prövningen av hushållets rätt till bistånd.¹⁶

Beräkning av försörjningsstödet nivå

Beräkningen av försörjningsstödet nivå görs utifrån riksnormens kostnadsposter samt skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.¹⁷

Riksnormen för ett hushåll är summan av de *personliga kostnaderna* för samtliga medlemmar i hushållet och de *gemensamma hushållskostnaderna* per månad. Totalsummorna för de personliga kostnaderna är beräknade för barn och skolungdomar i olika åldersgrupper och för vuxna ensamstående respektive sambor. För de gemensamma hushållskostnaderna anges totalsummor som är baserade på hushållets storlek. För hushåll med fler än sju personer beräknas kostnaden för varje tillkommande hushållsmedlem som skillnaden mellan hushåll med sex respektive sju personer. För en vuxen person som inte är sammanboende men som ingår i hushållsgemenskap med en eller flera personer beräknas riksnormen såsom personliga kostnader för ensamstående plus kvoten av de gemensamma hushållskostnaderna och antalet medlemmar i hushållet.¹⁸ Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna kostnaderna i riks-

¹⁵ 4 kap. 1 b § SoL.

¹⁶ 4 kap. 1 a § SoL.

¹⁷ 4 kap. 3 § SoL.

¹⁸ 2 kap. 1 § första och andra styckena SoF.

normen till en högre nivå. Nämnden *får* också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.¹⁹

Hushållsmedlemmarnas personliga kostnader tillsammans med de gemensamma hushållskostnaderna läggs samman med de skäliga kostnader som hushållet har för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Från denna totalsumma avräknas som regel hushållets faktiska inkomster. Om inkomsterna överstiger summan av hushållets riksnorm och de skäliga kostnaderna finns inget behov av försörjningsstöd. Om inkomsterna understiger summan av hushållets riksnorm och de skäliga kostnaderna kan hushållet ha rätt till försörjningsstöd i enlighet med det understigande beloppet, under förutsättning att övriga förutsättningar är uppfyllda.

Faktaruta: Exempel beräkning av försörjningsstöd

Exemplet utgår från ett typfall med ett hushåll med två vuxna och två barn som är 4 och 15 år. Ingen av de vuxna har inkomst av arbete.

Riksnorm (personliga och gemensamma hushållskostnader)

+ Sammanboende
+ Barn 15 år
+ Barn 4 år
+ Gemensamma hushållskostnader
= Summa riksnorm

Skäliga kostnader

+ Boende
+ Hushållsel
+ Hemförsäkring
+ Arbetsresor²⁰
+ Avgift för a-kassa och fackförbund
= Summa skäliga kostnader

¹⁹ 4 kap. 3 § andra stycket SoL.

²⁰ I arbetsresor ingår även resbehov för att aktivt kunna söka arbete eller delta i andra aktiva åtgärder som kommunen eller Arbetsförmedlingen anordnar.

Hushållets inkomster

- + Barnbidrag
- + Bostadsbidrag²¹
- = Summa inkomster

Nettobehov av försörjningsstöd

- + Summa riksnorm
- + Summa skäliga kostnader
- Summa inkomster
- = Summa försörjningsstöd

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.²² 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.

Till skillnad från beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan beslut som tas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Däremot kan sådana beslut överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte dess lämplighet.²³

²¹ Bostadsbidrag beskrivs ingående i avsnitt 7.2.2.

²² Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.

²³ 16 kap. 3 § SoL.

Bistånd vid 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 därmed alltid en skyldighet att vidta åtgärder vid 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.²⁴

Med akuta nödsituationer avses oförutsägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge. Bistånd vid akuta nödsituationer kan beviljas även om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläget.²⁵

Bistånd vid akuta nödsituationer kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det finns inte någon begränsning av hur länge en person kan motta nödbistånd, men Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att biståndet efter en viss tid måste prövas utifrån den enskildes faktiska behov.²⁶

10.2.2 Socialförsäkringsförmåner

Beräkningen av ekonomiskt bistånd påverkas, så som beskrivs i avsnitt 10.2.1, av de inkomster ett hushåll har. Socialförsäkringsförmåner som betalas ut till ett hushåll påverkar således storleken på det ekonomiska biståndet. I följande avsnitt beskrivs ett fåtal förmåner som påverkar beräkningen.

²⁴ Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37.

²⁵ RÅ 1995 ref. 56.

²⁶ HFD 2014 ref. 37.

Barnbidrag

Det allmänna barnbidraget har funnits sedan 1938 och syftet är att kompensera för den ökade försörjningsbördan som barn medför för en familj.²⁷ Bidraget är lika stort för varje barn, men eftersom analyser visade att den genomsnittliga hushållsinkomsten var lägre i familjer med många barn infördes ett flerbarnstillägg 1982. Flerbarnstillägget avser att förstärka stödet till familjer med flera barn och öka deras köpkraft.²⁸

Barnbidrag är en bosättningsbaserad förmån och lämnas med 1 250 kronor per månad 2024.²⁹ Bidraget lämnas för varje barn från och med månaden efter barnets födelse och till och med det kvartal barnet fyller 16 år.³⁰ Om barnet efter denna tid fortfarande går i grundskola eller anpassad grundskola lämnas förlängt barnbidrag. Det förlängda barnbidraget betalas ut till och med att barnet slutför utbildningen eller avbryter studierna.³¹ För den som har fler än ett barn lämnas flerbarnstillägg, se tabell 7.3.

Barnbidrag betalas som huvudregel ut med hälften var till föräldrarna. Föräldrarna kan dock komma överens om och gemensamt anmäla att endast en av dem ska få hela barnbidraget. Vid ensam vårdnad betalas hela beloppet till en förälder.³² Flerbarnstillägg betalas även ut till föräldrarna om barnet eller ungdomen är berättigad till studiehjälp (om studiehjälp, se avsnitt 10.2.3). Det innebär att föräldrar kan ha rätt till enbart flerbarnstillägg, om de har flera barn eller ungdomar med rätt till studiehjälp.³³

²⁷ Prop. 2023/24:1 Budgetproposition för 2024 utgiftsområde 12, s. 71 samt prop. 1947:220 med förslag om lag för allmänna barnbidrag m.m., s. 16.

²⁸ Prop. 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder, Bilaga 1, s. 21.

²⁹ 15 kap. 3 § SFB. Storleken på allmänt barnbidrag framgår direkt av lagtexten.

³⁰ Se även avsnitt 7.2.3 om studiehjälp.

³¹ 5 kap. 9 § och 15 kap. 2–7 §§ SFB.

³² 15 kap. 8 § och 16 kap. 5 § SFB.

³³ 15 kap. 9 § SFB.

Tabell 10.1 Allmänt barnbidrag och flerbarnstillägg

Belopp i kronor, 2024 års nivå

	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn	Fem barn	Sex barn
Allmänt barnbidrag	1 250	2 500	3 750	5 000	6 250	7 500
Flerbarnstillägg		150	730	1 740	2 990	4 240
Summa:	1 250	2 650	4 480	6 740	9 240	11 740

Anm.: För varje barn utöver fyra barn lämnas flerbarnstillägg med 1 250 kronor per barn. Beloppen avser när utbetalningen sker till en förälder, om utbetalning sker till båda föräldrarna betalas halva beloppet ut till vardera förälder.

Källa: 15 kap. 3 och 8 §§ SFB.

Det krävs ingen ansökan för att barnbidrag ska betalas ut. Bidragsmottagaren måste dock vara försäkrad för barnbidrag genom att vara bosatt i Sverige.³⁴ Barnbidrag är skattefritt.³⁵

Underhållsstöd

Föräldrar ska svara för barns underhåll. För barn vars föräldrar inte bor tillsammans kan det regleras genom ett avtal mellan föräldrarna att den förälder som barnet inte bor med ska betala *underhållsbidrag*. Avtalet kan vara muntligt eller skriftligt. Underhållsbidrag kan också fastställas genom dom.³⁶ Barn som inte får underhållsbidrag kan ha rätt till *underhållsstöd*, som betalas ut av Försäkringskassan.

Underhållsstöd är en bosättningsbaserad förmån och avser rätt för ett barn att få medel för sin försörjning om barnets föräldrar lever separerade. Förutsättningen är att den förälder som barnet inte bor med antingen inte betalar underhållsbidrag eller betalar underhållsbidrag som är lägre än underhållsstödsbeloppet. Underhållsstödet betalas ut till den förälder som barnet bor med, till dess barnet fyller 18 år. Därefter betalas förlängt underhållsstöd ut till ungdomen så länge ungdomen bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt studiestödslagen.³⁷

Den förälder som barnet eller ungdomen inte bor med är skyldig att betala det utbetalda underhållsstödet till Försäkringskassan. Betalningsskyldigheten beräknas årligen utifrån ett beräkningsunderlag,

³⁴ 5 kap. 3 och 9 §§ samt 110 kap. 6 § första stycket 1 SFB.

³⁵ 8 kap. 9 § IL.

³⁶ 7 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalk.

³⁷ 5 kap. 9 § samt 18 kap. 2, 4, 6 och 9 §§ SFB.

som i huvudsak motsvarar den betalningsskyldiges inkomster enligt beslut om slutlig skatt till den del de överstiger 120 000 kronor, och antalet barn och ungdomar som betalningen gäller.³⁸ Det innebär att ett betalningsbelopp inte kan fastställas för betalningsskyldiga personer med låga inkomster det aktuella året.³⁹

Underhållsstöd betalas ut med olika belopp för barn och ungdomar i olika åldrar, se tabell 7.4. Förmånen är skattefri.⁴⁰

Tabell 10.2 Underhållsstöd

Belopp per barn eller ungdom i kronor, 2024 års nivå

	Kronor per månad
Till och med månaden då barnet fyller 7 år	1 673
Från och med månaden efter barnet fyllt 7 år till och med månaden barnet fyller 15 år	1 823
Från och med månaden efter barnet fyllt 15 år	2 223

Källa: 18 kap. 20 § SFB.

Om den bidragsskyldige föräldern under minst tolv månader i följd har betalat det belopp till Försäkringskassan som bestämts, i rätt tid och med rätt belopp, ska underhållsstöd inte längre betalas ut. Föräldrarna ska då som huvudregel lösa barnets underhåll sig emellan. Syftet med denna bestämmelse är att öka sannolikheten att barns underhåll sköts utanför underhållsstödssystemet.⁴¹

10.2.3 Studiestöd

Studiestöd lämnas i form av bland annat studiehjälp och studiemedel.⁴² Här beskrivs kort endast förutsättningarna för studiehjälp. Det är Centrala Studiestödsnämnden som hanterar ansökningar om och utbetalningar av studiestöd.

³⁸ 19 kap. SFB.

³⁹ 19 kap. 27 § SFB. Betalningsskyldigheten faller bort om det beräknade beloppet blir lägre än 50 kronor per månad.

⁴⁰ 8 kap. 9 § IL.

⁴¹ 18 kap. 9 a § SFB och prop. 2014/15:145 Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet, s. 32 och 33.

⁴² Studiestödslag (1999:1395).

Studiehjälp

Studiehjälp är bidrag till personer som studerar på grundskole- eller gymnasienivå. Den består av studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg.⁴³

Studiebidraget är den förmån som ersätter det allmänna barnbidraget då det upphör, se avsnitt 7.2.2, under förutsättning att den unga personen fortsätter studera. Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år till och med första halvåret det år personen fyller 20 år. Det krävs i huvudsak heltidsstudier för att kunna få bidraget.⁴⁴ Studiebidraget uppgår till 1 250 kronor per månad 2024.⁴⁵

10.2.4 Barns rättigheter

Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har relevans vid utformningen av en begränsning av försörjningsstödet. Som nämnts i kapitel 3 har Sverige ratificerat barnkonventionen och sedan den 1 januari 2020 gäller artikel 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag. Barnkonventionens ställning som svensk lag innebär att domstolar och rättstillämpande myndigheter ska beakta de rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocessen i mål och ärenden som rör barn.⁴⁶

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) tolkar konventionens innehåll, övervakar dess efterlevnad och utfärdar allmänna kommentarer (*General Comments*) och rekommendationer (*Recommendations*).⁴⁷ Kommittén granskar hur staten uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer därefter rekommendationer och slutsatser om vad staten särskilt bör upp-

⁴³ 2 kap. studiestödslagen.

⁴⁴ 2 kap. 3 och 5 §§ studiestödslagen samt 2 kap. 2 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp.

⁴⁵ 2 kap. 7 § studiestödslagen.

⁴⁶ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁴⁷ 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.

märksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen (*Concluding Observations*).

Övergripande om barns rättigheter

Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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. I detta avsnitt tas relevanta delar av grundprinciperna upp.

Barnets bästa

Barnkonventionens tredje artikel anger att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Barn ska tillförsäkras sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. För detta ändamål ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder. Barnrättskommittén framhåller att barnets bästa är ett dynamiskt koncept, som kräver att bedömningar görs anpassade till det specifika sammanhanget. Barnets bästa gäller såväl enskilda barn, som barn i allmänhet. Barn ska få sina rättigheter tillgodosedda när lagstiftning beslutas. Det gäller all lagstiftning, inte bara sådan som gäller barn i första hand. Om olika gruppers intressen kommer i konflikt med varandra ska barns rättigheter vara tungt vägande.⁵⁰

⁴⁸ 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.

⁴⁹ CRC/GC/2003/5, p. 12.

⁵⁰ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 14, CRC/C/GC/14.

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. Bestämmelsen i artikel 4 innebär bland annat att konventionsstaterna i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser. Rättigheterna i konventionen ska inte inverka på nationella bestämmelser som är mer långtgående vad gäller att förverkliga barnets rättigheter. En konventionsstat kan inte försämrade barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen.⁵¹

I en allmän kommentar om artikel 4 har barnrättskommittén påpekat att oavsett ekonomiska förhållanden är stater ålagda att vidta alla tänkbare 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.⁵²

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 (regressiva åtgärder). Kommittén hänvisar i kommentaren till Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters allmänna kommentar om staters skyldigheter där kommittén uttalar att alla avsiktligt tillbakasträvande åtgärder kräver att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.⁵³ Direkta och minimala kärnförpliktelser, såsom rätten till social trygghet, får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.⁵⁴

I barnrättskommitténs kommentar om artikel 4 i förhållande till nationella offentliga budgetar framgår att alla nivåer av offentliga myndigheter är skyldiga att utöva sina skyldigheter i enlighet med barnkonventionens principer så att barnets rättigheter kan realiseras.

⁵¹ Artikel 41 barnkonventionen.

⁵² FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 5 Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, CRC/GC/2003/5, p. 6–8.

⁵³ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 3 Konventionsstaternas skyldigheter, E/1991/23, p. 9.

⁵⁴ CRC/C/GC/19, p. 31.

Tillräckliga åtgärder ska användas både när det gäller barns direkta och indirekta rättigheter. Uttrycket ”vidta åtgärder med utnyttjande av det yttersta av sina tillgängliga resurser” innebär enligt kommittén att konventionsstaterna förväntas visa att de har gjort allt för att de ekonomiska resurserna realiserar barns rättigheter. Uttrycket betyder också att konventionsstaterna inte ska genomföra medvetna regressiva åtgärder i förhållande till sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. Det är bara i ekonomiska krissituationer som regressiva åtgärder får användas, men först efter att alla andra åtgärder har uttömts. Barn ska vara de sista som påverkas.⁵⁵

Barns rätt till liv, social trygghet och levnadsstandard

Enligt barnkonventionens artikel 6 har barn rätt till liv och konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Av artikel 26 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 kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters tolkning av rätten till social trygghet i artikel 9 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen).⁵⁶ Enligt kommittén omfattar social trygghet både ekonomisk ersättning och andra stödinsatser.⁵⁷ I artikel 27 i barnkonventionen tillerkänns barn också rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna eller de 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.

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 till-

⁵⁵ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 19 (2016) om offentlig budget för att barns rättigheter ska realiseras, CRC/C/GC/19, p. 18–22 och 28–31.

⁵⁶ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1047.

⁵⁷ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 19 Rätten till social trygghet, E/C.12/GC/19, p. 12–21 och Detrick (1999) s. 449.

handahålla materiellt bistånd.⁵⁸ Om barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet inte kan tillgodose barnets behov kan staten i stället rikta stöd direkt till barnet.⁵⁹

I den svenska utredningen Barnkonventionen och svensk rätt konstaterar utredaren att det är tydligt att konventionens artikel 6, läst tillsammans med bland annat artikel 4 och 27, ställer krav på aktiva och långtgående åtgärder för att säkerställa ett barns överlevnad och utveckling.⁶⁰ Det framgår inte vad som avses med ett barns fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling enligt artikel 27, men det kan av den tredje punkten uttolkas att i vart fall tillgång till mat, bostad och kläder kan anses utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard.⁶¹

Barnrättskommitténs senaste sammanfattande slutsatser och rekommendationer om barnkonventionens efterlevnad i Sverige innehåller bland annat en uppmaning till Sverige att ytterligare skärpa sin politik för att säkerställa att alla barn har en lämplig levnadsstandard, bland annat genom att höja försörjningsstödet för hushåll med en ensamstående förälder.⁶²

10.2.5 Sveriges internationella åtaganden

Sverige är, som beskrivs i kapitel 3, ansluten till ett antal regionala och internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. I förhållande till begränsningar inom försörjningsstödet är det framför allt ESK-konventionen, Europarådets sociala stadga och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som ska beaktas.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska beaktas

I ESK-konventionen används begreppen social trygghet och tillfredställande levnadsstandard för att beskriva grundläggande sociala rättigheter som motsvarar ekonomiskt stöd. I artikel 9 i konventionen fastställs att konventionsstaterna erkänner rätten för var och

⁵⁸ Tobin (2019) s. 1028 och 1029.

⁵⁹ Artikel 27 barnkonvention.

⁶⁰ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 334 och 335.

⁶¹ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1066.

⁶² CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 36.

en till social trygghet, däribland socialförsäkring. Artikel 11 fastställer rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 2 att på det ekonomiska området till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga rättigheterna i konventionen. Enligt artikel 4 ska staterna endast begränsa rättigheterna om det anges i lag och endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i samhället.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter övervakar efterlevnaden av ESK-konventionen. Kommittén har uttalat att alla rättigheterna i konventionen är tillämpliga på alla och att konventionsstater särskilt ska beakta individer och grupper som traditionellt sett har svårigheter att få sina rättigheter tillgodosedda. Rätten till social trygghet inkluderar enligt kommittén också rätten att inte utsättas för godtyckliga eller oskäligen begränsningar av existerande socialförsäkringsnivåer liksom adekvat skydd från sociala risker.⁶³ Socialförsäkringssystem ska bland annat täcka förmåner för familjer och barn, utan att diskriminera några grupper, och bör täcka mat, kläder, bostad och tillgång till vatten och sanitet.⁶⁴ Förmånerna måste vara av tillräcklig storlek och utges under tillräcklig tid så att alla kan tillgodoräkna sig sina rättigheter att få hjälp, att få adekvat levnadsstandard och tillgång till sjukvård. Ersättningsnivåerna måste också regelbundet ses över så att de räcker till de grundläggande behov som de avser att täcka.⁶⁵

Konventionsstater ska särskilt se till att ingen av diskrimineringsgrunderna i andra punkten i artikel 2 tillämpas. Dessa är bland annat kön, ras, ålder och social ställning. Vidare ska konventionsstaterna enligt kommittén vidta åtgärder för att bekämpa fattigdom och social exkludering samt tillhandahålla socialtjänst.⁶⁶ Konventionsstaterna har också en skyldighet att respektera befintliga socialförsäkringssystem och skydda dessa från orimlig behandling.⁶⁷ Restriktioner måste vara proportionerliga och rimliga.⁶⁸ I kommitténs allmänna

⁶³ E/C.12/GC/19, p. 9.

⁶⁴ E/C.12/GC/19, p. 18.

⁶⁵ E/C.12/GC/19, p. 22.

⁶⁶ E/C.12/GC/19, p. 23, 28 och 29 samt artikel 2 ESK-konventionen.

⁶⁷ E/C.12/GC/19, p. 60.

⁶⁸ E/C.12/GC/19, p. 24 och 31.

kommentar om rätten till social trygghet fastslås att det innebär rätt att utan diskriminering få tillgång till och upprätthålla förmåner, oavsett om de utgörs av pengar eller av annat slag. Konventionsstaterna måste vidta effektiva åtgärder inom ramen för sina resurser för att fullt ut ge sociala rättigheter utan diskriminering. Skrivningarna i artikel 9 indikerar att åtgärderna för att upprätthålla socialförsäkringsförmåner inte ska definieras snävt och måste ge en grundläggande nivå av denna rättighet.⁶⁹

Det finns enligt kommittén en stark presumtion för att bakåtskrivande (regressiva) åtgärder som vidtas i relation till social trygghet är förbjudna. Kommittén har även uttalat att bristen på tillgängliga resurser inte kan anses vara ett objektivet och rimligt berättigande av särbehandling om inte alla ansträngningar har gjorts för att använda konventionsstatens alla tillgängliga resurser. 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 konventionen. Avsiktligt tillbakaskrivande åtgärder kräver mycket noggrant övervägande och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.⁷⁰

Europarådets sociala stadga ska beaktas

Sverige har anslutit sig till Europeisk social stadga⁷¹, som utarbetats av Europarådet. Stadgan innehåller bland annat en rätt till social trygghet för enskilda. Parterna som tillträtt stadgan åtar sig bland annat att inrätta eller upprätthålla system för social trygghet och att bibehålla det sociala trygghetssystemet på en tillfredställande nivå.⁷²

Genom att ansluta sig till Europarådets sociala stadga har Sverige förbundit sig att upprätthålla system för social trygghet och att bibehålla detta system på en tillfredställande nivå.⁷³ I stadgan framgår miniminivåer när det gäller bland annat tillgång till hälsovård, för-

⁶⁹ E/C.12/GC/19 p. 2–4.

⁷⁰ E/C.12/GC/19 p. 42 och 60.

⁷¹ Sveriges internationella överenskommelser, SÖ 1998:35.

⁷² Artikel 12, Europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

⁷³ Ibid.

måner vid sjukdom, förmåner vid arbetslöshet, pensioner, förmåner vid arbetsskador och familjeförmåner.⁷⁴

Rättigheterna i stadgan ska inte göras till föremål för inskränkningar eller begränsningar med undantag för sådana bestämmelser som anges i lag *och* som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.⁷⁵ Begränsningar kan således göras för att skydda andras fri- och rättigheter, samhällets intressen, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska beaktas

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁷⁶ (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.⁷⁷

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. Bland annat anges att i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och stöd till boende som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

10.3 En moderniserad riksnorm

I kapitel 8 redogörs för utredningens förslag till en moderniserad riksnorm i sin helhet. Här återges kort vissa delar av förslaget, eftersom det utgör utgångspunkt för utredningens analys och förslag i detta kapitel.

⁷⁴ Europarådet (1964) European Code of Social Security.

⁷⁵ Artikel G, Europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

⁷⁶ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2016/C 202/02.

⁷⁷ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, 2007/C 303/02.

10.3.1 Personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader

Vid beräkningen av hushållets behov av försörjningsstöd räknas personliga och gemensamma hushållskostnader utifrån en schablon, riksnormen, så som beskrivs i avsnitt 10.2.1. Enligt utredningens förslag om en moderniserad riksnorm ser beloppen för respektive hushållsmedlem ut så som framgår i tabell 10.3.

Tabell 10.3 Personliga och gemensamma hushållskostnader

Baserade på förslaget om en moderniserad riksnorm, kostnad i kronor, 2024 års nivå

Personliga kostnader för hemmavarande barn och skolungdom						
Utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka						
Under 1 år	1 år	2–5 år	6–9 år	10–13 år	14–17 år	18–20 år
1 977	2 522	2 522	2 903	3 287	3 939	4 250
Med kostnad för lunch						
Under 1 år	1 år			2–5 år		
2 219	2 767			2 783		
Personliga kostnader i kronor för vuxna						
Ensamstående				Gifta eller sambor		
4 297				8 055		
Gemensamma hushållskostnader per antal medlemmar i hushållet						
1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.
694	889	1 138	1 333	1 555	1 768	1 963

Källa: Se avsnitt 8.9.4.

Förslaget om moderniserad riksnorm innebär att för vissa hushåll är riksnormen högre jämfört med dagens nivåer, medan det för andra hushåll innebär en minskning jämfört med dagens nivåer. Eftersom de personliga kostnaderna för hemmavarande barn och skolungdomar i de flesta åldrarna sänks, innebär den föreslagna riksnormen en minskning av försörjningsstödet storlek för många hushåll med barn. I de flesta fall ökar minskningen av försörjningsstödet storlek ju fler barn eller skolungdomar det finns i hushållet (se vidare avsnitt 10.4 och kapitel 8).

10.3.2 Skalfördelar

Som utredningen konstaterat genom övervägandena i avsnitt 8.9.1 kan det finnas så kallade skalfördelar i ett hushåll. Kostnaden för vissa utgifter som ska täckas av riksnormen kan i vissa fall bli lägre ju fler som bor i hushållet. Det innebär att det kan finnas så kallade skalfördelar. Förslaget om en moderniserad riksnorm tar i viss mån hänsyn till skalfördelar till exempel genom att gemensamma hushållskostnader anges för hushåll av olika storlek och att beloppet för två eller fler i hushållet inte är ökar med lika mycket för varje tillkommande person. Det kan dock även för de personliga kostnaderna i riksnormen finnas ekonomiska fördelar med att vara fler i ett hushåll, till exempel när det gäller livsmedel. Stora hushåll har en totalt sett större budget, och kan därför lättare anpassa tidpunkten för inköp och handla när priset på en vara är lågt. I ett större hushåll finns också bättre förutsättningar att köpa storpack, vilket ofta innebär ett lägre pris. När det gäller vuxna sammanboende är beloppen för de personliga kostnaderna i riksnormen inte en dubbling av de personliga kostnaderna för ensamstående. Däremot beräknas barn och skolungdomars personliga kostnader oberoende av hushållsstorlek vilket innebär att det inte finns möjlighet att ta hänsyn till skalfördelar i dagens system.

10.4 Summan av bidrag och ersättningar vid olika begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll

Utredningen ska lämna författningsförslag som innebär påtagliga begränsningar av försörjningsstödet storlek för större hushåll. I detta avsnitt analyseras effekten på den sammantagna nivån av samlade bidrag och ersättningar av olika begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll.

Utredningens förslag om en moderniserad riksnorm innebär sänkt försörjningsstöd för vissa hushåll med barn och skolungdomar (se figur 20.3 i avsnitt 20.4.2). För större hushåll är minskningen relativt stor. I detta avsnitt utgår utredningen därför från den nya riksnormen, och gör sedan ytterligare begränsningar genom en begränsningsregel för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skol-

ungdomar. Eftersom den nya riksnormen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 avser beräkningarna år 2027.

Begränsningsregeln inkluderar ett schablonavdrag som appliceras på hushåll med fler än tre hemmavarande barn eller skolungdomar. Schablonavdraget utgörs i beräkningarna av hela eller hälften av det viktade genomsnittet för personliga kostnader för barn och skolungdomar i åldern 0–20 år (lika stor vikt för varje årskull). Detta schablonavdrag går över antal hemmavarande barn och skolungdomar över tre dras av från hushållets försörjningsstöd. I ett alternativ inkluderar begränsningsregeln även en begränsning på skäliga kostnader för boende. Mer specifikt beskrivs följande tre alternativa begränsningsregler av försörjningsstödet för större hushåll:

- **Begränsning 1:** Schablonavdraget per barn eller skolungdomar utöver tre motsvarar hälften av det viktade genomsnittet för barns och skolungdomars personliga kostnader.
- **Begränsning 2:** Schablonavdraget per barn eller skolungdomar utöver tre motsvarar hela det viktade genomsnittet för barns och skolungdomars personliga kostnader.
- **Begränsning 3:** Schablonavdraget per barn eller skolungdomar utöver tre motsvarar hela det viktade genomsnittet för barns och skolungdomars personliga kostnader. Dessutom begränsas den skäliga kostnaden för boende med ett tak motsvarande 75 procent av den genomsnittliga bostadskostnaden i enlighet med Försäkringskassans beräkningar av genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad *vid respektive antal barn*.⁷⁸

Summan av bidrag och ersättningar för biståndsmottagare efter de alternativa begränsningarna redovisas i tabell 10.4 för ensamstående

⁷⁸ Försäkringskassan beräknar genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för Stockholm, Storgöteborg, Stormalmö, kommuner med fler än 75 000 invånare och kommuner med färre än 75 000 invånare. Vid begränsning av boendekostnaden används Försäkringskassans genomsnittliga bostadskostnad 2024 för kommuner med fler än 75 000 invånare. Den genomsnittliga bostadskostnaden för dessa kommuner ligger i mitten av kostnads-
spannet för de olika områdena. Den genomsnittliga bostadskostnaden skrivs inte upp till 2027 års nivå. Det beror på att den antagna hyran för typhushållen baseras på uppgifter för år 2024, och i det läget bedöms det vara mest rättvisande att förhålla denna till ett tak som också baseras på hyresnivån år 2024. Utredningen har valt att använda samma antaganden kring bostadskostnaden för alla år genomgående i betänkandet, eftersom det bedöms vara mest transparent och att analysen på så vis blir enklare att följa. Att skriva fram både den antagna hyreskostnaden för typhushållen och Försäkringskassans genomsnittliga bostadskostnad påverkar den procentuella minskningen jämfört med gällande regler mycket marginellt (som mest en procentenhets skillnad) och förändrar inte analysens övergripande slutsatser.

typhushåll och i tabell 10.5 för sammanboende typhushåll. Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande utgörs av summan av ekonomiskt bistånd och andra bidrag och ersättningar, och motsvarar den disponibla inkomsten för ett biståndshushåll. I tabellerna presenteras även procentuell förändring i förhållande till gällande regler och i förhållande till den nya riksnormen. Det första motsvarar effekten av begränsningsregeln och den nya riksnormen tillsammans, medan det senare motsvarar effekten av endast begränsningsregeln. Jämförelse görs även med den disponibla inkomsten vid arbete utan ekonomiskt bistånd. Månadslönen vid arbete antas uppgå till 22 000 kronor. För de sammanboende hushållen görs jämförelsen vid både *en* och *två* månadslöner på 22 000 kronor.

Tabell 10.4 Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med olika begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 2027

Ensamstående typhushåll med ett till sju hemmavarande barn eller skolgungdomar, kronor per månad om inget annat anges

	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn	Sju barn
Jämförelsenivåer:					
Disponibel inkomst vid en månadslön på 22 000 kronor utan ekonomiskt bistånd	23 061	26 534	31 587	35 670	49 161
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med gällande regler	18 493	23 423	30 208	35 541	56 396
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med ny riksnorm	17 654	22 371	28 139	32 596	51 079
Begränsning 1:					
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande	17 654	22 371	28 139	30 906	44 319
Procent av disponibel inkomst vid arbete	77	84	89	87	90
Procentuell förändring jämfört med gällande regler	-5	-4	-7	-13	-21
Procentuell förändring av begränsning utöver ny riksnorm	0	0	0	-5	-13
Begränsning 2:					
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande	17 654	22 371	28 139	29 206	37 519
Procent av disponibel inkomst vid arbete	77	84	89	82	76
Procentuell förändring jämfört med gällande regler	-5	-4	-7	-18	-33
Procentuell förändring av begränsning utöver ny riksnorm	0	0	0	-10	-27

	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn	Sju barn
Begränsning 3:					
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande	17 654	22 371	28 139	28 575	37 194
Procent av disponibel inkomst vid arbete	77	84	89	80	76
Procentuell förändring jämfört med gällande regler	-5	-4	-7	-20	-34
Procentuell förändring av begränsning utöver ny riksnorm	0	0	-0	-12	-27

Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2027 års regler, för övriga antaganden se avsnitt 5.2.2. Bidrag och ersättningar motsvarar den disponibla inkomsten vid biståndsmottagande. Med barn avses hemma-
varande barn eller skolungdomar.

Källa: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

En begränsningsregel som innebär ett schablonavdrag per barn eller skolungdomar utöver tre som motsvarar hälften av det viktade genomsnittet för barns och skolungdomars personliga kostnader (begränsning 1) innebär tillsammans med den nya riksnormen för det ensamstående typhushållet med fyra barn en minskning av summan av bidrag och ersättningar med 13 procent, och för typhushållet med sju barn 21 procent. Förändringen i kronor räknat är 4 635 kronor per månad vid fyra barn och 12 077 kronor per månad vid sju barn. Enbart begränsningsregeln innebär en minskning med 5 procent i det ensamstående typhushållet med fyra barn och 13 procent i det ensamstående typhushållet med sju barn.

Med de två andra begränsningarna blir minskningen ännu större. Begränsningsregeln som innebär att schablonavdraget utgörs av hela den genomsnittliga personliga kostnaden för barn och skolungdomar och att även skäligen kostnader för boende begränsas (begränsning 3), minskar tillsammans med den nya riksnormen summan av bidrag och ersättningar för biståndsmottagare med 20 procent och för det ensamstående typhushållet med fyra barn 34 procent för det ensamstående typhushållet med sju barn.

För alla alternativa begränsningar finns det ett visst, men ibland litet, ekonomiskt utbyte av arbete med en lön på 22 000 kronor. Summan av bidrag och ersättningar uppgår för typhushållen till som mest 90 procent av den disponibla inkomsten vid arbete med den lönen.

Tabell 10.5 Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med olika begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 2027

Sammanboende typhushåll med ett till sju hemmavarande barn eller skolungdomar, kronor per månad om inget annat anges

	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn	Sju barn
Jämförelsenivåer:					
Disponibel inkomst vid en månadslön på 22 000 kronor utan ekonomiskt bistånd	19 638	21 838	24 668	26 928	33 750
Disponibel inkomst vid två månadslöner på 22 000 kronor och inget ekonomiskt bistånd	37 427	38 827	40 657	42 917	49 739
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med gällande regler	22 272	27 076	33 884	39 217	59 928
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande med ny riksnorm	22 061	26 731	32 488	36 925	55 359
Begränsning 1:					
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande	22 061	26 731	32 488	35 235	48 599
Procent av disponibel inkomst vid arbete med två månadslöner	59	69	80	82	98
Procentuell förändring jämfört med gällande regler	-1	-1	-4	-10	-19
Procentuell förändring av begränsning utöver ny riksnorm	0	0	0	-5	-12
Begränsning 2:					
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande	22 061	26 731	32 488	33 535	41 799
Procent av disponibel inkomst vid arbete med två månadslöner	59	69	80	78	84
Procentuell förändring jämfört med gällande regler	-1	-1	-4	-14	-30
Procentuell förändring av begränsning utöver ny riksnorm	0	0	0	-9	-24
Begränsning 3:					
Summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande	22 061	26 731	32 488	32 904	41 474
Procent av disponibel inkomst vid arbete med två månadslöner	59	69	80	77	83
Procentuell förändring jämfört med gällande regler	-1	-1	-4	-16	-31
Procentuell förändring av begränsning utöver ny riksnorm	0	0	0	-11	-25

Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2027 års regler, för övriga antaganden se 5.2.2. Bidrag och ersättningar motsvarar den disponibla inkomsten vid biståndsmottagande. Med barn avses hemmavarande barn eller skolungdomar.

Källa: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

En begränsningsregel som innebär ett schablonavdrag per barn eller skolungdomar utöver tre som motsvarar hälften av det viktade genomsnittet för barns och skolungdomars personliga kostnader (begränsning 1) innebär tillsammans med den nya riksnormen för det sammanboende typhushållet med fyra barn en minskning av summan av bidrag och ersättningar med 10 procent, och för typhushållet med sju barn 19 procent. Förändringen i kronor räknat är 3 982 kronor per månad vid fyra barn och 11 329 kronor per månad vid sju barn. Enbart begränsningsregeln innebär en minskning med 5 procent i det sammanboende typhushållet med fyra barn och 12 procent i det sammanboende typhushållet med sju barn.

De två andra alternativa begränsningarna ger än större minskningar. Begränsningsregeln som innebär att schablonavdraget utgörs av hela den genomsnittliga personliga kostnaden för barn och skolungdomar och även skäliga kostnader för boende begränsas (begränsning 3), minskar tillsammans med den nya riksnormen summan av bidrag och ersättningar för biståndsmottagare med 16 procent för det sammanboende typhushållet med fyra barn och 31 procent för det sammanboende typhushållet med sju barn.

För de sammanboende innebär begränsningen dock inte att det alltid finns ett ekonomiskt utbyte av arbete. I typhushållen är summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande även efter begränsningarna högre än disponibel inkomst vid *en* månadslön på 22 000 kronor. I många fall skulle det således fortsatt inte löna sig ekonomiskt för den förste i ett sammanboende hushåll med många barn att börja arbeta. Däremot innebär begränsningen att summan av bidrag och ersättningar vid biståndsmottagande understiger den disponibla inkomsten vid *två* månadslöner på 22 000 kronor för samtliga beskrivna typhushåll. Skillnaden är dock delvis mycket liten. Samlade bidrag och ersättning uppgår för typhushållen till som mest 98 procent av hushållets disponibla inkomst när båda vuxna har en månadslön på 22 000 kronor.

10.5 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt redovisas utredningens sammanfattande iakttagelse och slutsats avseende begränsning av försörjningsstöd för större hushåll. Flera av de sammanfattande iakttagelser och bedömningar som utredningen gjort i kapitel 7 om bidragstak är tillämpliga även när det gäller begränsning av försörjningsstöd. Det gäller särskilt att det svenska välfärdssamhället bygger på ett samhällskontrakt (avsnitt 7.8.1) och att rätten till skälig levnadsnivå regleras i både svensk och internationell rätt (avsnitt 7.8.8). Dessa iakttagelser upprepas inte i detta avsnitt.

10.5.1 Begränsning av personliga och gemensamma hushållskostnader ger minskad nivå på försörjningsstödet

Ett sätt att begränsa försörjningsstödet för större hushåll är genom ett schablonavdrag på riksnormen som appliceras på hushåll med fler än tre hemmavarande barn eller skolungdomar, eventuellt i kombination med en begränsning av skäliga kostnader för boende. Om schablonavdraget för varje barn eller skolungdom utöver tre motsvarar minst hälften av det viktade genomsnittet för barns och skolungdomars personliga kostnader innebär en sådan begränsning, i kombination med utredningens förslag om en ny riksnorm, en tydlig minskning av nivån på försörjningsstödet för större barnfamiljer. Minskningen av nivån på försörjningsstödet blir större, både i kronor räknat och procentuellt sett, med ökande antal hemmavarande barn eller skolungdomar i hushållet.

För de ensamstående typhushållen innebär en sådan begränsning att det finns ett visst ekonomiskt utbyte av arbete med en lön på 22 000 kronor. För sammanboende hushåll med många barn skulle det fortsatt ofta inte löna sig för den förste vuxna att börja arbeta. Däremot innebär begränsningen att det finns ett ekonomiskt utbyte av arbete i typhushållen om båda två börjar arbeta med en lön på 22 000 kronor, men utbytet är i vissa fall mycket litet.

10.6 Utredningens förslag

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag avseende införandet av en begränsning av försörjningsstödet för större hushåll. Utredningens uppdrag är att oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär påtagliga begränsningar av försörjningsstödet storlek för större hushåll.

10.6.1 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

Förslag: Socialtjänstlagen ska begränsa riksnormens storlek för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år. Ett hushåll ska undantas från begränsningen om det finns synnerliga skäl. Regeringen får föreskriva hur begränsningen närmare ska utformas.

Socialtjänstförordningen ska reglera att summan av hushållets personliga kostnader ska minskas för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år. Minskningen utgörs av ett minskningsbelopp per barn eller skolungdom utöver tre vid beräkning av personliga kostnader i riksnormen. Det ska särskilt regleras hur antalet hemmavarande barn och skolungdomar i hushållet ska beräknas vid tillämpning av begränsningsregeln. Stadigvarande boende barn och skolungdomar under 21 år räknas som 1 barn. Växelvist boende barn och skolungdomar under 21 år räknas som 0,5 barn. Om antalet barn i hushållet slutar med 0,5 ska minskningen för den sista andelen göras med hälften av beloppet för ett barn.

Minskningsbeloppet ska beräknas av regeringen och fastställas i socialtjänstförordningen i samband med att riksnormen fastställs. Minskningsbeloppet utgår från ett viktat genomsnitt av personliga kostnader för barn i olika åldrar. Hur beräkningen sker fastställs i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen.

Skäl för förslaget

Utredningens uppdrag är enligt direktivet att påtagligt begränsa försörjningsstödet storlek för större hushåll. Utgångspunkten i direktivet är att det ska löna sig att gå från bidrag till arbete och

egen försörjning, och att det ska vara lönsamt att arbeta mer. Ett sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare är genom begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll.

*Begränsningen utgår från utredningens förslag
om en moderniserad riksnorm*

Förslaget utgår från utredningens förslag om en moderniserad riksnorm i kapitel 8. Den föreslagna riksnormen väntas motsvara hushållens faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Den föreslagna riksnormen innebär även en begränsning av försörjningsstödet storlek för många hushåll med barn, eftersom de personliga kostnaderna för hemmavarande barn och skolungdomar i de flesta åldrarna sänks. Förslaget om en moderniserad riksnorm innebär därmed normalt sett en större minskning av försörjningsstödet storlek ju fler barn eller skolungdomar det finns i hushållet (se vidare avsnitt 10.4 och kapitel 8). Utifrån detta bedömer utredningen att det är lämpligt att utgå från den föreslagna riksnormen vid en begränsning av försörjningsstödet storlek för större hushåll.

*Begränsningsregeln ska gälla för hushåll med fler än tre
hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år*

Enligt utredningens direktiv är syftet med förslaget om en påtaglig begränsning av försörjningsstödet för större hushåll att det ska löna sig att gå från bidrag till arbete och vara lönsamt att arbeta mer.

Det ekonomiska utbytet av arbete är ofta lågt i procentuella termer i hushåll med många barn (se avsnitt 5.5.3). Till exempel är ersättningsgraden med jobbstimulans 84 procent för ett ensamstående typhushåll med tre barn och 86 procent för ett sammanboende typhushåll med tre barn där partnern inte arbetar. Vid fyra barn är ersättningsgraden med jobbstimulans ännu högre, 86 procent i ett ensamstående typhushåll och 87 procent för ett sammanboende typhushåll där partnern inte arbetar. Utan jobbstimulans är ersättningsgraderna betydligt högre och ofta nära 100 procent för typhushåll med tre eller fler barn. Generellt sett minskar de ekonomiska drivkrafterna inom försörjningsstödet med antalet barn i hushållet (se vidare kapitel 5). Utredningen bedömer mot denna bakgrund att

det är vanligast att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta är bristande eller otillräckliga för sammanboende hushåll där ingen arbetar samt hushåll med många barn (se vidare avsnitt 6.4.2).

Det finns inte någon enhetlig definition av vad som är ett större hushåll. Både bostadsbidrag och etableringstillägg har begränsats till att omfatta tre barn⁷⁹. Barn därutöver i en familj innebär inte rätt till högre bidrag eller ersättning. Utredningen ser fördelar med att begränsningsregler utifrån hushållsstorlek i olika system har liknande utgångspunkter, eftersom det främjar förståelsen för hur ersättningarna bestäms.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen sammantaget att försörjningsstödet ska begränsas för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år.

Begränsningsregeln innebär att de samlade personliga kostnader som hushållet får bistånd för minskas

Försörjningsstöd beräknas, som beskrivs i avsnitt 10.2.1 och 10.3.1, utifrån de olika personer som hör till hushållet enligt de tabeller som finns i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen. Tabellerna skiljer på personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader. De personliga kostnaderna fördelas också på vuxna respektive hemmavarande barn och skolungdomar i olika åldrar. Utredningen bedömer att det mest ändamålsenliga sättet att åstadkomma en påtaglig begränsning av försörjningsstödet är att göra en begränsning av personliga kostnader på hushållsnivå på grundval av hushållets storlek. Anledningen till detta är att de personliga kostnaderna i riksnormen inte tar hänsyn till skalfördelar fullt ut (se avsnitt 10.3.2) eftersom barns och skolungdomars personliga kostnader beräknas oberoende av hushållsstorlek och ökar med lika mycket för varje tillkommande person (i respektive åldersintervall). I ett hushåll med många barn är det dock utredningens bedömning att sannolikheten ökar för att barn kan ärva bland annat kläder samt att matkostnaden inte ökar med lika mycket för varje hushållsmedlem som tillkommer på grund av

⁷⁹ Med barn avses i bestämmelser om bostadsbidrag den som är under 18 år och den som får förlängt barnbidrag eller får studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395), 95 kap. 5 § SFB. I etableringsersättningen avses med hemmavarande barn sådana barn som är under 20 år, bosatta och folkbokförda hos den nyanlände, står eller har stått under den nyanländes vårdnad och inte är självförsörjande, 3 kap. 12 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

till exempel lägre genomsnittspriser för större förpackningar. Förslaget innebär att summan av de personliga kostnaderna för hushållet som helhet ska minskas med ett fastställt belopp för varje antal barn (se följande avsnitt om hur antalet barn och skolungdomar räknas) som överstiger tre i hushållet.

Hur antalet barn i ett hushåll ska beräknas

För att bestämma vilka hushålls personliga kostnader som ska begränsas behöver antalet barn i hushållet beräknas. Av socialtjänstlagens förarbeten när det gäller hemmavarande barns inkomster (4 kap. 1 § socialtjänstlagen) framgår att med hemmavarande barn och skolungdomar avses barn och skolungdomar som bor i det hushåll för vilket bistånd beräknas, men även till exempel barn som på grund av gymnasiestudier inackorderats på annan ort. Barn och skolungdomar som bor växelvis hos respektive förälder eller bor med umgängesförälder bör räknas som hemmavarande hos båda föräldrarna.⁸⁰

Att barn och skolungdomar som bor stadigvarande, det vill säga all tid, i hushållet ska räknas i samband med begränsningsregeln är naturligt. I hushåll med försörjningsstöd kan det också finnas barn och skolungdomar som bor växelvis eller i ännu mindre omfattning i hushållet (tidvis umgänge). Enligt utredningens bedömning bör barn och skolungdomar som bor växelvis i hushållet räknas in i det antal barn och skolungdomar som ett hushåll har, och därmed också eventuellt påverka om hushållet kommer att få en begränsning av riksnormen. Barn och skolungdomar som bor växelvis hos sina föräldrar vistas normalt sett ungefär lika mycket hos respektive förälder, vilket gör att de inte kan anses ha fastare koppling till ett av hushållen än det andra. Visserligen är den växelvist boende endast folkbokförd i det ena hushållet, men det beror på att en person bara kan ha en folkbokföringsadress.⁸¹ Om de barn och skolungdomar som bor växelvis inte skulle omfattas av begränsningsregeln skulle de inte räknas in som medlem av något av hushållen som de bor i, vilket inte kan anses vara ändamålsenligt i en begränsningsregel enligt utredningens bedömning.

⁸⁰ Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet, s. 11 och Socialstyrelsens allmänna råd till 4 kap. 3 § första stycket 1 SoL och 2 kap. 1 § SoF.

⁸¹ 7 § Folkbokföringslag (1991:481) och HFD 2022 ref. 1.

Utredningen bedömer att barn och skolungdomar som har ett tidvis umgänge med en förälder i ett annat hushåll inte ska räknas in i antalet barn och skolungdomar i det hushåll där umgänget sker, eftersom de har sitt stadigvarande boende i ett annat hushåll. Det innebär att hushållets riksnorm inte kommer att minskas på grund av barn och skolungdomar som vistas i ett hushåll på grund av ett tidvis umgänge. Var gränsen går mellan ett tidvis umgänge och ett växelvist boende får bedömas i det enskilda fallet. Vid bedömning av växelvist boende eller umgänge när det gäller underhållsstöd bedömer exempelvis Försäkringskassan att ett umgänge igenomsnitt är färre än 12 dagar per månad. Ledning kan även tas av Högsta domstolens avgörande NJA 1998 s. 267 där domstolen uttalat att det är klart att det normalt är fråga om umgänge när barnet vistas hos den ena föräldern endast en tredjedel av tiden. Enligt utredningens bedömning bör ett tidvis umgänge vanligtvis inte uppgå till mer än i genomsnitt 12 dagar per månad.⁸²

Utredningen bedömer att växelvist boende barn och skolungdomar vid beräkning av antalet barn i hushållet alltid ska räknas som 0,5 och att stadigvarande boende barn och skolungdomar alltid ska räknas som 1. Anledningen till detta är att det inte är antalet barn i sig som påverkar begränsningsregeln, utan hur mycket personliga kostnader de medför i beräkningen av riksnormen. Genom den nu föreslagna konstruktionen behöver inte något specifikt barn pekats ut som den som inte får sina kostnader till fullo beräknade. Med barn i den föreslagna författningstexten menas således barn och skolungdomar under 21 år.

Det ska dock poängteras att begränsningsregelns beräkning av antalet barn i hushållet inte påverkar hur antalet personer i hushållet när det gäller gemensamma hushållskostnader ska beräknas. När det gäller gemensamma hushållskostnader ska alla hemmavarande personer i hushållet räknas med, så som tidigare.

Utredningen har inte sett något behov av att införa några specifika undantag från att omfattas av begränsningen av försörjningsstödet för familjer med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år. Däremot bör det finnas en ventil i bestämmelsen. Undantag från begränsningsregeln ska göras om det finns synnerliga skäl, alltså mycket restriktivt.

⁸² Försäkringskassan (2023) *Underhållsstöd*, s. 22 och 23.

Minskningsbeloppet beräknas och fastställs av regeringen

Minskingsbeloppet utgår från ett viktat genomsnitt av personliga kostnader för barn i olika åldrar. Det viktade genomsnittet beräknas genom att den personliga kostnaden enligt 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen för ett barn i varje årskull mellan årskullen under ett år upp till och med årskullen 20 år summeras (totalt 21 belopp) och att summan därefter delas med 21. Den personliga kostnaden för barn i årskullen under ett år ska räknas med kostnad för lunch och barn i övriga årskullar utan kostnad för lunch. Resultatet av det viktade genomsnittet ska därefter multipliceras med 0,5 för att utgöra minskningsbeloppet.

Minskingsbeloppet ska fastställas av regeringen i socialtjänstförordningen i samband med att riksnormen fastställs. Avsikten med konstruktionen är att de personliga kostnaderna ska minska med en andel för varje barn utöver tre i ett hushåll. Utredningen har, efter beräkningar för de olika typhushållen, valt att lägga andelen på hälften av det viktade genomsnittet (se avsnitt 10.4, särskilt tabell 10.4 och 10.5). Detta är dock en andel som kan förändras genom politiska beslut och på så sätt kan den påtagliga begränsningen justeras utan större ändringar i systemet om regeringen ser behov av det.

Begränsningsregeln medför att skäliga belopp för personliga kostnader i riksnormen påverkas av hushållsstorlek

Prövningen av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska göras utifrån en individuell behovsbedömning och utgå från vad den enskilde behöver för att kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Bedömningen av vad som utgör en skälig levnadsnivå ska, enligt förarbetena, ske bland annat med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever.⁸³

Försörjningsstödet består av en riksnorm och bistånd för skäliga kostnader för ett antal andra regelbundet återkommande behov. Huvudregeln är att hushållet är den ekonomiska enheten för beräkning av försörjningsstödet. När det gäller riksnormen beslutar regeringen vad som utgör skäliga belopp för personliga och gemensamma hushållskostnader i riksnormen. Dessa belopp ligger till grund för

⁸³ Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

prövningen av vad som är en skälig levnadsnivå med utgångspunkt i det hushåll den enskilde tillhör. Begränsningsregeln för stora hushåll medför att det sammantagna beloppet för hushållets personliga kostnader minskar om ensamstående hushållet består av fler än fyra hushållsmedlemmar och för sambohushållet om det består av fler än fem hushållsmedlemmar. I dessa hushåll bestäms därmed skäliga belopp för personliga kostnader för respektive hushållsmedlem till en lägre nivå (än i ett hushåll som inte omfattas av begränsningsregeln) på grundval av att personen är medlem i ett större hushåll. Det innebär även att beloppet för personliga kostnader per hushållsmedlem blir fortsatt lägre med varje tillkommande hushållsmedlem.

Regeringen kommer därmed, utöver att fastställa skäliga belopp för de personliga och gemensamma hushållskostnaderna för enskilda hushållsmedlemmar, att även fastställa minskningsbeloppet för begränsningsregeln. De personliga och gemensamma hushållskostnaderna kommer efter avdraget förminskningsbeloppet att utgöra riksnormen för de hushåll som omfattas av begränsningsregeln. Det kan vidare noteras att förslaget om en begränsningsregel inte kommer att inskränka det kommunala självstyret eftersom begränsningsregeln enbart påverkar de belopp för personliga kostnader i riksnormen som även i den nu aktuella lagstiftningen fastställs av regeringen.

Den andra delen av försörjningsstödet avser skäliga kostnader utanför riksnormen. Dessa kostnader omfattas enligt utredningens förslag inte av begränsningsregeln. Det innebär att hushållets behov av skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa inte påverkas av begränsningen. Vad som är skäliga kostnader för hushållet i dessa avseenden beslutar socialnämnden som tidigare efter en individuell behovsbedömning med beaktande av det faktiska antalet hushållsmedlemmar.

Den föreslagna begränsningsregeln för större hushåll påverkar inte heller enskilda hushållsmedlemmars behov av ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Det betyder att samtliga hushållsmedlemmar kommer att kunna beviljas det ekonomiska bistånd till livsföringen i övrigt som behövs för att de ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå avseende dessa kostnader. Begränsningsregeln innebär inte heller någon begränsning av kommunens yttersta ansvar i form av bistånd i en akut nödsituation.

Begränsningsregeln bedöms vara förenlig med barnkonventionen

Begreppet skälig levnadsnivå förekommer inte i barnkonventionen. Rättigheter liknande en skälig levnadsstandard fastställs i stället i bland annat rätten till liv i artikel 6, rätten att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, i artikel 26 och rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling i artikel 27.

Utöver dessa grundläggande rättigheter innehåller barnkonventionen bestämmelser om att en konventionsstat inte kan försämra barns rättigheter med utgångspunkt i konventionen eller vidta åtgärder som för 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.⁸⁴ De grundläggande rättigheterna i konventionen har därmed en särställning som innebär att de inte kan begränsas.

Vad som avses med ett barns fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling enligt artikel 27 framgår inte, men det kan av den tredje punkten uttolkas att i vart fall tillgång till mat, bostad och kläder kan anses utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard.⁸⁵

Utredningens förslag om förändrad riksnorm, som begränsningsregeln utgår från, innefattar skäliga belopp för personliga och gemensamma hushållskostnader. Den är enligt förslaget uppdaterad och beräknad så att den ska stämma överens med vad en person i ett hushåll behöver för att tillförsäkras skäliga kostnader för det som innefattas i riksnormen. Utredningens förslag om en begränsningsregel kommer också att vara en del av det som regeringen har bestämt är skäliga kostnader enligt socialtjänstlagen. Begränsningsregeln kommer dock att få effekter som innebär att de genomsnittliga personliga kostnaderna per person i ett hushåll skiljer sig åt beroende på hushållets storlek och sammansättning. Förslaget, som har till syfte att öka vuxnas drivkrafter till arbete, riktas mot hushållet som helhet beroende av hur många barn som finns i hushållet. De vuxnas

⁸⁴ CRC/C/GC/19, p. 31.

⁸⁵ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1066.

vilja att arbeta och ansträngning för att få ett arbete är inget som barn kan påverka.

Förslaget om en begränsningsregel kommer påverka enskilda biståndshushåll med fler än tre barn eller skolungdomar. Den procentuella minskningen i disponibel inkomst blir högre ju fler barn det bor i hushållet. För det ensamstående typhushållet med fyra barn uppgår minskningen till följd av den nya begränsningsregeln till 5 procent och vid sju barn till 13 procent. För det sammanboende typhushållet med fyra barn innebär begränsningsregeln en minskning av försörjningsstödet nivå med 5 procent och för hushållet med sju barn 12 procent.

Barn i biståndshushåll kommer med förslaget att få olika ekonomiska förutsättningar beroende på hur många barn som i övrigt tillhör hushållet, vilket inte är fallet med de nu gällande reglerna. Det kan dock konstateras att olika ekonomiska förutsättningar gäller även för barn i hushåll som inte har ekonomiskt bistånd.

Frågan om hur mycket riksnormen kan begränsas utan att det träder barns rättigheter förnär enligt barnkonventionen är en svår avvägning. Riksnormen utgår från vad som bedöms vara en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen i Sverige 2024. Den ska leda till att biståndsmottagarna får sina grundläggande behov tillgodosedda och utgår från hur levnadsnivån ser ut totalt sett i landet vid den här tidpunkten.

Att minska försörjningsstödet för större hushåll med ekonomiskt bistånd 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 skalfördelar som kan uppkomma i ett större hushåll (se avsnitt 10.3.2). I den nuvarande konstruktionen ökar barns personliga kostnader för till exempel mat och kläder med lika mycket för varje tillkommande hushållsmedlem (i respektive åldersgrupp). Så är inte fallet när skalfördelarna beaktas och förslaget kan därför potentiellt i viss mån innebära en konstruktion som bättre stämmer överens med de verkliga förhållandena.

Rätten till en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen 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 *yttre* behov av mat, kläder

och bostad. På så sätt uppfylls rättigheten till den levnadsstandard som krävs i artikel 27 enligt utredningens bedömning. 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 i en avvägning sammantaget bedömningen att den föreslagna modellen för en begränsningsregel sannolikt är förenlig med barnkonventionens grundprincip om barns rätt till social trygghet.

Begränsningsregeln bedöms vara förenlig med Sveriges övriga internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

Rättigheter motsvarande rätten till en skälig levnadsnivå fastställs även i ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga. I respektive konvention anges förutsättningarna för en konventionsstat att kunna införa begränsningar eller inskränkningar av rättigheterna som fastställs i konventionen.

Rättigheter enligt ESK-konventionen kan under vissa förutsättningar begränsas men sådana inskränkningar måste vara proportionerliga och rimliga i förhållande till syftet med inskränkningen. En begränsning får genomföras endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefindandet i samhället. För det fall regressiva åtgärder vidtas har staten ännu mer långtgående skyldigheter.

Rättigheter enligt Europarådets sociala stadga ska inte göras till föremål för inskränkningar eller begränsningar med undantag för sådana bestämmelser som anges i lag *och* som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.⁸⁶ Begränsningar kan således genomföras för att skydda andras fri- och rättigheter, samhällets intressen, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

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 goda levnadsförhåll-

⁸⁶ Artikel G, europeisk social stadga, SÖ 1998:35.

landen för både vuxna och barn i hushåll med begränsade ekonomiska möjligheter. Genom att skapa ekonomiska drivkrafter för arbete uppmuntras personer och hushåll att bidra till sin försörjning genom arbete, i stället för att långvarigt uppbära försörjningsstöd. Ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande är positivt både för individen och samhället i stort.

Därutöver syftar begränsningsregeln till att främja samhälleliga intressen i form av upprätthållandet av legitimitet för systemet och finansiering av det svenska välfärdssystemet. För att legitimitet för systemet ska upprätthållas och välfärden ska kunna finansieras långsiktigt behöver medborgarna ha tillit till systemet. Om medborgarna inte litar på att de resurser som de avstår från när de betalar skatter eller avgifter används på rätt sätt, kan viljan att bidra till det gemensamma äventyras. Utredningen noterar att det kan uppstå en problematik avseende legitimiteten för den svenska välfärdsmodellen om biståndsmottagare har en disponibel inkomst som överstiger den disponibla inkomsten för personer som arbetar med en låg lön och som inte har ekonomiskt bistånd.

Dessa fördelar ska vägas mot de konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilda individen. Utredningens förslag om förändrad riksnorm, som begränsningsregeln utgår från, innefattar skäligen belopp för personliga och gemensamma hushållskostnader. Den är enligt förslaget uppdaterad och beräknad så att den ska stämma överens med vad en person i ett hushåll behöver för att tillförsäkras skäligen kostnader för det som innefattas i riksnormen. Begränsningsregeln som nu föreslås kommer också att vara en del av det som regeringen bestämt är skäligen kostnader för de personliga och gemensamma hushållskostnaderna för olika hushåll. Ett av skälen till utredningens förslag är att riksnormen i den nuvarande konstruktionen inte fullt ut tar hänsyn till de skalfördelar som kan uppkomma i ett större hushåll (se avsnitt 10.3.2). I den nuvarande konstruktionen ökar barns personliga kostnader för till exempel mat och kläder med lika mycket för varje tillkommande hushållsmedlem (i respektive åldersgrupp). Så är inte fallet när skalfördelarna beaktas och förslaget kan därför potentiellt i viss mån innebära en konstruktion som bättre stämmer överens med de verkliga förhållandena. Av utredningens beräkningar framgår samtidigt att hushåll påverkas i ökande grad med antalet barn och skolungdomar, och att minskningen är påtaglig för större hushåll.

Begränsningsregeln innebär upp till 13 procents minskning av försörjningsstödet för typhushåll med upp till sju barn. Minskningen blir ännu större i hushåll med fler än sju barn. Det går att argumentera för att minskningen som beror av förslaget om begränsningar för större hushåll inte väger särskilt tungt i hushåll med fyra barn, varken i procent eller kronor, men ett sådant argument måste betraktas i ljuset av att ett hushåll med ekonomiskt bistånd har små marginaler. Detta gäller särskilt hushåll med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd. Hushållets samlade disponibla inkomst kommer, när den fördelas på varje person i hushållet, inte öka lika mycket för varje tillkommande hushållsmedlem. Hushållen kommer dock fortsatt ha möjlighet att beviljas bistånd till skäliga 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 ekonomiska 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.

Den praktiska hanteringen av begränsningsregeln

Utredningens förslag innebär att socialnämnden, när försörjningsstödet beräknas, så som i dag ska räkna personliga kostnader för alla medlemmar av hushållet. Därefter minskas summan av hushållets samlade personliga kostnader med minskningsbeloppet för varje barn utöver tre i hushållet. Alla övriga delar av beräkningen av hushållets samlade ekonomiska bistånd beräknas som tidigare.

Faktaruta: Exempel begränsning av riksnormen för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar

Familjen består av två vuxna, tre stadigvarande boende barn samt två växelvis boende barn. Det innebär att hushållet, vid beräkning enligt begränsningsregeln, består av fyra barn (de tre stadigvarande boende barnen räknas som $1 + 1 + 1 = 3$ och de två växelvis boende barnen som $0,5 + 0,5 = 1$). Efter beräkning av riksnormen dras således minskningsbeloppet av för ett barn utöver tre.

Beräkning av familjens riksnorm blir således enligt följande:

- + Personliga kostnader för stadigvarande boende barn
- + Personliga kostnader för växelvis boende barn
- + Personliga kostnader för vuxna
- Minskingsbelopp $\times 1$
- + Gemensamma hushållskostnader
- = Summan av hushållets riksnorm

Beräkning av familjens försörjningsstöd blir enligt följande:

- + Summan av hushållets riksnorm
- + Skäliga kostnader utöver riksnormen
- Hushållets inkomster
- = Försörjningsstöd

Om familjen i stället består av två vuxna, två stadigvarande boende barn samt två växelvis boende barn omfattas familjen inte av begränsningsregeln eftersom de enligt begränsningsregeln har tre barn (två stadigvarande boende barn som räknas som 2 och två växelvis boende barn som räknas som $0,5 + 0,5$).

Om familjen i stället består av två vuxna och sex växelvis boende barn omfattas de inte heller eftersom de enligt begränsningsregeln har tre barn ($0,5 \times 6$).

Rent praktiskt innebär den nu föreslagna begränsningen att hushållets samtliga barn räknas in i antalet hemmavarande personer i hushållet när det gäller övriga delar av beräkningen av försörjningsstödet, till exempel gemensamma hushållskostnader.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Riksnormen begränsas genom att endast personliga kostnader för de tre äldsta hemmavarande barnen och skolungdomarna inkluderas, och gemensamma hushållskostnader begränsas till att som mest utgå för tre barn eller skolungdomar

Utredningen har även övervägt en alternativ lösning som även den utgår från en begränsning av riksnormen för fler än tre barn eller skolungdomar och med utgångspunkt från förslaget om en moderniserad riksnorm. I en sådan lösning skulle de personliga kostnaderna för fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år och de gemensamma hushållskostnaderna som avser fler än två vuxna och de tre äldsta barnen och skolungdomarna i hushållet inte räknas med i beräkningen av försörjningsstödet. Det betyder således att personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader beräknas för som mest fyra personer i ett ensamstående hushåll och för fem personer i ett sammanboende hushåll. Utredningen bedömer att det i en sådan modell inte är rimligt eller lämpligt att avräkna inkomster och bidrag som avser de barn eller skolungdomar vars kostnader inte tillgodoräknas, eftersom det i ett sådant fall uppstår en obalans mellan inkomster och tillgodoräknade kostnader. I en sådan konstruktion skulle således sådana inkomster behöva undantas, det vill säga inte räknas av som inkomst, vid beräkningen av försörjningsstöd. Det skulle bland annat röra sig om barnbidrag och underhållsstöd för berörda barn.

Den begränsning av samlade bidrag och ersättningar som uppkommer med denna lösning skulle vara i samma storleksordning som den begränsning som uppkommer med den nu föreslagna begränsningsregeln. Dock innebär en sådan lösning bland annat att det uppkommer olika disponibel inkomst i hushåll med samma antal barn, enbart beroende på om något eller några av barnen har rätt till underhållsstöd (eftersom bland annat underhållsstöd inte avräknas som inkomst). Utredningen bedömer att en sådan skillnad inte är ändamålsenlig och att den alternativa lösningen därför är mindre lämplig.

Större begränsningar av nivån på försörjningsstödet genom att även de skäligena kostnaderna för boende begränsas och/eller att minskningsbeloppet höjs

Ett sätt att uppnå större minskningar av nivån på försörjningsstödet än i utredningens förslag är att även begränsa de kostnadsposter⁸⁷ i försörjningsstödet som ligger utanför riksnormen. Den normalt sett enskilt största kostnadsposten i försörjningsstödet är den skäligena kostnaden för boende och ett alternativ är därför att begränsa denna kostnad. Detta kan lämpligen göras med utgångspunkt i den genomsnittliga bostadskostnaden enligt Försäkringskassans beräkning av genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad⁸⁸ (se även avsnitt 10.4). En större minskning av nivån kan även uppnås genom att minskningsbeloppet som utredningen föreslår utgör en större andel av den genomsnittliga personliga kostnaden för barn och skolorundomar. Dessa två begränsningar kan även kombineras.

Utredningens förslag bedöms dock redan utgöra en påtaglig begränsning av försörjningsstödet nivå. Som beskrivs i avsnitt 10.4 innebär den föreslagna begränsningen för det ensamstående typhushållet med fyra barn en minskning med 13 procent (4 635 kronor per månad) och med 21 procent vid sju barn (12 077 kronor per månad) i förhållande till gällande regler. För det sammanboende typhushållet med fyra barn innebär förslaget en minskning av samlade bidrag och ersättningar med 10 procent (3 982 kronor per månad) och med sju barn 19 procent (11 329 kronor per månad) i förhållande till gällande regler. Eftersom begränsningen kommer att försämra den ekonomiska situationen för hushåll med små ekonomiska marginaler är det viktigt att begränsningen inte slår onödigt hårt.

Det kan även noteras att en begränsning av försörjningsstödet som även inkluderar en begränsning av skäligena kostnader för boende sannolikt är oförenlig med barnkonventionen. Med ett tak på skäligena kostnader för boende är det osäkert om grundläggande behov som mat, bostad och kläder kan tillgodoses. Detsamma kan gälla om minskningsbeloppet blir för högt.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det är mindre ändamålsenligt att även begränsa kostnadsposter i försörjningsstödet

⁸⁷ Övriga kostnadsposter är boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

⁸⁸ www.forsakringskassan.se/download/18.13d4e98f18b78648ac368e/1701428758186/genomsnittlig-och-hogsta-godtagbara-boendekostnad-avseende-ar-2024.pdf, hämtad 2024-11-11.

som ligger utanför riksnormen, till exempel skäliga kostnader för boende, och/eller att minskningsbeloppet utgör en större andel av den genomsnittliga personliga kostnaden för barn och skolungdomar.

Riksnormen begränsas med en viss procentsats för större hushåll

Ett alternativ är att begränsa försörjningsstödet storlek genom att göra ett avdrag på riksnormen, till exempel 20 procent, för hushåll med fler än tre barn eller skolungdomar. En sådan modell ger en jämnare minskning i procentuella termer av försörjningsstödet storlek för alla berörda hushåll.

Samtidigt innebär modellen att ett hushåll med tre eller färre barn och skolungdomar kan erhålla mer i försörjningsstöd än ett hushåll med fyra eller fler barn och skolungdomar, eftersom inget avdrag på riksnormen görs för hushåll med tre eller färre barn och skolungdomar. Det är inte heller uppenbart att det är mer eftersträvt i ett rättvis- eller fördelningspolitiskt perspektiv att ha en jämn procentuell minskning i stället för att summan av samlade bidrag och ersättningar minskar lika mycket i kronor räknat per varje berört barn eller skolungdom över gränsen, så som är fallet i utredningens föreslagna modell.

Det kan vidare vara ändamålsenligt att ha en större procentuell minskning för de större hushållen, eftersom det är för dessa hushåll som försörjningsstödet i synnerhet kan uppgå till höga beloppsmässiga nivåer. Höga nivåer är problematiskt med avseende på de ekonomiska drivkrafterna att arbeta, men kan också vara problematiskt ur ett legitimitetsperspektiv.

Något annat som talar mot att begränsa riksnormen med en fast procentsats är att den modellen kan upplevas mindre transparent och sannolikt är svårare för socialtjänsten att tillämpa än utredningens förslag. Denna modell förutsätter att riksnormen först beräknas och därefter ett ytterligare steg i beräkningen, då den sammantagna summan av riksnormen räknas ned med en fast procentsats.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en modell som begränsar försörjningsstödet storlek genom att göra ett procentuellt avdrag på riksnormen för större hushåll är mindre ändamålsenligt än den valda modellen.

En begränsning som tillämpas först efter viss tid med försörjningsstöd

Ett annat alternativ som utredningen övervägt är att begränsningen av försörjningsstöd för större hushåll tillämpas först efter en viss tid, till exempel efter att försörjningsstöd betalats ut under sex månader i följd. Inom andra ersättningssystem, till exempel arbetslöshetsersättningen, finns liknande nedtrappning av ersättning över tid. En sådan lösning skulle ta sikte på att bryta mer långvariga biståndsbehov utan att förändra försörjningsstödet konstruktion som en tillfällig lösning vid försörjningsproblem. I en sådan lösning skulle en tillämpning av begränsningsregeln för vissa hushåll sammanfalla med möjlighet till den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen). Vidare skulle de vuxna i hushållet ges möjlighet att finna arbete eller annan försörjning *innan* begränsningen slår till. Detta skulle eventuellt kunna kombineras med en rättighet för biståndsmottagarna att under kvalificeringsperioden under vissa omständigheter få tillgång till ändamålsenliga insatser för att öka möjligheten att få ett arbete.

En sådan utformning skulle dock även innebära liknande administrativa svårigheter för kommunerna som jobbstimulansen, eftersom utformningen med en period för kvalificering blir densamma. Kommunerna upplever att det kan vara betungande (se vidare avsnitt 6.5) att fastställa kvalificeringsperioden för jobbstimulansen. I detta fall, där de ekonomiska konsekvenserna kan vara betydligt större, och dessutom missgynnande för de biståndssökande, blir utmaningarna kring detta troligen än större.

Ställning behöver vidare tas till hur personer som återkommer till biståndet efter en kort tids självförsörjning hanteras. Ett alternativ är att liksom i jobbstimulans utgå från att efter det att kvalificeringstiden är uppfylld löper begränsningen en viss förutbestämd tidsperiod, och således inte göra skillnad på den som är tillfälligt självförsörjande och den som inte är det. Om man i stället utgår från att ett hushåll som tillfälligt varit självförsörjande får kvalificera sig igen, och således undantas från begränsningen i ytterligare sex månader, innebär det en stor ekonomisk skillnad om hushållet uppbär bistånd långvarigt utan avbrott, jämfört med om hushållet har återkommande bistånd under lång tid. Det är osäkert om en sådan skillnad är ändamålsenlig. Skillnaden skulle sannolikt skapa otydlighet och en upplevelse av orättvisa bland biståndsmottagarna.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en begränsning av försörjningsstödet för större hushåll som tillämpas först efter viss tid med försörjningsstöd är mindre ändamålsenlig än den valda modellen.

Förslaget om begränsning av försörjningsstöd ska inte förenas med förslaget om en modell för ett bidragstak i kapitel 7

Utredningens förslag om en begränsningsregel är inte tänkt att genomföras tillsammans med förslaget om en modell för ett bidragstak i kapitel 7. Förslagen i kapitel 7 och 10 är att betrakta som alternativa lösningar på samma problem.

11 Kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

I utredningens uppdrag ingår att analysera otydligheter i regelverket avseende kompletterande bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Vidare ska utredningen vid behov lämna nödvändiga författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Kapitlet inleds i avsnitt 11.1 med en beskrivning av uppdragets bakgrund och utredningens utgångspunkter. I avsnitt 11.2 görs en genomgång av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. I avsnitt 11.3 beskrivs kommunernas hantering av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Därefter följer i avsnitt 11.4 en beskrivning av studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program och i avsnitt 11.5 beskrivs inkomster vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. I avsnitt 11.6 presenteras utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser. Avslutningsvis redovisas utredningens bedömningar i avsnitt 11.7.

11.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv beskrivs att kommunerna gör olika bedömningar när det gäller rätten till kompletterande bistånd vid studier, beroende på tolkning av regelverket. Å ena sidan ska studier finansieras via studiemedel och inte ekonomiskt bistånd. Men 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 direktivet konstateras att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde och att personer företrädesvis ska få insatser av Arbetsförmedlingen. I syfte att fler arbetssökande ska etablera sig på arbetsmarknaden har Arbetsförmedlingen sedan 2020 haft i uppdrag att anvisa fler arbetslösa som saknar gymnasieutbildning till reguljära studier och utbildning inom folkhögskola. Vidare konstateras att studiefinansiering är en central förutsättning för att personer ska kunna utbilda sig och att frågan är angelägen eftersom de som studerar inom vuxenutbildningen ofta har kort utbildningsbakgrund, bristande kunskaper i svenska eller olika former av funktionsnedsättning.

Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att analysera otydligheter i regelverket avseende kompletterande bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Utredningens uppdrag rör således deltagare i *studier inom arbetsmarknadspolitiska program* som behöver kompletterande bistånd från socialtjänsten för att klara sin försörjning.

Utredningen ska vidare vid behov lämna nödvändiga författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen tolkar direktivet som att uppdraget att vid behov lämna nödvändiga författningsförslag är avgränsat till kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande i förhållande till studier inom arbetsmarknadspolitiska program.

Utredningens uppdrag är således att vid behov lämna förslag som innebär ett tydliggörande av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande för *personer som deltar i studier inom arbetsmarknadspolitiska program*. Detta innebär att utredningen inte behandlar frågor om andra möjligheter till försörjning i samband med studier eller ekonomiskt bistånd för studier som bedrivs *utanför ramen* för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utredningen tolkar studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program som att det både avser arbetsmarknadsutbildning och reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.

11.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

Deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program kan finansieras med aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning (programersättning) från Försäkringskassan. I förekommande fall kan kompletterande ekonomiskt bistånd lämnas med stöd av socialtjänstlagen¹. Vissa studier kan finansieras genom studie-stöd. Förutsättningarna för ersättning och ersättningens nivå skiljer sig åt mellan de olika regelverken. I följande avsnitt görs en genomgång av förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att anvisa till studier, ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och andra former av ekonomiskt stöd i samband med studier.

11.2.1 Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetssökande till studier om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde och Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.² I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår bland annat att stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden genom att verka för att arbetssökande som har behov av det tar del av utbildning som är relevant för arbetsmarknadens kompetensförsörjning.

Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetssökande att *delta* i arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning av förberedande eller orienterande karaktär. Arbetsförmedlingen kan också anvisa arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program att *söka* en utbildning i det reguljära utbildningssystemet eller utbildning inom folkhögskolan.³

En anvisning till studier ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad, vilket innebär att anvisning endast får göras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.⁴ Studier kan exempelvis vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade om Arbetsförmedlingen bedömer att

¹ 4 kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453), SoL.

² 1 § förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³ Anvisningen innebär i sådant fall en skyldighet för den arbetssökande att söka till den anvisade utbildningen.

⁴ 9 § tredje stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, verksamhetsförordning.

en person är i behov av utbildning för att öka sina möjligheter att få ett arbete.

Personer som deltar i studier inom arbetsmarknadspolitiska program fortsätter att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen så länge som studierna sker inom ramen för programmet. Övergången till studier sker således utan att deltagaren skrivs ut från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag och deltagarens krav på att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter att gälla under tiden som anvisningen gäller.⁵

Arbetsförmedlingen ansvarar även för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser).⁶ Etableringsinsatserna samordnas inom det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet).

Nyanlända som har kort utbildningsbakgrund och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet anvisas till reguljära studier på heltid. Denna så kallade utbildningsplikt avser svenska för invandrare (sfi) på komvux eller motsvarande utbildning på folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, komvux som anpassad utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskola.⁷

11.2.2 Ersättning till personer som deltar i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

Personer som deltar i studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kan ansöka om programersättning i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Arbetsförmedlingen beslutar om deltagande i program som berättigar till ersättning. Ansökan om ersättning lämnas till Försäkringskassan som beräknar, beslutar om och betalar ut ersättningen. Programersättningen beräknas till ett bestämt belopp per dag, lämnas för högst fem dagar i veckan och under en begränsad sammanlagd tid.

⁵ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa (AFFS 2021:1).

⁶ 4 § lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁷ 14 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Ersättning får inte lämnas för samma tid som en deltagare får helt studiestöd eller omställningsstudiestöd.⁸

Aktivitetsstöd

Aktivitetsstöd får lämnas till den som har fyllt 25 år och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Aktivitetsstöd är en skattepliktig och pensionsgrundande ersättning. Däremot är den inte sjukpenninggrundande.⁹ Aktivitetsstödet storlek beror på om deltagaren är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning. För personer som uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning lämnas ersättning under 2024 med lägst 510 kronor per dag för program som pågår på heltid. Personer som inte är eller skulle ha varit berättigade till arbetslöshetsersättning får aktivitetsstöd med 223 kronor per dag för program som pågår på heltid. För deltagare som inte har fyllt 25 år gäller särskilda regler.¹⁰

Utvecklingsersättning

Personer som har fyllt 18 men inte 25 år och som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning kan i stället ha rätt till utvecklingsersättning. Ersättningen är varken skattepliktig, pensionsgrundande eller sjukpenninggrundande.¹¹

Utvecklingsersättning lämnas antingen med ett belopp motsvarande en femtedel av studiebidraget enligt 3 kap. 12 § studiestödslagen (183 kronor per dag under 2024) eller med ett belopp som motsvarar studiebidrag enligt 2 kap. 7 § studiestödslagen, delat med 22 (57 kronor per dag under 2024).¹²

⁸ 5 kap. 2 § och 10 kap. 3 och 6 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, ersättningsförordning.

⁹ 11 kap. 36 § inkomstskattelag (1999:1229) och 59 kap. 3 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, SFB.

¹⁰ 2 kap. 2–4 §§ ersättningsförordning.

¹¹ 11 kap. 36 § inkomstskattelag och 59 kap. 3 och 13 §§ SFB.

¹² 2 kap. 11 § ersättningsförordning.

Etableringsersättning

Den som deltar i etableringsprogrammet kan ansöka om etableringsersättning.¹³ Under 2024 lämnas etableringsersättning med 308 kronor per dag för program som pågår på heltid.¹³ Ersättningen är varken skattepliktig, pensionsgrundande eller sjukpenninggrundande.¹⁴

Deltagare i etableringsprogrammet kan även ansöka om bostadsersättning och etableringstillägg. Bostadsersättning får lämnas för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor. Etableringstillägg får lämnas till deltagare som har hemmavarande barn. Etableringstillägg lämnas med 800 kronor per barn som inte har fyllt 11 år och 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.¹⁵

Sanktioner

Arbetsförmedlingen kan besluta om sanktioner i form av varning eller avstängning från rätt till ersättning om en programdeltagare inte uppfyller vissa villkor för rätt till ersättning. Sanktioner kan bland annat bli aktuella om en programdeltagare utan godtagbart skäl avstår från att söka en anvisad utbildning eller avvisar en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till. Sanktioner kan också bli aktuella under tiden som studierna pågår om programdeltagaren utan godtagbart skäl inte deltar utbildningen.¹⁶

Ersättning för vissa kostnader såsom resor och boende

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program kan i vissa fall beviljas ersättning för vissa kostnader som uppkommer i samband med deltagandet. Ersättning kan bland annat lämnas för kostnader för resor, logi och dubbelt boende.¹⁷

¹³ 2 kap. 12 och 13 §§ ersättningsförordning. Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas etableringsersättning med det lägre beloppet 231 kronor per dag.

¹⁴ 11 kap. 36 § inkomstskattelag och 59 kap. 3 och 13 §§ SFB.

¹⁵ 3 kap. 10–16 §§ ersättningsförordning. Etableringstillägg lämnas för högst tre barn.

¹⁶ 6 kap. 1–3 och 7 §§ ersättningsförordning.

¹⁷ 3 kap. 1–9 §§ ersättningsförordning.

11.2.3 Studiestöd från CSN

Studiestöd från Centrala studiestödsnämnden (CSN) lämnas i form av bland annat studiemedel, studiehjälp och omställningsstudiestöd.¹⁸ För vuxna arbetssökande som ska börja studera är det i första hand aktuellt med finansieringsformen studiemedel. Studiemedel består av studiebidrag och studielån och får lämnas till studerande på eftergymnasial nivå och till vuxna studerande på grundläggande och gymnasial nivå.¹⁹ För att ha rätt till studiemedel måste vissa särskilda krav vara uppfyllda vad gäller ålder, inkomst, studieresultat och studiernas omfattning. Totalbeloppet (lån och bidrag) uppgick under 2024 till 13 156 kronor per månad för heltidsstudier. Beloppet är skattefritt och studiebidraget är pensionsgrundande.²⁰

11.2.4 Ekonomiskt bistånd från socialtjänsten

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. I samband med prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd ska socialtjänsten utreda vilka stöd och insatser som en person behöver för att långsiktigt kunna försörja sig själv och leva ett självständigt liv.²¹ Utgångspunkten för socialtjänstens prövning av rätten till bistånd är således den enskildes behov och förutsättningar.

I prövningen av rätten till bistånd ingår också att utreda om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Försörjningsstödet karaktär av ett yttersta skyddsnät²² innebär att personer som deltar i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program i första hand ska söka programersättning från Försäkringskassan. Vissa studier kan finansieras genom studiestöd från CSN. Först när möjligheterna till annan försörjning är uttömda eller nivån på beviljat stöd inte räcker till kan det bli aktuellt med ekonomiskt bistånd. Den enskilde

¹⁸ Vissa utbildningar, såsom svenska för invandrare (sfi), kan inte finansieras med ersättning från CSN. Studiestöd kan också lämnas till EU-medborgare som vistas i Sverige med uppehållsrätt, utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd och andra utländska medborgare som kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EU-rätten, 1 kap. 4–7 §§ studiestödslag (1999:1395).

¹⁹ 3 kap. 1, 2 och 8 §§ studiestödslag.

²⁰ 11 kap. 34 § inkomstskattelag (1999:1229) och 59 kap. 3 och 13 §§ socialförsäkringsbalk, SFB.

²¹ 3 kap. 2 § och 4 kap. 1 § SoL.

²² Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 93 och 94.

ska därmed först utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds för att försörja sig.

För att ha rätt till kompletterande bistånd vid studier måste även de övriga grundläggande kraven om ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen vara uppfyllda. I prövningen ingår också att bedöma om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande.

Socialtjänstlagens krav att stå till arbetsmarknadens förfogande

I 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen anges följande.

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.

Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande definieras inte vidare i socialtjänstlagen men har utvecklats genom förarbeten och vägledande avgöranden. Det kommer även till uttryck i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd.²³

Generellt innebär kravet att en person som är arbetsför och oförhindrad att arbeta ska vara anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen, ha för avsikt att arbeta och vara aktivt arbetssökande. Även deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande.

I förarbeten till införandet av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande framförde regeringen att kravet innefattar att delta i ett av Arbetsförmedlingen tillhandahållet arbetsmarknadspolitiskt program och andra insatser som tillhandahålls inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Som exempel nämns bland annat arbetsmarknadsutbildningar. Vidare ansåg regeringen att det inte bör ställas krav på en vuxen studerande att omedelbart avbryta sina studier för att stå till arbetsmarknadens förfogande om studierna är en förutsättning för framtida arbete.²⁴ Även i äldre förarbeten framfördes

²³ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

²⁴ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 21 och 28.

att deltagande i arbetsmarknadsutbildning och annan verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i princip inbegrips i skyldigheten att söka arbete.²⁵

Utöver dessa uttalanden i förarbeten till socialtjänstlagen har även Högsta förvaltningsdomstolen i flera äldre avgöranden fastställt att studier kan motsvara att stå till arbetsmarknadens förfogande om det kan antas att studierna på sikt leder till arbete.²⁶

I tidigare versioner av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd angavs att i kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande bör ingå att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning.²⁷ I Socialstyrelsens nu aktuella allmänna råd om ekonomiskt bistånd anges att bistånd kan beviljas för personer i ett hushåll där den ena parten studerar om studierna är en förutsättning för den framtida försörjningen. I sådana fall bör socialnämnden inte ställa som villkor för ekonomiskt bistånd att personen avbryter studierna för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Om den studerande däremot har faktiska möjligheter att även utan studierna få arbete som medför stadigvarande försörjning, kan det vara rimligt att personen söker arbete för att kunna bidra till familjens försörjning. Den studerande bör dock få fullfölja påbörjad termin eller kurs.²⁸

I samband med att kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande infördes i socialtjänstlagen framförde regeringen att syftet med införandet bland annat var att tydliggöra att det ska råda samstämmighet mellan förutsättningarna för rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen och villkoren i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Kravet skulle underlätta en gemensam hållning och förbättra samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.²⁹

²⁵ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 62 och 75.

²⁶ RÅ 1995 ref. 88 och RÅ 1995 not. 424.

²⁷ I samband med ändring av de allmänna råden den 27 april 2021 utgick det aktuella avsnittet, HSLF-FS 2021:31.

²⁸ SOSFS 2013:1.

²⁹ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 18 och 22.

11.3 Kommunernas hantering av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

I detta avsnitt beskrivs först i vilken mån kommunerna beviljar kompletterande ekonomiskt bistånd i samband med deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Därefter redovisas nätverkskommunernas uppfattning om ett förtydligande av rådande regelverk och utmaningar med nuvarande system. Avsnitten baseras på utredningens kommunenkät, de bilaterala intervjuerna och ett digitalt nätverksmöte med utredningens kommunnätverk. Avslutningsvis sammanfattas kortfattat slutsatser från två rapporter som berör orsaker till och konsekvenser av kommunernas olika bedömningar avseende ekonomiskt bistånd vid reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program.

Med studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program avses dels arbetsmarknadsutbildning, dels reguljära studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

11.3.1 Kommunernas beviljande av kompletterande ekonomiskt bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program

Åtta av tio kommuner har under det senaste halvåret mött personer som sökt kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program

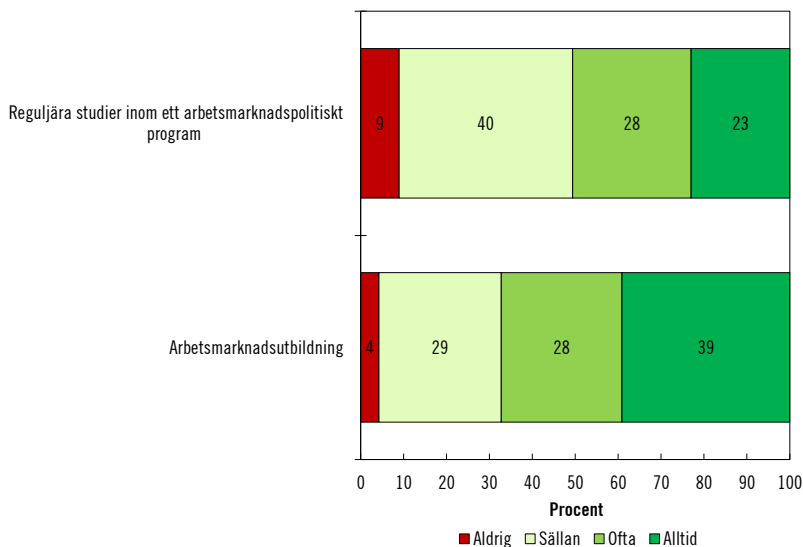
I utredningens kommunenkät har åtta av tio kommuner angett att det under det senaste halvåret förekommit att personer sökt kompletterande bistånd i samband med studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Andelen kommuner som kommit i kontakt med personer som sökt kompletterande bistånd i samband med arbetsmarknadsutbildning är marginellt högre (83 procent) jämfört med i samband med reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program (77 procent).

Kommunerna beviljar bistånd vid deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program i varierande utsträckning

Det varierar mellan kommunerna i vilken mån de beviljar kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program (se figur 11.1). Vid arbetsmarknadsutbildning beviljar ungefär fyra av tio kommuner alltid kompletterande bistånd och 4 procent aldrig. Vid deltagande i reguljära studier inom arbetsmarknadspolitiska program beviljar ungefär två av tio kommuner alltid kompletterande bistånd och en av tio aldrig. Det tycks sammantaget vara något ovanligare att kommunerna ger eller skulle ge kompletterande bistånd vid deltagande i reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program, än vid deltagande i en arbetsmarknadsutbildning.

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.

Figur 11.1 Andel kommuner som ger, eller skulle ge, kompletterande bistånd i samband med studier inom olika arbetsmarknadspolitiska program



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Bilden ändras något när endast de kommuner studeras som angett att det under det senaste halvåret förekommit att personer sökt kompletterande bistånd i samband med deltagande i arbetsmarknadsutbildning respektive reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Av dessa kommuner är det mycket få som *aldrig* beviljar bistånd (se tabell 11.1). Det är fortsatt fyra av tio som *alltid* ger kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom en arbetsmarknadsutbildning, men motsvarande andel för reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program är nu tre av tio. Bilden att det är något färre som beviljas bistånd vid deltagande i reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program, jämfört med inom en arbetsmarknadsutbildning, står sig således, men skillnaden är nu mindre.

Att de kommuner som under det senaste halvåret mött personer som sökt kompletterande bistånd i samband med studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program i högre utsträckning ger eller skulle ge bistånd kan bero på att dessa kommuner beviljar dessa ansökningar i högre utsträckning, men det kan till exempel också bero på att vissa kommuner tolkat frågan om man *ger eller skulle ge* som att man *har gett* kompletterande bistånd.

Tabell 11.1 Andel kommuner som ger, eller skulle ge, kompletterande bistånd i samband med studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program bland kommuner som under det senaste halvåret mött personer i behov av det

Procent

	Arbetsmarknadsutbildning	Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program
Aldrig	1	3
Sällan	23	36
Ofta	33	33
Alltid	42	27

Anm.: Andelarna avser andel bland kommunerna som svarat att de under det senaste halvåret mött personer i behov av kompletterande bistånd i samband med en arbetsmarknadsutbildning respektive reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Sammantaget kan konstateras att nästan alla kommuner som mött personer som sökt kompletterande bistånd i samband med deltagande i den aktuella typen av studier, i någon mån beviljar bistånd. I vil-

ken grad detta görs varierar dock mellan kommuner, och beroende på form av utbildning. Kommunerna är något mer generösa med att bevilja bistånd vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning jämfört med deltagande i reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Kommuner med låg socioekonomisk ställning beviljar i högre grad alltid kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program, men i övrigt är skillnaderna små mellan olika kommungrupper

Kommuner med låg socioekonomisk ställning beviljar i högre utsträckning *alltid* kompletterande bistånd i samband med deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.³⁰ Till exempel beviljar hälften av dessa kommuner alltid kompletterande bistånd vid deltagande i en arbetsmarknadsutbildning, att jämföra med fyra av tio bland alla kommuner. Inga betydande skillnader i andelen som beviljar bistånd i olika mån kan däremot noteras vid uppdelning av kommunerna utifrån Sveriges kommuner och Regioners (SKR) kommungruppsindelning, eller med avseende på andelen nyanlända i kommunen.

Åtta av tio kommuner beviljade, enligt en tidigare undersökning, kompletterande bistånd i samband med reguljära studier med aktivitetsstöd

I en rapport från SKR19F framgick att drygt 70 procent av kommunerna under undersökningsperioden 2020–2021 mött personer under det senaste halvåret i behov av kompletterande bistånd vid reguljära studier med aktivitetsstöd.³¹ Av dessa kommuner var det

³⁰ Svaren i utredningens kommunenkät har delats upp utifrån Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel. Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel är ett mått på kommuners och stadsdelars relativa socioekonomiska ställning och mäter avståndet till den kommun som har högst socioekonomisk ställning. Sorteringsnyckeln kan tolkas som en indikation på behov av ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med övriga kommuner. Nyckeln baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomst, vilka samvarierar med ekonomiskt bistånd. I sorteringsnyckeln 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).

³¹ SKR (2021). Anvisad att söka till reguljära studier och sen då?.

cirka 80 procent som beviljade kompletterande ekonomiskt bistånd vid reguljära studier med aktivitetsstöd. Detta kan jämföras med att i utredningens kommunenkät beviljar 96 procent av kommuner som mött personer i behov av bistånd vid reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program *i någon mån* bistånd för denna typ av studier. Det är svårt att jämföra resultaten, främst eftersom svarsalternativen skiljer sig åt.

Bilden från kommunenkäten bekräftades i möten med kommunerna i utredningens nätverk

Bilden från utredningens kommunenkät, att de allra flesta kommuner i någon mån beviljar kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program men att utsträckningen varierar, framkom även i de bilaterala kommunintervjuerna. Samtliga kommuner i nätverket beviljar i vissa fall kompletterande bistånd i samband med deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program, men det sker i varierande utsträckning mellan kommunerna. Flera noterar även att de i lägre utsträckning beviljar bistånd vid studier *utanför* ett arbetsmarknadspolitiskt program.

En tydlig majoritet av nätverkskommunerna beviljar alltid kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program om övriga förutsättningar är uppfyllda. De argumenterar utifrån att de förlitar sig på Arbetsförmedlingens bedömning avseende behovet av utbildning, och ser ingen anledning att överpröva denna bedömning.

Andra kommuner gör individuella bedömningar, och beskriver att de inte alltid delar Arbetsförmedlingens bedömning. Detta gäller både avseende arbetsmarknadsutbildning och reguljära studier inom arbetsmarknadspolitiska program. Ett par av kommunerna i nätverket gör skillnad beroende på utbildningens längd eller nivå, där en mer grundläggande nivå oftare ger rätt till kompletterande bistånd än en mer avancerad nivå. Vissa kommuner beaktar även om det är en utbildning inom ett bristyrke och beviljar endast om personen i utgångsläget inte bedöms ha möjlighet att få ett arbete. En annan kommun beviljar endast om socialtjänsten bedömer att det är den snabbaste och mest hållbara vägen mot arbete, och att personen kan tillgodogöra sig utbildningen.

11.3.2 Nätverkskommunerna om ett förtydligande av regelverket och utmaningar med nuvarande system

Nätverkskommunerna är överlag positiva till ett förtydligande av regelverket, även om behovet i nätverket inte tycks överhängande

Många kommuner i nätverket ser för den egna kommunens del inget direkt behov av ett förtydligande av regelverket avseende deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Kommunerna är samtidigt överlag positiva till så tydliga regler som möjligt. Tydligare regler beskrivs leda till ökad likvärdighet mellan kommuner. Detta kan vara viktigt eftersom vissa noterat att andra kommuner tolkar regelverket annorlunda.

En kommun lyfter fram att det behövs förtydligande främst avseende vad som gäller vid ett jobberbjudande, det vill säga huruvida studierna ska avbrytas då eller inte, samt avseende vad som avses med en kort utbildning. En annan kommun beskriver att det vore bra med ett förtydligande avseende om studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program ska likställas med andra studier eller deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Andra kommuner vill ha förtydligande avseende vilken typ av studier som godtas, till exempel avseende längd på utbildningen.

Nätverkskommunerna ser olika konsekvenser av att bevilja eller att inte bevilja kompletterande bistånd

I princip samtliga kommuner i nätverket beskriver att en konsekvens av att inte bevilja kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program kan vara att färre studerar. Eftersom många biståndsmottagare beskrivs vara i behov av ytterligare utbildning upplevs detta kunna medföra minskade möjligheter att bryta biståndsmottagandet eller minskade möjligheter till *varaktig* etablering på arbetsmarknaden. Ett par av de kommuner som inte alltid beviljar kompletterande bistånd i dessa fall lyfter dock i stället att i vissa fall kan biståndsmottagaren snabbare komma ut i arbete utan studier.

En kommun lyfter även att den som tackar nej till en anvisad utbildning riskerar att skrivas ut från Arbetsförmedlingen och därför stå utan annan hjälp, vilket ytterligare kan öka risken för att

fastna i biståndsmottagande. En annan kommun ser att en risk med att biståndsmottagarna avstår utbildning är att företag flyttar från kommunen om det inte finns rätt kompetens på den lokala arbetsmarknaden.

En kommun konstaterar att beviljandet av kompletterande bistånd vid studier kortsiktigt innebär högre kostnader för kommunen, men eftersom utbildning kan leda till ökade möjligheter till arbete kan kommunens kostnader på lång sikt minska. En annan fördel som nämns är att personen kan få ta del av kommunens studie-sociala stöd om de beviljas kompletterande bistånd, ett stöd som beskrivs vara nödvändigt för att många ska klara studierna.

En risk som nämns med att bevilja kompletterande bistånd till personer som deltar i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program är att personer blir kvar längre i ekonomiskt bistånd (kallas av kommunerna inlåsnings i ekonomiskt bistånd), vilket beskrivs gälla i de fall utbildningen inte bedöms som nödvändig för att få ett arbete. Vissa kommuner lyfter även att mottagandet av ekonomiskt bistånd kan "normaliseras" om det mottas under en längre period och i samband med deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. En annan risk som nämns är att utbetalningar kan leda till att man inte löser större strukturella frågor, som att arbetsgivaren kräver högre utbildning än vad arbetet egentligen kräver (avklarad gymnasieutbildning beskrivs användas som ett sätt att mäta andra faktorer i samband med rekrytering).

Sett ur ett bredare perspektiv ser kommunerna flera utmaningar med nuvarande system för finansiering av studier

Vid kontakterna med kommunerna lyftes flera utmaningar och problem fram med nuvarande system avseende finansiering av studier. Flera kommuner upplever att det är orättvist ur individens perspektiv att en person kan finansiera studierna med offentliga medel (till exempel genom aktivitetsstöd och kompletterande bistånd), medan hans studiekamrat som läser samma utbildning, kan behöva ta lån för att finansiera sina studier. Beviljande av kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program förstärker i viss mån denna upplevda orättvisa. Ett par kommuner beskriver att många personer i behov av utbildning inte vill studera på

grund av den ekonomiska situationen vid studier, det upplevs särskilt finnas en motvilja kring att ta lån.

Kommunerna beskriver även att systemet innebär en ansvarsförskjutning från stat till kommun. Flera kommuner lyfte fram att det är en konstig ordning att staten anvisar men att kommunerna står för försörjningen, samt att det är ineffektivt att flera myndigheter är inblandade. Om Arbetsförmedlingen anvisar till studier och bedömer att det är den enda vägen för att nå självförsörjning bör också de stå för kostnaden, det vill säga betala ut aktivitetsstöd så att den enskilde klarar sin försörjning. I linje med detta lyfter flera kommuner att det vore bättre om aktivitetsstödet låg på en nivå som innebär att kompletterande bistånd inte vore nödvändigt.

11.3.3 Tidigare rapporter om kommunernas olika bedömningar avseende ekonomiskt bistånd vid reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

I detta avsnitt beskrivs två rapporter som berör orsaker till och konsekvenser av kommunernas olika bedömningar avseende ekonomiskt bistånd vid reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program.

SKR:s rapport pekar på att kommunerna kan göra olika bedömningar av rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd eftersom det finns vissa utmaningar i regelverket

I en rapport³² från 2021 redogör SKR för en nulägesbild av hur Arbetsförmedlingens uppdrag att anvisa personer att ansöka till studier inom komvux fungerar i praktiken och lyfter fram förslag till förbättringar.³³ SKR konstaterar bland annat att när det gäller biståndssökande som inte kan klara sin försörjning med aktivitetsstöd på grundnivå kan kommunerna göra olika bedömningar av rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd. De olika tolkningarna

³² SKR (2021) Anvisad att söka till reguljära studier och sen då?.

³³ Resultaten i rapporten baseras på erfarenheter från SKR:s medlemsnätverk inom arbetsmarknads-, integrations och utbildningsområdet samt ekonomiskt bistånd, en kommunenkät till samtliga Sveriges kommuner om ekonomiskt bistånd vid studier, och en undersökning för att belysa hur Arbetsförmedlingens uppdrag att anvisa fler individer till reguljära studier fungerar i praktiken som genomförts på uppdrag av SKR.

av regelverket kan orsakas av att studier å ena sidan ska finansieras via studiemedel, å andra sidan deltar personen i ett arbetsmarknadspolitiskt program vilket vanligtvis anses som tillräckligt för att stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed ha rätt till ekonomiskt bistånd. Rapporten lyfter också fram att företeelsen att bedriva studier under en längre tid som normalt finansieras med studiemedel utmanar grundförutsättningen att det ekonomiska biståndet ska vara en kortvarig ersättning vid tillfälliga försörjningsproblem och att individen ska uttömma alla andra möjligheter till försörjning innan ekonomiskt bistånd kan aktualiseras.³⁴

Riksrevisionen påpekar att ett komplicerat regelverk avseende försörjning vid reguljära studier vid arbetslöshet gör att det är svårt att planera för individen och att försörjningsmöjligheterna kan variera över landet

Riksrevisionen har granskat regeringens och Arbetsförmedlingens intensifierade arbete med att kortutbildade ska övergå till studier inom komvux eller på folkhögskola.³⁵ Riksrevisionen påpekar i granskningen att det i dag finns flera olika sätt för arbetssökande att finansiera sina studier, men att finansieringen ändå uppfattas som ett problem. Enligt Riksrevisionens bedömning är bestämmelserna som reglerar försörjning vid studier vid arbetslöshet komplicerade, vilket gör det svårt för individen att förstå och planera hur en sammanhängande period av reguljära studier kan finansieras. Myndigheten konstaterar vidare att individens försörjningsmöjligheter kan variera över landet eftersom kommuner i vissa fall gör olika bedömningar om samma ersättningar. Det gäller exempelvis avseende att få ekonomiskt bistånd samtidigt som man studerar.

³⁴ SKR (2021) Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? s. 16–18.

³⁵ Riksrevisionen (2024). Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning.

11.4 Studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

I detta avsnitt beskrivs först antalet och andelen deltagare i studier inom olika arbetsmarknadspolitiska program. Därefter följer en beskrivning av i vilken mån dessa deltagare kommer från Arbetsförmedlingens grupper med svag konkurrensförmåga. I delen beskrivs alla deltagare i studier inom program, såväl i som utanför ramprogrammen och oavsett sätt att finansiera sina studier. Att inte endast de som mottar ekonomiskt bistånd visas beror på att det saknas information avseende mottagande av ekonomiskt bistånd i aktuella data, vilket gör det omöjligt att urskilja gruppen biståndsmottagare. Efter detta följer ett avsnitt som kortfattat beskriver effekter av de olika typerna av utbildningar som förekommer inom arbetsmarknadspolitiska program.

11.4.1 Antal och andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program

I tabell 11.2 redovisas antalet och andelen deltagare inom olika typer av studier inom olika arbetsmarknadspolitiska program.

Tabell 11.2 Antal och andel deltagare i studier i olika arbetsmarknadspolitiska program 2023

Kvarstående i program, månadsgenomsnitt

	Antal	Andel inom programmet, procent
Arbetsmarknadsutbildning (utanför ramprogrammen)	3 351	100
Etableringsprogrammet	8 017	77
varav komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande inom folkhögskolan	1 708	16
varav eftergymnasial utbildning ¹	37	0
varav svenska för invandrare (sfi)	6 196	60
varav arbetsmarknadsutbildning	76	1
Förberedande insats	5 452	20
varav komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller allmän kurs på folkhögskola	1 923	7
varav eftergymnasial utbildning ¹	480	2
varav svenska för invandrare (sfi)	3 049	11
Jobb- och utvecklingsgarantin	4 773	4
varav deltidstudier	2 345	2
varav arbetsmarknadsutbildning	2 428	2
Jobbgarantin för ungdomar	432	4
varav svenska för invandrare (sfi)	112	1
varav arbetsmarknadsutbildning	320	3
Summa	22 025	–

Anm.: ¹ I eftergymnasial utbildning ingår universitet, högskola, yrkeshögskola och eftergymnasial utbildning på folkhögskola.

Källa: Arbetsförmedlingen.

I genomsnitt per månad deltog ungefär 22 000 personer i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program 2023 (se tabell 11.2). Högst antal deltagare i studier finns inom etableringsprogrammet.

Studerande utgör en stor andel av deltagarna i etableringsprogrammet, drygt tre fjärdedelar. Inom förberedande insats utgör de två tiondelar, medan de i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar endast utgör en mycket liten andel. Inom både etableringsprogrammet och förberedande insats är den vanligast typen av studier sfi.

Studerande inom arbetsmarknadspolitiska program kan även delas upp utifrån vilken nivå eller typ av utbildning de studerar.

I tabell 11.3 presenteras antalet och andelen deltagare i studier inom olika typer och nivåer av utbildningar.

Tabell 11.3 Antal och andel deltagare i studier i olika typer och nivåer av utbildningar inom arbetsmarknadspolitiska program 2023

Månadsgenomsnitt

	Antal	Andel av alla deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program, procent
Arbetsmarknadsutbildning	6 175	28
Komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande/allmän kurs på folkhögskola	3 631	16
Eftergymnasial utbildning ¹	517	2
Svenska för invandrare (sfi)	9 357	42
Deltidsstudier	2 345	11
Totalt	22 025	100

Anm.: ¹ I eftergymnasial utbildning ingår universitet, högskola, yrkeshögskola och eftergymnasial utbildning på folkhögskola.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Den vanligaste studieformen inom ett arbetsmarknadspolitiskt program är sfi (se tabell 11.3). Totalt sett var det i genomsnitt per månad ungefär 9 400 personer som deltog i sfi inom ett arbetsmarknadspolitiskt program år 2023, vilket motsvarar 42 procent av alla deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program. Den näst vanligaste utbildningstypen är arbetsmarknadsutbildning, följt av komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande/allmän kurs på folkhögskola. Endast två procent av deltagarna i studier inom arbetsmarknadspolitiska program studerar på eftergymnasial nivå, och för de 11 procent som deltar i deltidstudier är nivån okänd. Sammantaget är det således en mycket hög andel av dem som deltar i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program som deltar i en utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå.

11.4.2 Andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program från grupper med svag konkurrensförmåga

För att beskriva gruppen deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program används Arbetsförmedlingens identifierade grupper med svag konkurrensförmåga (se avsnitt 4.2.3). Dessa fyra grupper utgörs av arbetslösa som är: födda i ett utomeuropeiskt land, saknar gymnasieutbildning, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller är 55 år eller äldre.³⁶

I tabell 11.4 redogörs för andelen som tillhör någon av dessa grupper bland dem som deltog i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program i december 2023, utifrån typ av utbildning.

Tabell 11.4 Andel av deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program i olika typer av utbildningar som tillhör Arbetsförmedlingens grupper med svag konkurrensförmåga december 2023

Procent

	Funktionsnedsättning	Född utanför Europa	55 år eller äldre	Utan gymnasial utbildning	Minst en av dessa grupper ¹
Arbetsmarknadsutbildning	15	42	12	33	72
Komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande/allmän kurs inom folkhögskola	7	69	8	46	92
Eftergymnasial utbildning ²	16	34	21	3	64
Svenska för invandrare (sfi)	3	94	8	67	99
Deltidsstudier	7	87	12	65	94
Totalt	8	77	11	55	89

Anm.: ¹ Detta avser andelen personer som tillhör minst en av grupperna personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, födda utanför Europa, 55 år eller äldre och utan gymnasial utbildning.

² I eftergymnasial utbildning ingår universitet, högskola, yrkeshögskola och eftergymnasial utbildning på folkhögskola.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Andelen som är födda utanför Europa bland deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program är hög (se tabell 11.4). Totalt sett är nästan åtta av tio utomeuropeiskt födda. För personer födda i ett

³⁶ Se, till exempel, Arbetsförmedlingen (2021) Långtidsarbetslöshetens utveckling i pandemins spår.

annat land finns ofta ett behov av språkutbildning, i synnerhet för dem som nyligen anlänt till Sverige, men även annat behov av utbildning kan finnas (se vidare avsnitt 4.2.3). Andelen utomeuropeiskt födda är främst höga inom sfi, deltidsstudier och komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande/allmän kurs inom folkhögskola.

Inom sfi, deltidsstudier och komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande/allmän kurs inom folkhögskola är även andelen deltagare som saknar gymnasial utbildning hög. För personer utan gymnasial utbildning finns ofta ett behov av ytterligare utbildning för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden (se vidare avsnitt 4.2.3).

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och äldre är överlag inga särskilt stora grupper bland deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program, men andelen varierar tydligt mellan olika typer av utbildningar. Båda grupperna är i högst grad representerade inom eftergymnasial utbildning bland de olika utbildningstyperna.

Sammantaget tillhör ungefär nio av tio av deltagarna i studier inom arbetsmarknadspolitiska program minst en av grupperna med svag konkurrensförmåga. Andelen varierar dock tydligt mellan de olika utbildningarna. I princip alla deltagare i sfi inom arbetsmarknadspolitiska program tillhör minst en sådan grupp, medan ungefär sex av tio gör det inom eftergymnasial utbildning.

11.4.3 Effekter av utbildningar som förekommer inom arbetsmarknadspolitiska program

Utbildning leder normalt sett till ökade kunskaper för deltagarna. I den mån de ökade kunskaperna efterfrågas på arbetsmarknaden förväntas utbildningen öka inkomsterna och chanserna för arbete. Under tiden en person deltar i en utbildning kan dock en negativ effekt uppstå eftersom deltagarna förväntas söka arbete mindre aktivt under utbildningen än om de vore öppet arbetslösa (en så kallad inlåsningseffekt). Effekten av utbildning förväntas därför bli mer positiv över tid i den mån utbildningen ökar efterfrågade kunskaper. I detta avsnitt beskrivs resultat från effektutvärderingar av

olika utbildningar som förekommer inom arbetsmarknadspolitiska program.³⁷

Starkt stöd för positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning, i synnerhet på längre sikt och för grupper med svagare konkurrensförmåga

Det finns ett stort antal effektutvärderingar av arbetsmarknadsutbildning. Studierna ger sammantaget ett tydligt stöd för positiva arbetsmarknadseffekter av arbetsmarknadsutbildning, i synnerhet när en längre uppföljningshorisont används.³⁸ Storleken på effekterna har varierat över tid, men är överlag positiva.³⁹ Till exempel kan nämnas att Vikström och van den Berg (2017) för samtliga studerade år (1996–2010) finner att arbetsmarknadsutbildning har en positiv effekt på den årliga arbetsinkomsten tre år efter att utbildningen startade. De positiva effekterna på arbetsinkomster kvarstår under en mycket lång tid, åtminstone tio år. I linje med detta finner Arbetsförmedlingen (2023)⁴⁰ att effekterna under perioden 2010–2020 genomgående är positiva på två års sikt för samtliga studerade arbetsmarknadsutfall. Effekterna ökar med ökande tid sedan deltagande, vilket i synnerhet gäller vid övergång till osubventionerat arbete.

Flera studier indikerar även att arbetsmarknadsutbildning leder till minskat mottagande av försörjningsstöd.⁴¹ Vikström och van den Berg (2017) finner, till exempel, att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt fick ungefär 400 kronor mindre i försörjningsstöd per år, vilket motsvarar en minskning med nästan 18 procent.

Studier som studerar olika deltagargrupper finner överlag mest positiva effekter för män och grupper med en svagare ställning på

³⁷ En effektutvärdering fångar en åtgärds kausala effekter. För en mer detaljerad beskrivning av innebörden av en effektutvärdering, samt andra typer av forskningsstudier, se faktabutten Olika typer av forskningsstudier i kapitel 15, avsnitt 6.

³⁸ Se, till exempel, Vikström och van den Berg (2017) och Arbetsförmedlingen (2021), Effekter av arbetsmarknadspolitiska program 2010–2018, för en sammanställning av litteraturen.

³⁹ Ett undantag från de positiva effekterna påvisas i Calmfors m.fl. (2002), som konstaterar att studier av effekter under 1990-talet, som till stor del har fokuserat på kortsiktiga arbetsmarknadseffekter, indikerade obetydliga eller negativa effekter av arbetsmarknadsutbildning. Vikström och van den Berg (2017) finner dock att de långsiktiga effekterna var positiva även under andra halvan av 1990-talet.

⁴⁰ Arbetsförmedlingen (2023) Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020.

⁴¹ Se, till exempel Liljeberg m.fl. (2016) och Vikström och van den Berg (2017).

arbetsmarknaden.⁴² Till exempel finner Arbetsförmedlingen (2023)⁴³ större effekter för män, för deltagare med lägre utbildningsnivå, utrikes födda och deltagare som varit arbetslösa längre. Liljeberg (2016) finner vidare mer positiva effekter för personer som mottar försörjningsstöd eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsmarknadsutbildning tycks även kunna påverka hälsan. Caliendo m.fl. (2020) finner att arbetsmarknadsutbildning hade positiva hälsoeffekter, i synnerhet för personer med lägre utbildningsnivå och personer utan tidigare hälsoproblem. De drar slutsatsen att de positiva hälsoeffekterna inte kan förklaras av positiva sysselsättningseffekter, utan snarare av andra faktorer, till exempel att utbildning kan innebära bättre dagliga rutiner, mer meningsfulla sociala kontakter och förbättrat självförtroende.

Övriga utbildningsformer inom arbetsmarknadspolitiska program har mer osäkra effekter

Generellt kan sägas att det finns mindre stöd för positiva effekter på arbetsmarknadsutfall för övriga typer av utbildningar som kan förekomma inom arbetsmarknadspolitiska program.⁴⁴

Två vanligt förekommande studieformer inom arbetsmarknadspolitiska program är komvux på grundläggande eller gymnasial nivå och sfi, se tabell 11.2. För komvux på grundläggande eller gymnasial nivå finns endast ett fåtal studier, men dessa studier ger visst stöd för positiva effekter. Liljeberg m.fl. (2019) finner att kommunal *yrkesutbildning* för vuxna under tidsperioden 2000–2015 ökade inkomsterna för deltagarna med i genomsnitt 3 procent fem år efter utbildningens start. De finner vidare att effekterna varierar tydligt mellan olika utbildningsinriktningar och att effekterna i genomsnitt är mindre än effekterna av arbetsmarknadsutbildning. Skillnaderna i förhållande till arbetsmarknadsutbildning är mindre för senare år och när endast arbetslösa studeras. För teoretiska kurser inom komvux tycks positiva effekter uppkomma först efter lång

⁴² Se, till exempel, de Luna m.fl. (2008), Liljeberg (2016), Arbetsförmedlingen (2019) Arbetsmarknadsrapport 2019 och Arbetsförmedlingen (2023) Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020.

⁴³ Arbetsförmedlingen (2023) Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020.

⁴⁴ Se, till exempel, Engdahl m.fl. (2022), för en nyare sammanfattning av effekter av olika utbildningar med fokus på effekter för utrikes födda.

tid. Till exempel finner Stenberg i en bilaga till Långtidsutredningen att deltagande under år 1994 hade positiva effekter på inkomster och sysselsättning först efter tio år.⁴⁵ Efter detta ökar de positiva effekterna successivt.

Gällande sfi finns ett fåtal studier med varierande resultat. Medan Kennerberg och Åslund (2010) erhåller positiva effekter av sfi, finner Riksrevisionen (2008) inga effekter. Ek m.fl. (2020) finner vidare att sannolikheten att bli kallad på anställningsintervju *inte* ökar av att ha genomgången sfi på sitt CV.

Det kan även noteras att Riksrevisionen i sin granskning av regeringens och Arbetsförmedlingens intensifierade arbete med att kortutbildade ska övergå till studier inom komvux eller på folkhögskola⁴⁶ påpekar att det ibland saknas utbildningsalternativ inom reguljär utbildning för att fånga upp personer med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska. Riksrevisionen bedömer att regeringens satsningar på fler utbildningsplatser inom komvux inte i tillräcklig utsträckning har riktats mot denna grupp.

11.5 Inkomster vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Som beskrevs i avsnitt 11.2.2 kan den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program få programersättning i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Etableringsersättning erhålls inom etableringsprogrammet, och aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan erhållas inom övriga arbetsmarknadspolitiska program.

I detta avsnitt beskrivs först disponibel inkomst för några typ-hushåll med olika ersättningar vid programdeltagande. Dessa jämförs med disponibel inkomst vid ekonomiskt bistånd. Därefter beskrivs antal och andel bland deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program som erhåller kompletterande bistånd. Det är i dessa beskrivningar inte möjligt att urskilja deltagare i *studier* inom arbetsmarknadspolitiska program. Detta eftersom de två olika datakällor som ligger till grund för beskrivningarna i avsnittet endast innehåller information om deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska pro-

⁴⁵ SOU 2019:65 Långtidsutredningen 2019, bilaga 8.

⁴⁶ Riksrevisionen (2024). Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning.

gram, och inte information om det specifika innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

11.5.1 Disponibel inkomst vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och vid ekonomiskt bistånd

I tabell 11.5 redovisas disponibel inkomst⁴⁷ för ett antal ensamstående typhushåll vid olika former av programersättning utan kompletterande ekonomiskt bistånd eller vid ekonomiskt bistånd. Beräkningen av disponibel inkomst har gjorts i Fasit (se faktaruta Mikrosimulering och Fasit-modellen i avsnitt 7.5.3). Endast ensamstående hushåll studeras eftersom syftet är att illustrera nivåskillnader mellan de olika systemen.⁴⁸ Deltagaren antas delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet på heltid.

⁴⁷ Disponibel inkomst är den totala inkomsten efter skatt. Utöver programersättning ingår även barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. För en beskrivning av disponibel inkomst se även kapitel 5.

⁴⁸ För sammanboende typhushåll är resultatet helt beroende av den andre vuxnes inkomst. Olika antaganden kring dennes inkomst kommer därför vara helt avgörande för den disponibla inkomsten i hushållet.

Tabell 11.5 Disponibel inkomst vid olika former av programersättning utan kompletterande ekonomiskt bistånd samt vid ekonomiskt bistånd 2024¹

Ensamstående typhushåll utan barn och med ett till fyra barn, kronor per månad

	Ensamstående typhushåll				
	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra barn
Aktivitetsstöd, ej berättigad a-kassa	3 926	10 799	14 672	19 325	23 408
Aktivitetsstöd, grund-ersättning a-kassa	8 550	15 423	19 296	23 949	28 032
Aktivitetsstöd, högsta nivån a-kassa ²	16 808	21 481	25 354	30 007	34 090
Utvecklingsersättning, låg nivå	1 254	8 127	12 000	16 653	20 736
Utvecklingsersättning, hög nivå ³	4 378	11 251	15 124	19 777	23 860
Etableringsersättning ⁴	6 776	15 149	19 822	25 975	30 058
Ekonomiskt bistånd	12 400	18 060	22 860	29 450	34 610

Anm.: ¹ Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Inget kompletterande ekonomiskt bistånd erhålls vid programersättning.

² Avser aktivitetsstöd för den som är berättigad till arbetslöshetsersättning på den högsta nivån (1 200 kronor per dag). Högsta nivån erhålls vid kortvarig arbetslöshet och tidigare månadsinkomster på 33 000 kronor eller mer.

³ Det högre beloppet erhålls om hen har gymnasieexamen från ett nationellt program, gymnasieintyg eller motsvarande, eller om hen har fyllt 20 år och går på en studiemotiverande folkhögskolekurs.

⁴ I etableringsersättningen ingår etableringstillägget i typhushållen med barn. Beloppet avser efter kartläggning.

Källa: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Av tabell 11.5 framgår att för de valda ensamstående typhushållen är den disponibla inkomsten vid programersättning utan kompletterande ekonomiskt bistånd lägre än disponibel inkomst vid ekonomiskt bistånd, förutom för dem med aktivitetsstöd på arbetslöshetsersättningens högsta nivå och noll till tre barn. I flera fall är skillnaderna stora. Till exempel kan konstateras att för det ensamstående typhushållet utan barn som får aktivitetsstöd och inte är berättigad till arbetslöshetsersättning är skillnaden, i förhållande till ekonomiskt bistånd, omkring 8 500 kronor i månaden, vilket motsvarar drygt 200 procent av ersättningens nivå. Disponibel inkomst vid programersättning utan kompletterande ekonomiskt bistånd kan således tydligt understiga disponibel inkomst vid ekonomiskt bistånd.

11.5.2 Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med och utan ekonomiskt bistånd

I tabell 11.6 redogörs för antalet deltagare inom arbetsmarknadspolitiska program som mottog eller inte mottog kompletterande bistånd i genomsnitt per månad 2022.⁴⁹ Sammanställningen baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) analysflödesdatabas, där år 2022 var det senast tillgängliga helåret vid beräkningarna. Antalet och andelen med kompletterande bistånd inom de arbetsmarknadspolitiska programmen som innehåller utbildningar särredovisas.⁵⁰

Tabell 11.6 Antal och andel deltagare inom olika arbetsmarknadspolitiska program med och utan kompletterande ekonomiskt bistånd 2022

Månadsgenomsnitt

	Totalt	Med program-ersättning ¹	Med program-ersättning och kompletterande bistånd	Andel med kompletterande bistånd av dem med program-ersättning
Arbetsmarknadsutbildning	2 724	2 580	261	10
Etableringsprogrammet	9 671	9 533	2 940	31
Förberedande insats ²	19 094	16 381	1 595	10
Jobb- och utvecklingsgarantin	106 493	92 168	11 431	12
Jobbgarantin för ungdomar	9 265	8 410	1 267	15
Övriga arbetsmarknadspolitiska program	3 887	3 386	472	14
Totalt	151 134	132 458	17 966	14

Anm.: ¹ Avser aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Etableringsersättning erhålls inom etableringsprogrammet, och aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning erhålls inom övriga arbetsmarknadspolitiska program.

Anm.: ² Under 2022 innehåller den här gruppen de som anvisats till det som under 2023 kommit att benämnas Förmedlingsinsatser.

Källa: SCB:s analysflödesdatabas.

⁴⁹ I databasen är det endast möjligt att utläsa namn på program/ramprogram. Typ av insats inom program eller ramprogram framgår inte.

⁵⁰ Avsnittet baseras på SCB:s analysflödesdatabas som endast innehåller ett urval ur befolkningen, vilket innebär att de totala antalet deltagare inte kommer stämma exakt överens med Arbetsförmedlingens uppgifter om antalet deltagare i olika program. Antalet ligger överlag relativt nära Arbetsförmedlingens statistik, men inom förberedande insats och jobbgarantin för ungdomar är den procentuella avvikelsen relativt stor. Enligt Arbetsförmedlingens statistik var antalet deltagare i genomsnitt per månad under 2022 i programmet arbetsmarknadsutbildning 2 931, etableringsprogrammet 10 654, förberedande insats 28 279, jobb- och utvecklingsgarantin 124 606, jobbgarantin för ungdomar 13 405 och alla program 182 305.

Utifrån tabell 11.6 kan konstateras att en hög andel av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program erhåller programersättning. Det är däremot endast en mindre andel som även mottar ekonomiskt bistånd. Bland deltagare med programersättning är det 14 procent som även mottar kompletterande bistånd.

Totalt sett handlar det om ungefär 18 000 personer som i genomsnitt per månad 2022 erhöll kompletterande bistånd vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Av dessa deltog knappt 300 i programmet arbetsmarknadsutbildning utanför ramprogram. Utifrån siffrorna i tabell 11.2 som visade att en hög andel av deltagarna inom etableringsprogrammet deltar i utbildning, är det i alla fall troligt att en inte obetydlig andel av dem som deltog i etableringsprogrammet och mottog kompletterande bistånd deltog i studier.

Andelen som mottar kompletterande bistånd är högre inom etableringsprogrammet än andra ramprogram, där ungefär tre av tio mottar det. Möjliga förklaringar till att fler inom etableringsprogrammet erhåller kompletterande bistånd kan vara att färre har andra tillgångar alternativt en partner eller annan närstående som kan hjälpa till med försörjningen, vilket är naturligt med tanke på att deltagarna i etableringsprogrammet alla nyligen har anlänt till Sverige.

För övriga, det vill säga de som deltar i något av ramprogrammen (förutom etableringsprogrammet) eller har en förberedande insats, är det omöjligt att veta i vilken mån den andel som har programersättning och kompletterande bistånd består av studerande eller om dessa deltagit i annan aktivitet. Detta eftersom det inte framgår i analysflödesdatabasen vilken insats man deltagit i inom ramprogrammen eller den förberedande insatsen.

11.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget om kompletterande bistånd vid deltagande i studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för utredningens bedömningar i avsnitt 11.7.

11.6.1 Rätten till bistånd förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt

När socialnämnden prövar en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver nämnden i första hand ta ställning till om den biståndssökandes behov kan tillgodoses på något annat sätt. Rätten till bistånd är därmed subsidiär och inträder först när behovet inte kan tillgodoses genom exempelvis socialförsäkringsförmåner, egna medel eller andra förmåner och inkomster. Den enskilde ska därmed först utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds för att försörja sig. Först när möjligheterna till annan försörjning är uttömda eller nivån på beviljat stöd inte räcker till kan det bli aktuellt med ekonomiskt bistånd.

Studier kan finansieras på olika sätt. Personer som deltar i reguljära studier kan i vissa fall finansiera studierna genom studiestöd från CSN.⁵¹ Personer som deltar i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program kan söka programersättning från Försäkringskassan.⁵² Det kan även förekomma att personer deltar i *reguljära* studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Eftersom de reguljära studierna då sker inom ramen för ett program kan de finansieras med programersättning från Försäkringskassan. Samtidigt är det fråga om reguljära studier, vilket innebär att studierna även kan finansieras genom studiestöd från CSN, om den studerande uppfyller kraven vad gäller exempelvis ålder, inkomst, studieresultat och studiernas omfattning.

Eftersom rätten till bistånd förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt ska möjligheterna till annan försörjning som regel vara uttömda innan det kan bli aktuellt med ekonomiskt bistånd. Om nivån på programersättningen inte räcker till den enskildes försörjning kan det bli aktuellt med kompletterande ekonomiskt bistånd. Socialnämnden ska i sådant fall göra en prövning av om förutsättningarna för bistånd är uppfyllda.

Utredningen konstaterar att ekonomiskt bistånd är samhällets yttersta skyddsnät och att rätten till ekonomiskt bistånd förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

⁵¹ Vissa utbildningar, såsom svenska för invandrare (sfi), kan inte finansieras med ersättning från CSN. Studiestöd kan också lämnas till EU-medborgare som vistas i Sverige med uppehållsrätt, utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd och andra utländska medborgare som kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EU-rätten, 1 kap. 4–7 §§ studiestödslag (1999:1395).

⁵² Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 93, f.

Utredningen konstaterar vidare att reguljära studier kan finansieras med studiestöd från CSN. Reguljära studier kan även bedrivas inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program och då även finansieras med programersättning från Försäkringskassan.

11.6.2 Ekonomiskt bistånd avser att vara en kortvarig försörjning medan reguljära studier kan pågå under en längre tid

Det ekonomiska biståndet är samhällets yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Samtidigt kan reguljära studier som bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program pågå under en tidsperiod som inte kan betraktas som kortvarig.

Några kommuner i utredningens kommunnätverk anger att det finns en risk att personer som deltar i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program blir kvar i försörjningsstödet längre än vad de skulle ha blivit om de inte deltagit i utbildningen. En del kommuner i nätverket nämner även att det kan finnas en risk att biståndsmottagandet "normaliseras" om hushållet har det en längre period.

Utredningen konstaterar att det ekonomiska biståndet är avsett att vara en kortvarig försörjning medan reguljära studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kan pågå under längre tid än vad som kan betraktas som kortvarigt.

11.6.3 Deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program motsvarar att stå till arbetsmarknadens förfogande

I förarbeten till införandet av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande i socialtjänstlagen anges att kravet innefattar att delta i ett av Arbetsförmedlingen tillhandahållt arbetsmarknadspolitiskt program och andra insatser som tillhandahålls inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Som exempel nämns bland annat arbetsmarknadsutbildningar.⁵³

Även i äldre förarbeten framförs att i skyldigheten att söka arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som anordnas

⁵³ Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 21 och 28.

för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, till exempel arbetsmarknadsutbildning.⁵⁴ Likaså har Högsta förvaltningsdomstolen fastställt att studier kan motsvara att stå till arbetsmarknadens förfogande om det kan antas att studierna på sikt leder till arbete.⁵⁵ Det framgår därmed av både förarbeten och vägledande avgöranden att deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser inom den statliga arbetsmarknadspolitiken motsvarar att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningens slutsats är att regelverket är tydligt vad gäller hur kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande ska tillämpas i förhållande till studier inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Det saknas därmed förutsättningar för kommuner att inom ramen för nuvarande regelverk frånga Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning. Personer som deltar i studier inom arbetsmarknadspolitiska program, som inte kan finansiera studierna på annat sätt och som även i övrigt uppfyller kraven för ekonomiskt bistånd ska således som utgångspunkt beviljas kompletterande ekonomiskt bistånd under anvisningstiden.

11.6.4 Arbetsförmedlingen gör en arbetsmarknadspolitisk bedömning medan socialtjänstens prövning utgår från en individuell behovsbedömning

Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen ansvarar för att personer som är anmälda som arbetssökande erbjuds lämpliga arbetsmarknadspolitiska insatser. Ett beslut om anvisning ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat, vilket innebär att anvisningen ska vara lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Arbetsförmedlingen ansvarar därmed för att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

I samband med prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd ska socialtjänsten utreda vilka åtgärder som en person behöver för att långsiktigt kunna försörja sig själv och leva ett självständigt liv.⁵⁶ Utgångspunkten för socialtjänstens prövning av rätten till bistånd är således den enskildes individuella behov och förmågor. I pröv-

⁵⁴ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 62 och 75.

⁵⁵ RÅ 1995 ref. 88 och RÅ 1995 not. 424.

⁵⁶ 3 kap. 2 § och 4 kap. 1 § SoL.

ningen ingår även en bedömning av om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande och om det individen gör för att nå självförsörjning är den snabbaste och mest ändamålsenliga vägen dit.

Utredningens konstaterar att utgångspunkten för prövningen om att stå till arbetsmarknadens förfogande och vägen till arbete skiljer sig åt mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och gör en arbetsmarknadspolitisk bedömning utifrån både arbetsmarknadens behov och den arbetssökandes förutsättningar medan socialtjänsten bedömer vilka insatser som en person behöver för att nå självförsörjning och leva ett självständigt liv.

11.6.5 Regelverket för när kompletterande ekonomiskt bistånd kan beviljas tillämpas olika av kommunerna

Enligt utredningens kommunenkät har det i åtta av tio kommuner under de senaste sex månaderna förekommit att personer ansökt om kompletterande bistånd i samband med deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Bland de kommuner där det har förekommit att personer ansökt om kompletterande bistånd vid studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program är det fyra av tio som alltid ger kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom en arbetsmarknadsutbildning och tre av tio vid reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Att kompletterande bistånd beviljas i högre utsträckning vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning än vid deltagande i reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program är väntat då det endast är vid studier inom en reguljär utbildning som det potentiellt kan finnas möjlighet att finansiera studierna genom studiemedel för den enskilde, vilket är en möjlighet som först ska uttömmas vid hantering av en ansökan om kompletterande bistånd. Att inte alla kommuner alltid beviljar kompletterande bistånd vid arbetsmarknadsutbildning kan vid en första anblick verka förvånande, med tanke på att regelverket tydligt anger att kompletterande ekonomiskt bistånd ska beviljas i dessa fall. Det bör dock noteras att eftersom det i frågan inte specificerades om övriga villkor för att bevilja bistånd ska vara uppfyllda, kan vissa kommuner ha tolkat frågan som om de beviljar bistånd givet att övriga förutsättningar är uppfyllda, medan

andra kommuner tolkade frågan som att den gällde totalt sett. Utifrån svaren kan vi således inte dra säkra slutsatser kring om kommunerna alltid beviljar kompletterande bistånd vid arbetsmarknadsutbildning givet att alla övriga förutsättningar är uppfyllda, eller inte.

Av utredningens 16 nätverkskommuner är det en tydlig majoritet som alltid beviljar kompletterande bistånd vid studier inom arbetsmarknadspolitiska program *om övriga förutsättningar är uppfyllda*. Kommunerna uppger att de förlitar sig på Arbetsförmedlingens bedömning avseende utbildningens lämplighet för den enskilde, och inte ser någon anledning att överpröva denna bedömning. Samtidigt är det ett antal av nätverkskommunerna som inte alltid beviljar kompletterande bistånd i dessa fall, både avseende arbetsmarknadsutbildning och reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Dessa kommuner gör i stället individuella bedömningar och fattar beslut om kompletterande bistånd baserat på exempelvis utbildningens längd eller nivå, om de bedömer att det är den snabbaste vägen till arbete och hur de bedömer personens förutsättningar i utgångsläget.

Flera kommuner i nätverket beskriver att de har noterat att andra kommuners tolkning av regelverket skiljer sig från den egna kommunens tolkning.

Utredningens slutsats är att regelverket för när kompletterande ekonomiskt bistånd kan beviljas tillämpas olika av olika kommuner både avseende arbetsmarknadsutbildning och reguljära studier inom arbetsmarknadspolitiska program. Det går inte med säkerhet att konstatera detta enbart utifrån svaren i kommunenkäten, men tillsammans med vad nätverkskommunerna beskrivit drar utredningen denna slutsats.

11.6.6 Kommunerna pekar på vissa otydligheter i regelverket

Många kommuner i nätverket ser för den egna kommunens del inget direkt behov av ett förtydligande av regelverket för när bistånd kan lämnas avseende deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program, men noterar samtidigt att andra kommuner tolkar regelverket annorlunda. Kommunerna anger flera olika exempel på dessa upplevda otydligheter. En kommun lyfter fram att det be-

hövs förtydligande främst avseende vad som gäller vid ett jobb-erbjudande, det vill säga huruvida studierna ska avbrytas då eller inte, samt avseende vad som avses med en kort utbildning. En annan kommun beskriver att det vore bra med ett förtydligande avseende om studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program ska likställas med reguljära studier eller med att stå till arbetsmarknadens förfogande. Andra kommuner vill ha förtydligande avseende vilken typ av studier som godtas, till exempel avseende längd på utbildningen.

11.6.7 Studier inom arbetsmarknadspolitiska program sker nästan alltid på en grundläggande eller gymnasial nivå, och den vanligaste utbildningen är svenska för invandrare

År 2023 var det i genomsnitt per månad omkring 22 000 personer som deltog i en arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program (både biståndsmottagare och icke biståndsmottagare inkluderade). De flesta deltagare i studier finns inom etableringsprogrammet, där den vanligaste utbildningen är sfi. Sfi är även den vanligaste utbildningen totalt sett, följt av arbetsmarknadsutbildning. En mycket hög andel av dem som studerar inom ett arbetsmarknadspolitiskt program gör det på grundläggande eller gymnasial nivå. Endast två procent anges studera på eftergymnasial nivå.

11.6.8 Deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program tillhör ofta grupper med svag konkurrensförmåga, och flera utbildningar förväntas ha positiva effekter

Arbetsförmedlingen bedömer att arbetslösa som är födda i ett utomeuropeiskt land, som saknar gymnasieutbildning, som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller som är 55 år eller äldre överlag har en svagare konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program tillhör i mycket hög utsträckning en eller flera av dessa grupper. Nio av tio tillhör minst en grupp med svag konkurrensförmåga. Ungefär hälften saknar gymnasial utbildning och tre fjärdedelar är

födda utanför Europa. För personer utan gymnasial utbildning finns ofta ett behov av ytterligare utbildning och för personer födda i ett annat land finns ofta även ett behov av språkutbildning, i synnerhet för dem som nyligen anlänt till Sverige. Kommunerna i utredningens nätverk beskriver, i linje med detta, att många biståndsmottagare är i behov av ytterligare utbildning.

Tidigare effektutvärderingar ger ett tydligt stöd för positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning. Effekterna tycks vara särskilt stora för grupper med svag konkurrensförmåga. Andra utbildningsformer som anvisas till inom arbetsmarknadspolitiska program är mindre studerade och har ett mindre tydligt stöd, men viss evidens finns ändå för positiva effekter av komvux. För teoretiska kurser inom komvux gäller detta dock först på lång sikt efter studierna.

Riksrevisionen bedömer att regeringens satsningar på komvux inte i tillräckligt stor utsträckning riktats till dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska.

Utredningen konstaterar att många deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program sannolikt har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden och att dessa studier i många fall kommer att öka deltagarnas chanser att få ett arbete. Utredningens bedömning är att detta troligen även gäller för den delgrupp av deltagarna i studier inom arbetsmarknadspolitiska program som mottar kompletterande ekonomiskt bistånd.

11.6.9 Disponibel inkomst vid programersättning är i flera fall lägre än nivån på ekonomiskt bistånd

För de i avsnitt 11.5.1 studerade ensamstående typhushållen med noll till fyra barn är den disponibla inkomsten vid programersättning utan kompletterande ekonomiskt bistånd i samtliga fall lägre än disponibel inkomst vid ekonomiskt bistånd, utom för det typhushåll som är berättigat till arbetslöshetsersättningens högsta nivå. Den disponibla inkomsten vid programersättning utan kompletterande ekonomiskt bistånd kan således i flera olika fall understiga nivån på det ekonomiska biståndet. Det implicerar att vissa programdeltagare kan ha ett behov av kompletterande bistånd. Andelen som mottar kompletterande bistånd av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program är dock totalt sett förhållandevis låg (14 procent).

Utredningen konstaterar vidare att i den mån kommunerna inte beviljar kompletterande ekonomiskt bistånd till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, kan det för vissa personer på kort sikt vara ekonomiskt ofördelaktigt att gå från biståndsmottagande till deltagande i ett sådant program.

11.7 Utredningens bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens bedömningar avseende uppdraget om kompletterande bistånd i samband med studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program.

11.7.1 Inget behov av förtydligande av regelverket avseende att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program står till arbetsmarknadens förfogande

Bedömning: Det framgår av gällande regelverk att biståndssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen bedömer därför att det inte finns behov av att lämna författningsförslag i denna del.

Skäl för bedömningen

Av utredningens direktiv framgår att utredningen vid behov ska lämna nödvändiga författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningens rättsliga analys av det nuvarande regelverket visar att personer som deltar i studier inom arbetsmarknadspolitiska program uppfyller kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Personer som även i övrigt uppfyller kraven för ekonomiskt bistånd ska således som utgångspunkt beviljas kompletterande ekonomiskt bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen bedömer därför att det inte finns behov av att lämna författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande.

11.7.2 Det ekonomiska biståndets grundläggande principer harmoniserar inte med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

Bedömning: Det ekonomiska biståndets grundläggande principer om att behovet i första hand ska tillgodoses på annat sätt samt att biståndet är avsett att vara kortvarigt harmoniserar inte med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program.

Skäl för bedömningen

Utredningen konstaterar att i vissa fall förefaller kommunerna tillämpa regelverket olika avseende kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Några av utredningens nätverksskommuner beskriver att socialtjänsten gör individuella bedömningar vid ansökan om ekonomiskt bistånd i samband med studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program och fattar beslut om kompletterande bistånd baserat på exempelvis utbildningens längd eller nivå, och huruvida de bedömer att det är den snabbaste vägen till arbete samt personens förutsättningar i utgångsläget.

Utredningens bedömning i avsnitt 11.7.1 är att det inte föreligger några otydligheter i regelverket vad gäller huruvida en biståndssökande som deltar i studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program ska anses uppfylla kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Däremot konstaterar utredningen att det finns andra utmaningar i tolkningen av regelverket när det gäller personer som ansöker om kompletterande ekonomiskt bistånd i samband med att de deltar i reguljära studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Att andra försörjningsmöjligheter ska vara uttömda innebär svårigheter när biståndsmottagare anvisas till studiestödsberättigande studier

Reguljära studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kan finansieras med programersättning från Försäkringskassan. När den enskilde deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och programersättningen inte är tillräcklig för att uppnå en skälig levnadsnivå kan det uppstå behov av kompletterande ekonomiskt bistånd.

En förutsättning för rätten till bistånd är dock att det ekonomiska behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Vid en ansökan om kompletterande ekonomiskt bistånd ska socialnämnden således i första hand utreda om den enskilde kan finansiera studierna på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd. Reguljära studier ska som utgångspunkt finansieras med studiestöd från CSN och om studierna berättigar till studiestöd kan det därmed finnas möjlighet för den enskilde att tillgodose behovet av stöd på detta sätt. Den enskilde kan då bli hänvisad till en annan studiefinansiering än den som var avsedd (programersättningen) och som den enskilde har rätt till inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Den enskilde kan därmed ställas inför att antingen följa anvisningen från Arbetsförmedlingen och erhålla programersättning alternativt bedriva de reguljära studierna med studiestöd. Den som avstår från att delta i studier enligt anvisning från Arbetsförmedlingen riskerar att få en sanktion i form av varning eller avstängning från rätt till programersättning. Samtidigt kan nivån på programersättningen vara otillräcklig för den enskildes försörjning under studietiden.

Ekonomiskt bistånd avser att vara en tillfällig försörjning medan reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program kan pågå under längre tid än vad som kan betraktas som tillfälligt

Ekonomiskt bistånd är samhällets yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Reguljära studier som bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kan pågå under förhållandevis lång tid om Arbetsförmedlingen bedömer att en varaktig etablering på arbetsmarknaden förutsätter en sådan utbildning. Att det ekonomiska biståndet är avsett för korta perioder kan därmed krocka med att studierna kan pågå under längre tid än vad som kan betraktas som tillfälligt. Några kommuner i utredningens kommunnätverk anger att det finns en risk att personer som deltar i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program blir kvar i försörjningsstödet längre än vad de skulle ha blivit om de inte deltagit i utbildningen och att biståndsmottagandet riskerar att ”normaliseras” om hushållet har det en längre period.

En annan utmaning i tolkningen av regelverket kan uppstå om den enskilde får ett jobberbjudande eller annan möjlighet till för-

sörjning under tiden som studierna pågår. Eftersom det ekonomiska biståndet är avsett att vara kortvarigt innebär det i praktiken att den enskilde kan behöva avbryta studierna om det finns möjlighet till arbete som kan lösa hushållets försörjningsproblem. Samtidigt kan det finnas ett behov hos enskilda biståndsmottagare att få delta i den anvisade utbildningen för att kunna få och behålla ett arbete på sikt, det vill säga få ett sådant arbete som leder till en mer varaktig etablering på arbetsmarknaden.

Det kan finnas behov av en översyn av hur regelverket inom ekonomiskt bistånd harmoniserar med reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen konstaterar, med utgångspunkt i att rätten till bistånd förutsätter en individuell behovsbedömning, att bedömningarna i enskilda fall kan variera. Kommunerna har även ett visst utrymme att med hjälp av lokala riktlinjer och andra styrande dokument anpassa tillämpningen av socialtjänstlagen inom den egna kommunen. Samtidigt bedömer utredningen att utmaningarna i tolkningen av regelverket för ekonomiskt bistånd och reguljära studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program innebär svårigheter i tillämpningen för kommunerna. Det innebär också svårigheter för den enskilde att förhålla sig till en anvisning från Arbetsförmedlingen om studier och, i vissa fall, en annan bedömning från socialtjänsten. Utredningen har dock enligt direktivet endast i uppdrag att lämna författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande. I detta avseende har utredningen konstaterat i avsnitt 11.7.1 att det inte föreligger något sådant behov. De svårigheter i tillämpningen som utredningen uppmärksammat avser främst biståndets kortvariga karaktär i förhållande till studieperioder som inte kan betraktas som kortvariga, samt huruvida biståndssökande som deltar i reguljära studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program ska hänvisas att ansöka om studie-stöd. Inom dessa delar har utredningen inte i uppdrag att lämna författningsförslag utan kan endast konstatera att det kan finnas behov av en översyn. Dessa problem bedöms inte kunna lösas genom ett förtydligande av kravet om att stå till arbetsmarknadens förfogande.

12 Vägledning och stöd till biståndsmottagare som studerar

I utredningens uppdrag ingår att klargöra rollfördelningen mellan stat och kommun som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med sina studier.

Kapitlet inleds i avsnitt 12.1 med en redogörelse av uppdragets bakgrund och utredningens utgångspunkter. Sedan följer i avsnitt 12.2 en redogörelse av nuvarande bestämmelser kring kommunens, Arbetsförmedlingens och utbildningsanordnares ansvar för vägledning och stöd. Därefter följer i avsnitt 12.3 ett klargörande av statens och kommuners ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som studerar. Avslutningsvis presenteras utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 12.4.

12.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv konstateras att ett stort antal åtgärder har vidtagits under de senaste åren för att få fler arbetslösa personer med kort utbildningsbakgrund att påbörja studier i syfte att etablera sig på arbetsmarknaden. Till dessa åtgärder hör bland annat att Arbetsförmedlingen sedan 2020 haft i uppdrag att anvisa fler arbetslösa som saknar gymnasieutbildning att söka reguljär utbildning och utbildning inom folkhögskola.¹ Möjligheterna för arbetssökande att under ett års tid studera med bibehållen ersättning från Arbetsförmedlingen har också utökats.²

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

² 30 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, programförordning.

Biståndsmottagare kan behöva vägledning och stöd både för att motiveras att ta steget att börja studera och för att längre fram fullfölja studierna med godkända resultat. I synnerhet kan det finnas behov av stöd bland biståndsmottagare med kort utbildningsbakgrund. Av Skolverkets sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021 framgår att det vid studier inom kommunal vuxenutbildning (komvux) finns behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer, och att parterna behöver hjälpas åt så att stödet ges i rätt tid och omfattning.³

Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att klargöra rollfördelningen mellan stat och kommun som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med studier. Uppdraget är avgränsat till att se över gällande regelverk i syfte att klargöra fördelningen av ansvaret för vägledning och stöd. Utredningen har inte i uppdrag att lämna författningsförslag på området.

Eftersom uppdraget endast avser ett klargörande av regelverket, och inga förslag eller bedömningar ska lämnas, redovisas i kapitlet ingen statistik, forskning, resultat från utredningens kontakter med kommuner etcetera. Sådan information finns dock för studier inom arbetsmarknadspolitiska program i kapitel 11. Vidare finns i kapitel 4 en deskriptiv beskrivning av biståndsmottagarna, bland annat avseende deras utbildningsbakgrund (se avsnitt 4.1.3).

Utgångspunkten för utredningens arbete i detta kapitel är ansvaret för vägledning och stöd hos de statliga och kommunala aktörer som främst kommer i kontakt med biståndsmottagare som påbörjat eller avser att påbörja studier. Med vägledning och stöd avses i kapitlet generella åtgärder i form av allmän information om det svenska utbildningssystemet, regler för antagning och studiefinansiering samt individuell vägledning och stöd med fokus på den enskildes behov och förutsättningar. Med utbildning avses i kapitlet både reguljära utbildningar med ett offentligt ansöknings- och antagningsförfarande, studier inom folkhögskola och andra utbildningar såsom arbetsmarknadsutbildningar.⁴

³ Skolverket (2021) Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning.

⁴ I Arbetsförmedlingens definition av reguljär utbildning ingår även utbildning på folkhögskola medan studier i svenska för invandrare (sfi) inte ingår i definitionen.

12.2 Nuvarande bestämmelser

Flera aktörer har i varierande utsträckning ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som påbörjat eller avser att påbörja studier. Fördelningen av ansvaret regleras i bland annat skollagen, socialtjänstlagen och förordningar som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁵ Utbildningsformerna yrkeshögskola, folkhögskola, högskola och universitet regleras i annan lagstiftning. I detta avsnitt följer en genomgång av gällande regelverk med utgångspunkt i socialtjänstens, Arbetsförmedlingens, utbildningsanordnares och kommuners ansvar för vägledning och stöd.

12.2.1 Socialtjänstens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier

Den grundläggande principen i socialtjänstlagen om kommunens yttersta ansvar 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. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.⁶

Ett av socialtjänstens övergripande mål är att främja enskilda personers rätt till arbete, bostad och utbildning. I samband med prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd ska socialtjänsten utreda vilka åtgärder en person behöver för att långsiktigt kunna försörja sig själv och leva ett självständigt liv.⁷

Dessutom kan socialtjänsten begära att biståndsmottagare som inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd ska delta i kommunala arbetsmarknadsinsatser i form av praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.⁸ Av förarbeten framgår att syftet med insatsen ska vara 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. Insatser som beviljas av socialtjänsten får inte ersätta de statliga arbetsmarknadspolitiska

⁵ Se bl.a. skollag (2010:800), socialtjänstlag (2001:453) och programförordningen.

⁶ 2 kap. 1 § socialtjänstlag, SoL.

⁷ 3 kap. 2 § och 4 kap. 1 § SoL.

⁸ 4 kap. 4 § SoL.

åtgärderna och socialtjänsten ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om deltagande.⁹

12.2.2 Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier

Arbetsförmedlingen ansvarar för den statliga arbetsmarknadspolitiken och bedriver arbetsmarknadspolitisk verksamhet i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering och verksamhet för unga med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen ska verka för att förkorta arbetslöshetstider hos arbetssökande och när så är motiverat ge stöd och insatser för att stärka arbetssökandes möjligheter att få ett arbete.

Arbetsförmedlingen ska också stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden genom att verka för att arbetssökande som har behov av det tar del av utbildning som är relevant för arbetsmarknadens kompetensförsörjning.¹⁰ Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier inbegriper både generella insatser till personer som är inskrivna som arbetssökande och särskilda insatser till vissa arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens övergripande ansvar för vägledning och stöd

Vägledning är en del av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet och innebär att den enskilde får stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.¹¹

Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell handlingsplan för alla personer som skriver in sig som arbetssökande. I handlingsplanen görs en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter samt arbetssökandets inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geo-

⁹ 4 kap. 4 § SoL, prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 171.

¹⁰ 1–3 §§ förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen och 5 § Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, verksamhetsförordning.

¹¹ 8 § verksamhetsförordning.

grafiskt sökområde. Planerade insatser och aktiviteter ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Med det avses att de måste framstå som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.¹²

För deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin ska Arbetsförmedlingen även kartlägga vilka ytterligare insatser en deltagare behöver för att kunna stärka sin position på arbetsmarknaden.¹³ För deltagare i jobbgarantin för ungdomar ska i stället en fördjupad kartläggning som kompletterar den individuella handlingsplanen genomföras. Den fördjupade kartläggningen ska visa vilka aktiviteter deltagaren behöver för att ytterligare kunna stärka sin position på arbetsmarknaden.¹⁴

Arbetsförmedlingen erbjuder också ett antal vägledande och stödjande insatser till arbetssökande. Arbetssökande kan ta del av tjänsten karriärvägledning som ges i form av individuellt stöd av en studie- och yrkesvägledare. Inom ramen för matchningstjänsten rusta och matcha kan leverantörer stödja deltagare med vägledande och stödjande aktiviteter inför valet av arbete eller studier. Arbetsförmedlingen har också ett stort utbud av olika former av digitala själv-servicetjänster som stöd för val av arbete eller studier.

Arbetsförmedlingens ansvar för personer som anvisats till reguljära studier

Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetssökande att söka en utbildning i det reguljära utbildningssystemet eller till en folkhögskola. Anvisningen innebär ett krav på den arbetssökande att lämna in en ansökan om att få delta i utbildningen. En person som utan godtagbart skäl avstår från att söka eller delta i anvisad utbildning kan varnas eller bli avstängd från rätten till ersättning.¹⁵

Anvisning till att söka utbildning lämnas endast till deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. Deltagande i studier sker i sådant fall inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Personer som anvisats att söka studier kan studera med aktivitets-

¹² 5 a § verksamhetsförordning.

¹³ 2 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

¹⁴ 2 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

¹⁵ 6 kap. 1–3 och 7 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, ersättningsförordning.

stöd och utvecklingsersättning i upp till ett år och får därefter inte beviljas insatsen igen förrän efter tre år.¹⁶ Deltagare i etableringsprogrammet kan studera med etableringsersättning under de 24 månader som programmet varar.

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som studerar inom det reguljära utbildningssystemet eller på en utbildning på folkhögskola fortsätter att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen så länge som studierna sker inom ramen för programmet. Övergången till studier sker således utan att deltagaren skrivs ut från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande ansvar, kontrolluppdrag och krav på deltagaren att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter att gälla under tiden som anvisningen gäller.¹⁷

Arbetsförmedlingen kan välja att kombinera en anvisning till att söka en utbildning med vägledande och motiverande insatser för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete. Insatserna kan bestå av kartläggning, vägledning och rehabilitering, utbildning av förberedande eller orienterande karaktär eller folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte.¹⁸

Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd till personer som deltar i en arbetsmarknadsutbildning

Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetssökande att delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetsmarknadsutbildning. Med arbetsmarknadsutbildning avses yrkesinriktad utbildning som Arbetsförmedlingen upphandlar för att utbilda arbetssökande inom bristyrken. I samband med studiestart ska leverantören av utbildningen upprätta en gemensam utbildningsplan tillsammans med deltagaren. Utbildningsplanen ska beskriva målet med utbildningen och deltagarens förutsättningar. Arbetsförmedlingen, den arbetssökande och utbildningsleverantören ska vara överens om planen.¹⁹ Genom avtal mellan Arbetsförmedlingen och utbildningsleverantören fastställs leverantörens ansvar för stöd och anpassning under

¹⁶ 30 § programförordning.

¹⁷ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa (AFFS 2021:1).

¹⁸ 30 § programförordning.

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2023) Arbetsmarknadsutbildning, s. 14.

utbildningen. Vid behov kan deltagande i arbetsmarknadsutbildning kombineras med andra stödjande insatser såsom individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning.

Arbetsförmedlingens ansvar för vissa särskilda grupper

Arbetsförmedlingen erbjuder särskilda vägledande och stödjande insatser till vissa grupper som står långt från arbetsmarknaden. Målgruppen för dessa insatser är personer som till följd av funktionsnedsättning, ohälsa, kort vistelsetid i Sverige eller andra svårigheter behöver anpassade åtgärder inför och under studietiden.

Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning

Personer som behöver särskilt stöd för att kunna delta i Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser kan ansöka om att få ta del av tjänsten individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning.²⁰ Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning är ett personligt utformat stöd för personer med dokumenterad funktionsnedsättning. Syftet med stödet är att öka deltagarens möjligheter att fullfölja en utbildning med godkänt resultat. Deltagaren kan exempelvis få hjälp med att strukturera studierna och att lära sig studieteknik. Stödet kan också kompletteras med olika former av hjälpmedel såsom rättstavningsprogram och talsyntesprogram.²¹

Steg till arbete

Steg till arbete är en tjänst inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Målsättningen med steg till arbete är att fler arbetssökande ska få arbete eller påbörja en utbildning. Målgruppen är personer som utifrån funktionsnedsättning eller en historik av ohälsa har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering för att komma ut i arbete eller utbildning. Parallellt med tjänsten kan deltagaren ha kontakt med

²⁰ Individuellt pedagogiskt stöd kan användas vid arbetsmarknadsutbildningar, förberedande utbildningar, studiemotiverande folkhögskolekurs och etableringskurs på folkhögskola. Stödet kan inte användas vid reguljära utbildningar eftersom det i sådana fall är utbildningsanordnaren som ansvarar för att stödbehovet tillgodoses.

²¹ Arbetsförmedlingen (2020) Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU).

Arbetsförmedlingens kompetenser inom arbetslivsinriktad rehabilitering.²²

Stöd och vägledning till deltagare i etableringsprogrammet

Arbetsförmedlingen ansvarar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet). Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.²³ Insatser inom programmet är främst avsedda för flyktingar och andra skyddsbehövande som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring samt vissa av deras anhöriga.²⁴

Under den första tiden i etableringsprogrammet ska nyanlända delta i kartläggning och medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan. Handlingsplanen ska upprättas så snart som möjligt efter att den nyanlända första gången har folkbokförts i en kommun.²⁵ Så snart som möjligt efter att handlingsplanen upprättats ska den nyanlända anmäla sig till studier i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och samhällsorientering.

Om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat kan den nyanlända i stället delta i andra insatser som kan påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet.²⁶ Exempel på sådana insatser är vägledning i form av stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.²⁷ Den nyanlända kan också delta i andra studie- och arbetsförberedande insatser som syftar till att förbereda för studier och arbetsliv.²⁸

Nyanlända som på grund av kort utbildningsbakgrund inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå,

²² Arbetsförmedlingen (2023) Steg till arbete.

²³ 4 § lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁴ 1 och 2 §§ lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁵ 5 a § verksamhetsförfordning och 11 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁶ 12–13 §§ förordning om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁷ 5 § verksamhetsförfordning och Arbetsförmedlingen (2023) Etableringsprogrammet, s. 31.

²⁸ Exempel på aktiviteter är arbetsmarknadsinformation, läxhjälp och kommunens studie- och yrkesvägledning, jfr Arbetsförmedlingen (2023) Etableringsprogrammet, s. 35.

komvux som anpassad utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan.²⁹

12.2.3 Utbildningsanordnares ansvar för vägledning och stöd i samband med studier

Skollagen innehåller bestämmelser om skolväsendet, vilket omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux.³⁰ För vissa utbildningsformer såsom folkhögskola, yrkeshögskola, högskola och universitet gäller särskilda bestämmelser i andra regelverk.

Ansaret för vägledning och stöd inom kommunal vuxenutbildning

I skollagen anges att alla elever i samtliga skolformer ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklass ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.³¹

Skollagen innehåller även bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar, särskilt stöd och elevhälsa. Tillämpningsområdet för det särskilda stödet och elevhälsan är begränsat och gäller inte för komvux. Däremot *får* en huvudman för komvux anordna elevhälsa.³² Stöd i form av extra anpassningar ges inom ramen för den ordinarie undervisningen och kan exempelvis avse hjälp med att planera och strukturera studier, hjälp att förstå texter eller få ett ämnesområde förklarat.³³ Särskilt stöd omfattar bland annat behovsutredning, åtgärdsprogram och anpassad studiegång medan elevhälsan omfattar

²⁹ 14 § förordning om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, prop. 2021/22:51 En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt, s. 54.

³⁰ 1 kap. 1 § skollag.

³¹ 2 kap. 29 § och 3 kap. 2 § skollag.

³² 2 kap. 26 § skollag och 3 kap. 6 § skollag.

³³ 3 kap. 5 § skollag och prop. 2013/14:160 Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram, s. 36.

medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.³⁴

Utöver bestämmelserna i skollagen som även omfattar komvux finns även särskilda regler om komvux i förordning om vuxenutbildning³⁵ och läroplan för vuxenutbildning³⁶. I förordning om vuxenutbildning fastställs hemkommunens³⁷ ansvar för inledande kartläggning och individuella studieplaner (se avsnitt 12.2.4). Elever inom komvux kan även ha rätt till studiehandledning på ett språk som eleven behärskar. Studiehandledning är ett stöd som ska underlätta för nyanlända och andra flerspråkiga att uppfylla sina utbildningsmål.³⁸

I läroplanen för vuxenutbildningen anges att det är vuxenutbildningens ansvar att varje elev inom komvux och motsvarande utbildningar får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar. Alla som arbetar inom komvux ska ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt, uppmärksamma de elever som är i behov av stöd och samverka för att göra utbildningen till en god miljö för utveckling och lärande. Rektorn har ett särskilt ansvar för att studie- och yrkesvägledningen organiseras så att elever får information och vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke.³⁹

Orienteringskurs och individuell kurs

Orienteringskurser ges inom komvux och ska svara mot sådana behov som inte kan tillgodoses genom vuxenutbildningens nationella kurser. Orienteringskurser kan anordnas inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå och inom anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.⁴⁰ En orienteringskurs ska ha ett eller flera av följande syften

³⁴ 2 kap. 25 § och 3 kap. 7–12 §§ skollag.

³⁵ Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

³⁶ Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

³⁷ Med hemkommun avses enligt 29 kap. 6 § skollagen den kommun som personen är folkbokförd i. För den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här avses med hemkommun den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i. Detsamma gäller den som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslag (1991:481).

³⁸ 3 kap. 12 d § skollag och 2 kap. 17 a § förordning om vuxenutbildning.

³⁹ Förordning om läroplan för vuxenutbildningen, avsnitt 2.1 och 2.4.

⁴⁰ 2 kap. 3 § förordning om vuxenutbildning.

- Medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval.
- Ge ökade studietekniska färdigheter.
- Vara en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden.
- Ge tillfälle till validering.
- Ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål.
- Ge stöd i form av yrkessvenska.
- Ge grundläggande digital kompetens.
- Ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige.⁴¹

Elever vars individuella kunskapsbehov inte kan tillgodoses genom nationella kurser eller orienteringskurser kan delta i en individuell kurs. Individuella kurser ges inom komvux på gymnasial nivå. Rektorn beslutar om vilka orienteringskurser och individuella kurser som ska ges.⁴²

Ansvaret för vägledning och stöd inom yrkeshögskola, folkhögskola, högskola och universitet

Utbildningsformerna yrkeshögskola, folkhögskola, högskola och universitet omfattas inte av skollagens bestämmelser om vägledning och stöd. I stället regleras ansvaret för vägledning och stöd i särskilda regelverk.

Yrkeshögskola

Vad gäller yrkeshögskolan ska anordnare av utbildning se till att det för varje utbildning finns vägledning om studiealternativ, antagning och tillträde samt yrkesvägledning. Ansvarig utbildningsanordnare ska också se till att de studerande som behöver särskilt pedagogiskt stöd och nödvändiga stödinsatser får sådant stöd.⁴³ Exempel på stödinsatser är anteckningsstöd, inläsning av litteratur,

⁴¹ 2 kap. 6 § förordning om vuxenutbildning.

⁴² 2 kap. 3, 7 och 10 §§ förordning om vuxenutbildning.

⁴³ 2 kap. 3 § förordning om yrkeshögskolan.

teckenspråkstolkning, mentorstöd eller stöd av medstudering samt anpassad examination.⁴⁴

Folkhögskola

Folkhögskolornas verksamhet regleras inte i någon gemensam styrning eller läroplan. Staten lämnar ekonomiskt stöd till folkbildningen i form av statsbidrag. I villkoren för statsbidrag till folkhögskolor 2023 anges att alla deltagare i allmän kurs och särskild kurs ska ges tillgång till studie- och yrkesvägledning.⁴⁵ Varje folkhögskola bestämmer själv hur studie- och yrkesvägledningen ska organiseras.

Folkhögskolorna kan också ansöka om förstärkningsbidrag avseende merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser för deltagare med funktionsnedsättning och bidrag för språkligt stöd avseende merkostnader för utökad lärartäthet.⁴⁶ Därutöver kan folkhögskolorna ansöka om statsbidrag avseende kostnader för särskilt utbildningsstöd och särskilda utbildningsinsatser. Syftet med bidragen är att underlätta studier för personer med funktionsnedsättning och kan exempelvis avse merkostnader för undervisningsmaterial och lön för stödpersoner.⁴⁷

Folkhögskolorna kan erbjuda folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte i samarbete med Arbetsförmedlingen.⁴⁸ För varje deltagare i studiemotiverande folkhögskolekurs ska en skriftlig studieplan upprättas där behovet av kompetensutveckling dokumenteras. Efter avslutad kurs utfärdas en plan där det framgår hur det är tänkt att den arbetssökande ska påbörja eller återgå till reguljära studier eller närma sig arbetsmarknaden.⁴⁹ Folkhögskolor kan även erbjuda etableringskurs för deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända utlänningar. Efter genomförd etableringskurs ska folkhögskolan ge deltagaren en plan för fortsatt väg till studier eller till arbetsmarknaden efter genomförd

⁴⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan (2023) Handbok om särskilt pedagogiskt stöd och nödvändiga stödinsatser.

⁴⁵ Folkbildningsrådet (2022).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Folkbildningsrådet (2022) och förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

⁴⁸ 30 § programförordning.

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2023) Studiemotiverande folkhögskolekurs, s. 8 och Arbetsförmedlingen (2022) Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet om villkor för folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte.

utbildning på folkhögskola. Planen ska tas fram genom studie- och yrkesvägledning.⁵⁰

Universitet och högskola

Bestämmelser om ansvaret för vägledning och stöd på universitet och högskolor där staten är huvudman finns i högskolelagen och högskoleförordningen.⁵¹ Studenter på universitet eller högskola ska ges tillgång till studievägledning och yrkesorientering. Lärosätet ska se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs. Lärosätet ska även ansvara för andra uppgifter av studiesocial karaktär som stöder studenterna i deras studiesituation eller underlättar övergången till arbetslivet samt för att studenterna i övrigt har en god studiemiljö.⁵² Statsbidrag kan lämnas till universitet och högskolor för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds till studenter med svåra rörelsehinder eller psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.⁵³

12.2.4 Kommunens övriga ansvar för vägledning och stöd i samband med studier

Kommunens ansvar enligt skollagen för vägledning och stöd i samband med studier är brett och varierande.

Kommunens ansvar att aktivt verka för att alla vuxna som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till

Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på komvux och anpassad utbildning på grundläggande nivå och motivera dem att delta i sådan utbildning. Hemkommunen ansvarar för att den som har rätt att delta

⁵⁰ Arbetsförmedlingen (2022) Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet om villkor för etableringskurs.

⁵¹ Högskolelag (1992:1434) och högskoleförordning (1993:100).

⁵² 1 kap. 11 § och 6 kap. 3 § högskoleförordning.

⁵³ 2 § förordning om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

i sådan utbildning på grundläggande nivå, och som önskar göra det, också får delta utbildningen.⁵⁴

Varje kommun ska också informera om möjligheterna till utbildning inom komvux på gymnasial nivå och anpassad utbildning på gymnasial nivå samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning. Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt att delta i en sådan utbildning på gymnasial nivå och önskar delta i den också får göra det. Utöver detta ska kommunen sträva efter att utbildningen som erbjuds svarar mot vuxnas efterfrågan och behov.⁵⁵

Vidare ska varje kommun aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildning i sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen. Hemkommunen är skyldig att se till att utbildningen erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Den som avser att påbörja utbildningen ska erbjudas studie- och yrkesvägledning. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätten till utbildningen inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. För nyanlända som omfattas av etableringslagen ska kommunen i stället aktivt verka för att utbildningen ska kunna påbörjas inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildningen hos kommunen.⁵⁶

Kommunens ansvar i övrigt i egenskap av hemkommun

Utöver kommunens ansvar enligt ovan har kommunen även ansvar i egenskap av hemkommun för studie- och yrkesvägledning, individuell studieplan, inledande kartläggning och sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare.

Studie- och yrkesvägledning

Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja en utbildning på grundläggande nivå eller anpassad utbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning. Hem-

⁵⁴ 20 kap. 10 § och 29 kap. 6 § skollag. Med hemkommun avses i regel den kommun som en person är folkbokförd i.

⁵⁵ 20 kap. 16 och 17 §§ skollag.

⁵⁶ 20 kap. 28–30 §§ skollag.

kommunen är också skyldig att se till att den som avser att påbörja en utbildning i sfi erbjuds studie- och yrkesvägledning.⁵⁷

Individuell studieplan

Hemkommunen ansvarar för att upprätta en individuell studieplan för varje elev inom komvux. Den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. I samband med att studieplanen upprättas ska eleven erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar. Rektorn ansvarar för att studieplanen revideras och att hemkommunen informeras om revideringen.⁵⁸

Inledande kartläggning

Hemkommunen är även skyldig att se till att den som vill få sitt kunnande kartlagt inför utbildning eller prövning inom komvux erbjuds en inledande kartläggning.⁵⁹ Den inledande kartläggningen är av översiktlig karaktär och ska ge en övergripande bild av elevens kunnande. Den kan även bidra till en realistisk studieplanering som utgår från individens mål för utbildningen.⁶⁰

Sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare

Från och med augusti 2022 ska kommuner tillhandahålla en sammanhållen utbildning för nyanlända invandrare som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete (nyanlända som omfattas av så kallad utbildningsplikt). Syftet med utbildningen är att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan som beslutas av hemkommunen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om

⁵⁷ 20 kap. 10 a §, 29–30 §§ skollag.

⁵⁸ 20 kap. 8 § skollag och 2 kap. 16 § förordning om vuxenutbildning.

⁵⁹ 20 kap. 7 a § skollag.

⁶⁰ Prop. 2021/22:123 Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande, s. 40.

utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll.⁶¹ Insatser som är gynnsamma för elevernas kunskapsutveckling ska kunna ingå i planen. Det kan exempelvis handla om studie- och yrkesvägledning eller läs- och skrivinlärning.⁶² Hemkommunen ansvarar också för att erbjuda studie- och yrkesvägledning och att det upprättas en individuell studieplan för varje elev. Den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.⁶³

Kommunens ansvar i egenskap av huvudman för kommunal vuxenutbildning

I skollagen anges att kommunen ska tillhandahålla komvux på grundläggande och gymnasial nivå, som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt sfi.⁶⁴ Målen för komvux är att

- Vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande.
- Vuxna ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.
- Den ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning.
- Den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.⁶⁵

Målen för komvux är således formulerade både med utgångspunkt i den enskilda individens behov och arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning. Kommunen kan anordna komvux i egen regi eller välja att överlämna genomförandet av utbildningen på entreprenad till andra utbildningsanordnare såsom privata utbildningsföretag, studieförbund eller folkhögskolor.⁶⁶ Oavsett om genomförandet av utbildningen överlämnas på entreprenad eller inte behåller kommunen huvudmannaskapet. Kommunen kan också

⁶¹ 20 kap. 33 b § skollag.

⁶² Prop. 2021/22:51 En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt, s. 38.

⁶³ 20 kap. 10 a, 30 och 33 b §§ skollag och prop. 2021/22:51 En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt, s. 26.

⁶⁴ 20 kap. 3 § skollag.

⁶⁵ 20 kap. 2 § skollag.

⁶⁶ Med entreprenad enligt 23 kap. 2 § skollagen avses att huvudmannen, det vill säga kommunen, sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter som huvudmannen ansvarar för.

sluta avtal om samverkan med en annan kommun eller region om uppgifter inom komvux. Till skillnad från situationen vid entreprenad övergår huvudmannaskapet vid samverkan till den som kommunen har avtal om samverkan med.⁶⁷ Det är huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen.⁶⁸ Detta innebär att kommunen som huvudman har ett särskilt ansvar för att komvux genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen.

Komvux omfattas av skollagens krav på att elever ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.⁶⁹ Kommunen är också, i egenskap av huvudman för komvux, skyldig att se till att elever erbjuds validering. Validering består av en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av en persons kunskaper oberoende av hur det förvärvats. Genom validering kan en person formalisera kunskaper som den förvärvat i samband med tidigare studier för att på så sätt bli behörig att söka till fortsatta studier.⁷⁰

12.3 Klargörande av ansvaret för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier

I utredningens uppdrag ingår att klargöra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med studier. Med utgångspunkt i olika utbildningsformer följer i detta avsnitt en genomgång och analys av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

⁶⁷ 23 kap. 2, 21–23 §§ skollag.

⁶⁸ 2 kap. 8 § skollag. Med huvudman avses offentligt eller enskilt organ som fullgör uppgifter i enlighet med skollagen.

⁶⁹ 2 kap. 29 § skollag.

⁷⁰ 20 kap. 42 § skollag och prop. 2021/22:123 Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande, s. 8.

12.3.1 Kommunal vuxenutbildning

Kommunens ansvar

Kommunen har huvudansvaret för vägledning och stöd till biståndsmottagare som påbörjat eller avser att påbörja studier inom komvux. Ansvaret är brett och varierar beroende på om kommunen agerar i förhållande till sina kommunmedborgare, och därmed hemkommun, eller som ansvarig för utbildningen, och därmed huvudman.

Kommunens ansvar i egenskap av hemkommun

Kommunen har ett uppsökande ansvar och ska aktivt verka för att alla vuxna som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till. Ansvaret omfattar både komvux på grundläggande och gymnasial nivå, anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och utbildning i sfi. Kommunen ansvarar också för att upprätta en individuell studieplan för varje elev inom komvux. I samband med att studieplanen upprättas ska eleven erbjudas studie- och yrkesvägledning. Den som vill få sitt kunnande kartlagt inför utbildning eller prövning inom komvux ska erbjudas en inledande kartläggning.⁷¹

Kommunens ansvar i egenskap av huvudman

Som huvudman för komvux ansvarar kommunen för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagens bestämmelser. Elever inom komvux ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.⁷² Validering ska till exempel erbjudas till elever som behöver formalisera sina kunskaper för att på så sätt bli behöriga att söka till fortsatta studier.⁷³ Elever som behöver stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen ska ges extra anpassningar.⁷⁴ Skollagens regler om särskilt stöd och elevhälsa

⁷¹ 20 kap. 7 a, 10 a och 30 §§ skollag.

⁷² 2 kap. 29 § skollag.

⁷³ 20 kap. 42 § skollag och prop. 2021/22:123 Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande, s. 8.

⁷⁴ 3 kap. 5 § skollag.

gäller visserligen inte för komvux, men kommunen får som huvudman anordna elevhälsa.⁷⁵

Arbetsförmedlingens ansvar

Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier inom komvux är begränsat. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som studerar inom komvux fortsätter att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande ansvar för vägledning och stöd till inskrivna personer, kontrolluppdrag och krav på deltagaren att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter därför att gälla under tiden som anvisningen gäller.⁷⁶ Däremot erbjuder Arbetsförmedlingen inte stödjande insatser i samband med studierna. Denna grupp hänvisas i stället till utbildningsanordnaren som enligt skollagen ansvarar för att genomföra anpassningar.⁷⁷

12.3.2 Arbetsmarknadsutbildning och utbildning av förberedande eller orienterande karaktär

Ansvaret för vägledning och stöd till deltagare i arbetsmarknadsutbildningar regleras i avtal mellan Arbetsförmedlingen och utbildningsanordnaren. I samband med studiestart ska anordnare av arbetsmarknadsutbildning upprätta en gemensam utbildningsplan tillsammans med deltagaren. Utbildningsplanen ska beskriva målet med utbildningen och deltagarens förutsättningar. Arbetsförmedlingen, den arbetssökande och utbildningsleverantören ska vara överens om planen.⁷⁸ Arbetsförmedlingen kan också anvisa arbetssökande att delta i utbildningar inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser.⁷⁹ Vidare kan Arbetsförmedlingen besluta om individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning till

⁷⁵ 2 kap. 26 och 3 kap. 6 §§ skollag.

⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och AFFS 2021:1.

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2020) Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU), s. 7.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen (2023) Arbetsmarknadsutbildning s. 14.

⁷⁹ 30 § programförordning.

personer som till följd av en funktionsnedsättning behöver särskilt stöd för att fullfölja utbildningen med godkända resultat.⁸⁰

Biståndsmottagare som deltar i arbetsmarknadsutbildning eller utbildning av förberedande eller orienterande karaktär fortsätter att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande ansvar, kontrolluppdrag och krav på deltagaren att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter därför att gälla under tiden som anvisningen gäller.⁸¹

12.3.3 Yrkeshögskola

Yrkeshögskolornas verksamhet regleras i särskild lag och förordning om yrkeshögskolan.⁸² För varje utbildning inom yrkeshögskolan ska det finnas vägledning om studiealternativ, antagning och tillträde samt yrkesvägledning. Det är utbildningsanordnarens ansvar att se till att studerande inom yrkeshögskolan som behöver särskilt pedagogiskt stöd och nödvändiga stödinsatser får sådant stöd.⁸³

Arbetsförmedlingens och kommunens ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier på yrkeshögskola är därmed begränsat. För det fall en kommun anordnar utbildning inom yrkeshögskolan är det kommunen som i egenskap av ansvarig utbildningsanordnare ska se till att studerande erbjuds vägledning och stöd i enlighet med regelverket för yrkeshögskolor. Genom villkor för statsbidrag till yrkeshögskolor kan staten ställa krav på vilka stödinsatser som berättigar till ersättning för särskilt pedagogiskt stöd och nödvändiga stödinsatser.

Biståndsmottagare vars studier på yrkeshögskola sker inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program fortsätter dock att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande ansvar, kontrolluppdrag och krav på deltagaren att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter därför att gälla under tiden som anvisningen gäller.⁸⁴

⁸⁰ Individuellt pedagogiskt stöd kan användas vid arbetsmarknadsutbildningar, förberedande utbildningar, studiemotiverande folkhögskolekurs, etableringskurs på folkhögskola. Stödet kan inte användas vid reguljära utbildningar eftersom det i sådana fall är utbildningsanordnaren som ansvarar för att stödbehovet tillgodoses.

⁸¹ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och AFFS 2021:1.

⁸² Lag (2009:128) om yrkeshögskolan och förordning (2009:130) om yrkeshögskolan.

⁸³ 2 kap. 3 § andra stycket 3 och 5 kap. 2 § förordning om yrkeshögskolan.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och AFFS 2021:1.

12.3.4 Folkhögskola

Folkhögskolornas verksamhet regleras inte i någon gemensam styrning eller läroplan. Arbetsförmedlingens och kommunernas ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier på folkhögskola är därmed begränsat. Däremot kan staten genom villkor för statsbidrag till folkhögskolor och överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet ställa krav på att vägledande och stödjande insatser ska tillhandahållas samt insatsernas utformning och innehåll.

Biståndsmottagare som inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program deltar i studier på folkhögskola fortsätter att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande ansvar, kontrolluppdrag och krav på deltagaren att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter därför att gälla under tiden som anvisningen gäller.⁸⁵ Vidare kan Arbetsförmedlingen besluta om individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning till personer som till följd av en funktionsnedsättning behöver särskilt stöd för att fullfölja utbildningen på folkhögskola med godkända resultat. Dock ska sådant stöd i första hand ges av folkhögskolan.

12.3.5 Högskola och universitet

Studenter på statliga universitet och högskolor ska ges tillgång till studievägledning och yrkesorientering. Statliga lärosäten ska se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs. Lärosätet ska även ansvara för andra uppgifter av studiesocial karaktär som stöder studenterna i deras studiesituation eller underlättar övergången till arbetslivet samt för att studenterna i övrigt har en god studiemiljö.⁸⁶

Biståndsmottagare som inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program deltar i studier på högskola eller universitet fortsätter att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande ansvar, kontrolluppdrag och krav på deltagaren att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter därför att gälla under tiden som anvisningen gäller.⁸⁷

⁸⁵ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och AFFS 2021:1.

⁸⁶ 1 kap. 11 § och 6 kap. 3 § högskoleförordningen.

⁸⁷ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och AFFS 2021:1.

12.4 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Utredningens uppdrag i detta kapitel har varit att klargöra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med studier. Under arbetets gång har utredningen gjort ett antal iakttagelser som utredningen anser bör lyftas särskilt för att belysa utmaningar i den nuvarande ansvarsfördelningen. Det ligger utanför utredningens uppdrag att överväga förslag till lösningar men utredningens uppfattning är att vissa delar bör utredas vidare. I detta avsnitt presenteras därför en sammanställning av utredningens iakttagelser och slutsatser.

12.4.1 Kommunerna har ett omfattande och varierande ansvar

Varje kommun har ett grundläggande ansvar enligt socialtjänstlagen att främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Kommunens ansvar innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.⁸⁸ I egenskap av hemkommun har kommunen ett grundläggande ansvar enligt skollagen för att aktivt verka för att alla vuxna som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till. I skollagen fastställs att kommunen ska tillhandahålla vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå, och sfi.⁸⁹ Som huvudman för komvux ansvarar kommunen för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagens bestämmelser. Dessutom ansvarar kommunen för att upprätta en individuell studieplan, erbjuda studie- och yrkesvägledning och inledande kartläggning. Sedan augusti 2022 ska kommunen också tillhandahålla sammanhållen utbildning för nyanlända invandrare som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete (nyanlända som omfattas av så kallad utbildningsplikt).⁹⁰

Utredningen konstaterar att kommunerna har ett omfattande ansvar som fastställs i flera olika regelverk. Answarets omfattning och innehåll varierar beroende på i vilken egenskap kommunen agerar.

⁸⁸ 2 kap. 1 § SoL.

⁸⁹ 20 kap. 3 § skollag.

⁹⁰ 20 kap. 10 a, 30 och 33 b §§ skollag, prop. 2021/22:51 En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt, s. 26.

12.4.2 Utöver kommunerna har även flera andra aktörer ansvar för vägledning och stöd

Utredningens kartläggning visar att det utöver kommunerna finns flera andra aktörer som har ett visst ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som påbörjat eller avser att påbörja studier.

Arbetsförmedlingens ansvar

Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd inbegriper både generella insatser till personer som är inskrivna som arbets-sökande och särskilda insatser till vissa arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Så som framgår i avsnitt 12.2.2 är vägledning en del av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell handlingsplan för alla personer som skriver in sig som arbetssökande. Därutöver erbjuder Arbetsförmedlingen ett antal vägledande och stödjande insatser till arbetssökande. Särskilda insatser kan erbjudas till vissa grupper som står långt från arbetsmarknaden och som därför kan behöva anpassade åtgärder inför eller under studietiden.

Leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser utförs i betydande omfattning av externa leverantörer och kommunen kan överlämna genomförandet av komvux på entreprenad. Kommunen behåller dock ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen. På liknande sätt ska Arbetsförmedlingen säkerställa att tjänster som utförs av andra bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser.⁹¹

Skolans ansvar

I skollagen regleras ansvaret för vägledning och stöd inom komvux. Utbildningsformerna folkhögskola, yrkeshögskola, högskola och universitet omfattas däremot inte av skollagens bestämmelser. I stället

⁹¹ 23. kap. 2 § skollag och 4 § verksamhetsförordning.

regleras ansvaret för vägledning och stöd i särskilda regelverk. Ansvaret och omfattningen av vägledning och stöd beror därmed inte bara på utbildningsformen men också på vem som ansvarar för utbildningen.

Rektors och lärares särskilda ansvar inom kommunal vuxenutbildning

I läroplanen för vuxenutbildning anges att alla som arbetar inom vuxenutbildningen ska ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt, uppmärksamma de elever som är i behov av stöd och samverka för att göra utbildningen till en god miljö för utveckling och lärande. Lärare och övrig skolpersonal bör uppmärksamma tecken på att en elev kan vara i behov av extra anpassningar, identifiera elevens behov samt skyndsamt påbörja arbetet med anpassningar i olika lärmiljöer inom verksamheten.⁹² Huvudansvaret för att planera och genomföra stödinsatser ligger främst hos läraren.⁹³

Rektorn ska planera verksamheten, fördela resurser och möjliggöra kompetensutveckling. Rektorn har ett särskilt ansvar för att studie- och yrkesvägledningen organiseras så att elever får information och vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke. Rektorn ansvarar också för att lärarna anpassar undervisningens upplägg, innehåll och arbetsformer efter elevernas skiftande behov och förutsättningar och att utbildningen utformas så att elever som är i behov av stöd får det.⁹⁴ Ansvaret innefattar också att vid behov revidera den individuella studieplanen som ska upprättas för varje elev och för att informera hemkommunen om ändringar i planen.⁹⁵

⁹² Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

⁹³ Förordning om läroplan för vuxenutbildningen, avsnitt 2.1.

⁹⁴ Förordning om läroplan för vuxenutbildningen, avsnitt 2.1 och 2.4.

⁹⁵ 20 kap. 8 § skollag.

Den enskilde individens ansvar

Utöver de olika aktörernas ansvar för vägledning och stöd har även den enskilde individen ett eget ansvar att aktivt medverka i sin planering, delta i erbjudna insatser och bidra med information av betydelse för studiernas gång. Biståndsmottagare som inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program deltar i studier kan i vissa fall även behöva hålla kontakten med Arbetsförmedlingen och socialtjänsten under studietiden genom att exempelvis delta på möten eller lämna in aktivitetsrapporter.

12.4.3 I vissa delar överlappar ansvaret

Regelverket som fastställer fördelningen av ansvar för vägledning och stöd är tydligt i vissa delar medan det i andra delar kan överlappa och involvera flera aktörer.

Kommunens olika ansvarsområden enligt skollagen

Utredningens kartläggning visar att kommunens olika ansvarsområden enligt skollagen överlappar i vissa delar. Exempelvis ansvarar hemkommunen för studie- och yrkesvägledning, inledande kartläggning och upprättande av individuell studieplan medan huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen. Eftersom kommunen behåller huvudmannskapet för komvux som genomförs på entreprenad behöver verksamheten organiseras så att ansvarsfördelningen tydligt framgår mellan kommunen och utbildningsanordnaren.⁹⁶ Vidare kan det överlappande ansvaret innebära att hemkommunen ansvarar för att upprätta en individuell studieplan, erbjuda studie- och yrkesvägledning och genomföra kartläggning medan en annan kommun än hemkommunen är huvudman för utbildningen och ansvarar för att tillhandahålla utbildningen samt erbjuda vägledning och validering.⁹⁷

⁹⁶ Skolinspektionen (2021) Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning, s. 31.

⁹⁷ 2 kap. 8 och 29 §§, 23 kap. 2 §§, 21–23 och 42 §§ skollag. Så kan vara fallet om en kommun sluter avtal om samverkan med en annan kommun om uppgifter inom kommunal vuxenutbildning. Till skillnad från situationen vid entreprenad övergår huvudmannskapet vid samverkan till den som kommunen har avtal om samverkan med. Det är skolans huvudman som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen.

Nyanlända invandrare

Arbetsförmedlingen ansvarar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser). Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser samtidigt som kommunen ansvarar för det praktiska genomförandet av nyanländas etablering genom att tillhandahålla utbildning i sfi, samhällsorientering och övrig vuxenutbildning.

12.4.4 I andra delar skiljer sig ansvaret åt trots att målgruppen för studierna är samma

Studiehandledning

I förordning om vuxenutbildning anges att studiehandledning *kan* tillhandahållas elever inom komvux på ett språk som eleven behärskar. I förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning anges att orienteringskurser som syftar till att ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål *ska* erbjudas elever som behöver det.⁹⁸ En elev som läser en utbildning som finansieras genom statsbidraget har således, till skillnad från övriga elever inom vuxenutbildningen, rätt till studiehandledning på modersmål.

Kommunens ansvar att verka för att vuxna som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till

Den generella bestämmelsen i 2 kap. 29 § skollagen fastslår att elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.⁹⁹

Vad gäller vuxenutbildning på grundläggande nivå eller anpassad utbildning på grundläggande nivå är hemkommunen även skyldig att se till att den som avser att påbörja en sådan utbildning erbjuds

⁹⁸ 2 kap. 17 a § förordning om vuxenutbildning och 8 § förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁹⁹ 2 kap. 29 § skollag.

studie- och yrkesvägledning. Hemkommunen ska vidare aktivt verka för att nå och motivera vuxna att delta i sådan utbildning.¹⁰⁰

I fråga om vuxenutbildning på gymnasial nivå och anpassad utbildning på gymnasial nivå ska varje kommun i stället informera om möjligheterna till utbildningen och aktivt verka för deltagande. Till skillnad från utbildning på grundläggande nivå eller anpassad utbildning på grundläggande nivå har kommunen inte något ansvar att erbjuda studie- och yrkesvägledning till den som avser att påbörja sådan utbildning. Däremot omfattas verksamheten av skollagens generella bestämmelse om vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet.¹⁰¹

För utbildning i sfi är hemkommunen, likt för vuxenutbildning på grundläggande nivå eller anpassad utbildning på grundläggande nivå, skyldig att se till att den som avser att påbörja sådan utbildning erbjuds studie- och yrkesvägledning. Vidare ska varje kommun aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. Utbildning i sfi omfattas också av den generella bestämmelsen i 2 kap. 29 § om vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet. Skollagen innehåller även särskilda tidsfrister för kommunens ansvar att erbjuda en plats på utbildningen. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätten till utbildningen inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. För gruppen nyanlända som omfattas av etableringslagen gäller i stället att kommunen aktivt ska verka för att utbildningen påbörjas inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildningen hos kommunen.¹⁰²

12.4.5 Regelverket som styr fördelningen av ansvar för vägledning och stöd är omfattande

Regelverket som styr fördelningen av ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som påbörjat eller avser att påbörja en utbildning är omfattande och svårt att överblicka. Regelverket har utformats och anpassats utifrån individers behov av sysselsättning, arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning och politiska

¹⁰⁰ 20 kap. 10, 10 a, och 28–30 §§ skollag.

¹⁰¹ 20 kap. 16, 17 och 28–30 §§ skollag.

¹⁰² 20 kap. 29 § skollag.

prioriteringar. Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd regleras i huvudsak på förordningsnivå medan kommunens ansvar regleras i skollagen, socialtjänstlagen, förordning om vuxenutbildning och läroplan för vuxenutbildning. Därutöver utfärdar Skolverket allmänna råd om studie- och yrkesvägledning och extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Till de allmänna råden finns kommentarer som ska underlätta förståelsen av råden. Ansvaret för vägledning och stöd kan också fastställas i förordningar som reglerar statsbidrag eller i avtal och överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och externa aktörer.¹⁰³ Dessutom gäller särskilda regler för utbildningsformerna folkhögskola, yrkeshögskola, högskola och universitet.

Utredningen konstaterar att bestämmelser om ansvaret för vägledning och stöd är omfattande, uppdelat i flera olika regelverk och svårt att överblicka.

12.4.6 Elever inom kommunal vuxenutbildning omfattas inte av skollagens regler om särskilt stöd och elevhälsa eller Arbetsförmedlingens ansvar för vägledande och stödjande insatser

Skollagen innehåller bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar, särskilt stöd och elevhälsa. Tillämpningsområdet för det särskilda stödet och elevhälsan är begränsat och omfattar *inte* komvux. Däremot *får* en huvudman för komvux anordna elevhälsa.¹⁰⁴ Elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Vidare ska elevhälsan främst vara förebyggande och främjande samt stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.¹⁰⁵

Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier inom komvux är begränsat och gäller främst personer som studerar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som studerar inom komvux fortsätter att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens övergripande ansvar, kontrolluppdrag

¹⁰³ 8 § förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, förordning om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd och Folkbildningsrådet (2022).

¹⁰⁴ 2 kap. 26 och 3 kap. 5 och 6 §§ skollag. Se även de förslag som presenteras i SOU 2024:16 Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna.

¹⁰⁵ 2 kap. 25 § och 3 kap. 7–12 §§ skollag.

och krav på deltagaren att komma in med aktivitetsrapporter fortsätter därför att gälla under tiden som anvisningen gäller.¹⁰⁶ Däremot erbjuder Arbetsförmedlingen inte vägledande och stödjande insatser såsom tjänsten individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning till denna grupp. De hänvisas i stället till utbildningsanordnaren som enligt skollagen ansvarar för att genomföra anpassningar.¹⁰⁷

Utredningen konstaterar att komvux varken omfattas av skollagens regler om särskilt stöd och elevhälsa eller Arbetsförmedlingens ansvar för vägledande och stödjande insatser.

Utredningens slutsats är att tillgången till vägledning och stöd inte är lika omfattande inom komvux som i andra skolformer.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande och AFFS 2021:1.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen (2020) Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU), s. 7.

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 expertskattelegrerna. 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]